

TEXTE

110/2019

# 20 Jahre Anreize und Erleichterungen für EMAS

Erfahrungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung - Diskussionspapier



TEXTE 110/2019

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für  
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3716 14 103 0

FB000163/ZW

## **20 Jahre Anreize und Erleichterungen für EMAS**

Erfahrungen und Handlungsempfehlungen für eine Wei-  
terentwicklung - Diskussionspapier

von

Theresa Steyrer, Arqum GmbH

Arqum GmbH, Goßler Str. 30, 12161 Berlin

Alexandra Skinner, Alina Ulmer und Daniel Weiss, adelphi

adelphi research gemeinnützige GmbH, Alt-Moabit 91,

10559 Berlin

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

## Impressum

### Herausgeber

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

### Durchführung der Studie:

Arqum GmbH  
Goßler Str. 30  
12161 Berlin

adelphi research gemeinnützige GmbH,  
Alt-Moabit 91,  
10559 Berlin

### Abschlussdatum:

August 2019

### Fachbegleitung:

Fachgebiet I 1.4 Wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Umweltfragen, nachhaltiger  
Konsum  
Christoph Töpfer

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, September 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

**Kurzbeschreibung: 20 Jahre Anreize und Erleichterungen für EMAS - Erfahrungen und Handlungsempfehlungen für eine Weiterentwicklung**

Seit dem Ende der 1990er Jahre befasst sich die deutsche Umweltpolitik mit der Verknüpfung von EMAS mit anderen umweltpolitischen Instrumenten. Es bestehen mittlerweile vielfältige Verknüpfungen von EMAS mit Anforderungen des Umweltordnungsrechts sowie vereinzelte Verknüpfungen im Energieordnungsrecht, mit der Energie- und Stromsteuer, dem Erneuerbare Energien Gesetz sowie mit Förderprogrammen auf Ebene des Bundes und der Länder. Das vorliegende Diskussionspapier befasst sich mit der Frage, welchen Nutzen diese Verknüpfungen für die Unternehmen und Vollzugsbehörden haben, welche Hemmnisse und Barrieren den Nutzen schmälern und welche Handlungsempfehlungen für die Weiterentwicklungen der Verknüpfungen sich daraus ableiten lassen. Es wurde im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Integrierte Strategien für nachhaltiges Wirtschaften in Unternehmen“ (FKZ 3716 14 103 0) erstellt.

**Abstract: 20 years of incentives and reliefs for EMAS – Experiences and recommendations for action for further development**

Since the end of the 1990s, German environmental policy has been concerned with linking EMAS with other environmental policy instruments. Currently there are many links between EMAS and environmental regulative requirements as well as isolated links in energy regulation law, with the energy and electricity tax, the Renewable Energies Act as well as with support programmes at national and regional level (Federal Government and the Federal states) in place. This discussion paper addresses the benefits of these links for businesses and enforcement authorities, the obstacles and barriers that reduce these benefits, and gives recommendations for action for the further development of the links. The paper was developed in the research project “Integrated Strategies for Sustainable Business Conduct” (FKZ 3716 14 103 0).

## Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis.....	8
Abkürzungsverzeichnis.....	9
1 Einleitung.....	10
2 Hintergrund, Daten und Methodik.....	12
3 Bedarf der Unternehmen und des Vollzugs nach wirksamen Verknüpfungen.....	14
4 Bestehende Verknüpfungen im Überblick.....	16
5 Die Wirksamkeit bestehender Verknüpfungen.....	21
6 Hemmnisse und Barrieren.....	28
7 Handlungsempfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung von Verknüpfungen.....	30
7.1 Übergeordnete Befunde.....	30
7.2 Empfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Verknüpfungen im Hinblick auf die Zielgruppe Unternehmen.....	31
7.3 Empfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Verknüpfungen im Hinblick auf die Zielgruppe Vollzugsbehörden.....	32
8 Quellenverzeichnis.....	35
A Anhang.....	36
A.1 Unternehmensumfrage.....	36
A.2 Behördenumfrage.....	44

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Schematische Darstellung der Verteilung von Verknüpfungen nach EMAS-Anwendergruppe (Prozentwerte geben die Anteile der Anwendergruppen an den Registrierungszahlen wieder) .....	25
Abbildung 2:	Hat Ihr Unternehmen in der Vergangenheit schon einmal Verwaltungserleichterungen auf der Grundlage einer EMAS-Registrierung in Anspruch genommen? (n=75) .....	36
Abbildung 3:	Warum hat Ihr Unternehmen bisher keine Verwaltungserleichterungen in Anspruch genommen bzw. nehmen können? (n=36)* .....	36
Abbildung 4:	Wie bewerten Sie den Nutzen der Gesamtheit der von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? (n=36) .....	39
Abbildung 5:	Welche Bedeutung hatten Verwaltungserleichterungen in Bezug auf folgende Entscheidungen? (n=35) .....	39
Abbildung 6:	Ergibt sich für Ihr Unternehmen durch die Inanspruchnahme von Erleichterungen eine Gebührenreduzierung und/oder eine Reduzierung von sonstigen Kosten? (n=35) .....	40
Abbildung 7:	Wie bedeutend ist für Sie insgesamt der Ausbau der Verwaltungserleichterungen für EMAS-registrierte Unternehmen durch die Umweltpolitik? (n=75) .....	41
Abbildung 8:	Wie zufrieden sind Sie mit den von Ihnen in Anspruch genommenen finanziellen Erleichterungen? .....	42
Abbildung 9:	Bitte geben Sie eine grobe Schätzung der durchschnittlichen jährlichen Einsparungen durch die von Ihnen in Anspruch genommenen finanziellen Erleichterungen an (n = 46; n = 42) .....	42
Abbildung 10:	Wie bewerten Sie den Nutzen der Gesamtheit der von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? (n=36) .....	43
Abbildung 11:	Stimmen Sie der folgenden Aussage zu? Die Energieaudit-Pflicht nach EDL-G hat dazu geführt, dass wir unsere EMAS-Registrierung auf weitere Standorte ausdehnt haben. (n = 51) .....	44
Abbildung 12:	Mit wie vielen EMAS-registrierten Organisationen haben Sie schon Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht? (n=230) .....	44
Abbildung 13:	Welche der bestehenden Verwaltungserleichterungen, die Betrieben mit einem zertifizierten Umweltmanagementsystem gewährt werden können, sind Ihnen bekannt und welche werden durch Ihre Behörde schon gewährt? (n = 45 – 123) .....	45
Abbildung 14:	Welche der bestehenden Verwaltungserleichterungen, die Betrieben mit einem zertifizierten Umweltmanagementsystem gewährt werden können, sind Ihnen bekannt und welche werden durch Ihre Behörde schon gewährt? (n=126) .....	46
Abbildung 15:	Wie häufig gewähren Sie die folgenden Verwaltungserleichterungen? .....	47
Abbildung 16:	Tragen die Erleichterungen, mit denen Ihre Behörde Erfahrungen gesammelt hat, insgesamt zu einer Entlastung Ihrer behördlichen Arbeit bei? (n = 56) .....	48
Abbildung 17:	Falls die existierenden Verwaltungserleichterungen für EMAS-registrierte Unternehmen ausgeweitet würden: Welchen der folgenden potenziellen Ansätze finden Sie in der Praxis tauglich? (n1 = 115; n2 = 116) .....	48

Abbildung 18: Welche Ansätze zur verbesserten Zusammenarbeit mit EMAS-Umweltgutachtern halten Sie für sinnvoll? (n1 = 104; n2 = 101; n3 = 106) .....49

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über bestehende Verknüpfungskategorien von EMAS mit dem Umwelt- und Energierecht .....	16
Tabelle 2:	Verteilung der wesentlichen Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten für große Unternehmen im produzierenden und nicht-produzierenden Gewerbe .....	19
Tabelle 3:	Verteilung der wesentlichen Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten für KMU im produzierenden und nicht-produzierenden Gewerbe.....	20
Tabelle 4:	Welche der folgenden Verwaltungserleichterungen ist Ihnen bekannt bzw. wird von Ihnen in Anspruch genommen? .....	37
Tabelle 5:	Wie zufrieden sind Sie mit den von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? * .....	38
Tabelle 6:	Welche Bedeutung hatten Verwaltungserleichterungen in Bezug auf folgende Entscheidungen? (n=35) (andere Darstellungsform) .....	40
Tabelle 7:	Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Ihrer Vollzugsbehörde in Bezug auf die Inanspruchnahme von Verwaltungserleichterungen? (n = 37) .....	41
Tabelle 8:	Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Ihrer Vollzugsbehörde in Bezug auf die Inanspruchnahme von Verwaltungserleichterungen? (n = 37) .....	43

## Abkürzungsverzeichnis

<b>AbfAEV</b>	Anzeige- und Erlaubnisverordnung
<b>AwSV</b>	Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
<b>BImSchG</b>	Bundes-Immissionsschutzgesetz
<b>BImSchV</b>	Bundes-Immissionsschutzverordnung
<b>BMU</b>	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
<b>BUBE</b>	Betrieblichen Umweltdaten Berichterstattung
<b>DepV</b>	Deponieverordnung
<b>DIN</b>	Deutsches Institut für Normung
<b>EDL-G</b>	Gesetz über Energiedienstleistungen und andere Energieeffizienzmaßnahmen
<b>EEG</b>	Erneuerbare Energien Gesetz
<b>EfbV</b>	Entsorgungsfachbetriebeverordnung
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft
<b>EMAS</b>	Eco-Management and Audit Scheme
<b>EMASPrivilegV</b>	EMAS-Privilegierungs-Verordnung
<b>EnergieStG</b>	Energiesteuergesetz
<b>EnMS</b>	Energiemanagementsysteme
<b>EWG</b>	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
<b>EU</b>	Europäische Union
<b>FKZ</b>	Forschungskennzahl
<b>Hrsg.</b>	Herausgeber
<b>IE-Anlagen</b>	Anlagen nach der europäischen Industrieemissions-Richtlinie
<b>ISO</b>	International Organization for Standardization
<b>IZÜV</b>	Industriekläranlagen-Zulassungs- und Überwachungsverordnung
<b>KMU</b>	Kleine und mittlere Unternehmen
<b>UBA</b>	Umweltbundesamt

# 1 Einleitung

## Begriffsdefinition

**Trägerinstrument:** Umweltpolitisches Instrument, das mit dem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (Eco Management and Audit Scheme – EMAS) verknüpft werden soll. Beispiel: Anforderungen an die Überwachung umweltrelevanter Anlagen

**Verknüpfungsform:** Grundsätzlicher Mechanismus, über den EMAS-registrierte Organisationen einerseits und Vollzugsbehörden andererseits einen Vorteil durch EMAS erzielen können. Beispiel: Berücksichtigung von EMAS bei der Festlegung von Intervallen für behördliche Vor-Ort-Inspektionen

**Verknüpfung:** Konkrete Verknüpfung zwischen EMAS und einem umwelt- und wirtschaftspolitischen Instrument, bspw. in einem Gesetz oder einer Verordnung. Beispiel: Berücksichtigung von EMAS bei der Risikobewertung von IE-Anlagen im Rahmen der Überwachungsplanung nach § 52 BImSchG

EMAS-Organisationen betreiben ein anspruchsvolles Umweltmanagementsystem (UMS), welches in festgelegten Abständen durch eine/n staatlich zugelassene/n und beaufsichtigte/n Umweltgutachterin bzw. Umweltgutachter überprüft wird. Sie verpflichten sich zur kontinuierlichen Verbesserung ihrer Umwelleistung in den Bereichen Energie, Wasser, Material, Abfall, Emissionen, Biodiversität u.a. und führen fortlaufend Prozesse, die die Einhaltung von Umweltrechtsvorschriften gewährleisten sollen. Ferner legen sie Verantwortlichkeiten und Abläufe im betrieblichen Umweltschutz fest und berichten über ihre Umwelleistung in der von einem Umweltgutachter bzw. einer Umweltgutachterin geprüften Umwelterklärung.

Seit dem Ende der 1990er Jahre befasst sich die deutsche Umweltpolitik mit der Verknüpfung von EMAS mit anderen umweltpolitischen Instrumenten.<sup>1</sup> Dadurch soll ein Anreiz für Unternehmen entstehen, ein Umweltmanagementsystem nach EMAS einzuführen. Gleichzeitig sollen die Prozesse und Ergebnisse des betrieblichen Umweltmanagements für die behördliche Vollzugsarbeit genutzt werden können und diese unterstützen. Konkret bestehen derzeit vielfältige Verknüpfungen von EMAS mit Anforderungen des Umweltordnungsrechts sowie vereinzelte Verknüpfungen im Energieordnungsrecht, mit der Energie- und Stromsteuer, dem Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) sowie mit Förderprogrammen auf Ebene des Bundes und der Länder.

Eine erstmalige solche Verknüpfung im Umweltrecht erfolgte nach mehrjährigen Vorarbeiten mit dem Gesetz zur Umsetzung der Änderungsrichtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, der Richtlinie für integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und weiterer Richtlinien der Europäischen Gemeinschaft (EG) zum Umweltschutz vom 27. Juli 2001. Zeitnah danach trat im Jahr 2002 die EMAS-Privilegierungs-Verordnung (EMASPrivilegV) in Kraft. Sie ist nicht der einzige, aber ein zentraler Rechtsakt, in dem ordnungsrechtliche Verknüpfungen verankert sind. Weitere Verknüpfungen sind in den einschlägigen Fachgesetzen auf Bundesebene entstanden, darunter im Bundesimmissionsschutzgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz und Energiedienstleistungsgesetz<sup>2</sup>. Zusätzlich sind Verknüpfungen auf

<sup>1</sup> Dies wird z.B. durch eine 1999 erschienene Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes bestätigt, die sich mit konkreten Substitutions- und Deregulierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit EMAS befasst. Böhne et al. (1999)

<sup>2</sup> Anerkennung von EMAS als alternativer Nachweis zur Umsetzung der Energieaudit-Pflicht nach dem Energiedienstleistungsgesetz (EDL-G §8)

Ebene der Bundesländer zu finden - insbesondere Gebührenerleichterungen für Umweltverwaltungsakte sowie Einzelverknüpfungen im Immissionsschutz-, Wasser- und Abfallrecht. Auch auf Ebene der Europäischen Union (EU) finden sich gesetzlich verankerte Verknüpfungen für EMAS-registrierte Organisationen, so z.B. in der Industrieemissions-Richtlinie, deren Umsetzung in Deutschland durch das Bundesimmissionsschutzrecht erfolgte. Da der Fokus dieses Papiers auf der Bundes- und Länderebene liegt, wird das EU-Recht nachfolgend nicht weiter behandelt. Teilweise sind EU-rechtliche Verknüpfungen aber die Grundlage für eine Verknüpfung auf Bundes- und Länderebene.

In den letzten Jahren sind in der Bundesgesetzgebung weitere Verknüpfungen mit EMAS entstanden, die nicht ordnungsrechtlicher, sondern ökonomischer Natur sind: die Nutzung von EMAS als Grundlage für die Beantragung des Spitzenausgleichs bei der Strom- und Energiesteuer (§ 55 EnergieStG, § 10 StromStG in Verb. mit §4 SpaEfV) sowie die EMAS-basierte Inanspruchnahme der Besonderen Ausgleichsregelung nach dem EEG (§§ 47 und 64 EEG). Das zentrale Argument für die Verknüpfung von EMAS ist hier die funktionale Äquivalenz von EMAS mit den Anforderungen eines Energiemanagementsystems (EnMS), die sich u.a. auf die verpflichtende Berichterstattung über die Verbesserung der Energieeffizienz mittels eines Kernindikators stützt. Eine weitere Kategorie ökonomischer Verknüpfungen bilden die Förderprogramme des Bundes und der Länder zur Ein- und Fortführung von EMAS.

Das vorliegende Diskussionspapier befasst sich mit der Frage, welchen Nutzen die bestehenden Verknüpfungen von EMAS mit anderen umweltpolitischen Instrumenten für die Unternehmen und Vollzugsbehörden haben. Hierfür werden zunächst die Bedarfe auf Seiten der Unternehmen und der Vollzugsbehörden für wirksame Verknüpfungen skizziert (Kapitel 3). Anschließend wird dargestellt, welche Verknüpfungen aktuell bestehen (Kapitel 4) und wie wirksam sie im Einzelnen und im Zusammenspiel sind (Kapitel 5). Mit Blick auf die Wirksamkeit ergeben sich ferner verschiedene Barrieren, die den Nutzen der Verknüpfungen für Unternehmen und Vollzug hemmen. Diese Barrieren und Hemmnisse werden in Kapitel 6 zusammengefasst, bevor in Kapitel 7 Handlungsempfehlungen für die zukünftige Entwicklung und Ausgestaltung von Verknüpfungen gemacht werden. Um diese Diskussion entsprechend einzubetten, wird ein Kapitel zum Forschungsauftrag, den zugrundeliegenden Daten und der verwendeten Methodik vorangestellt (Kapitel 2).

## 2 Hintergrund, Daten und Methodik

Das vorliegende Diskussionspapier wurde im Rahmen des Forschungsvorhabens „Integrierte Strategien zur Verbreitung nachhaltigen Wirtschaftens in Unternehmen“ (FKZ 3716 14 103 0) im Auftrag des Umweltbundesamtes (UBA) und des Bundesumweltministeriums (BMU) erstellt. Das Vorhaben widmet sich der Entwicklung integrierter Strategien, um nachhaltiges Wirtschaften in Unternehmen zu fördern. Dabei stehen Möglichkeiten zur Verbreitung des Umweltmanagements, speziell EMAS, im Fokus. Ziel ist es, Ansätze und Möglichkeiten herauszuarbeiten, um EMAS stärker mit dem übrigen umwelt- und wirtschaftspolitischen Instrumentarium zu verzahnen.

Das vorliegende Diskussionspapier fasst die Arbeiten zusammen, die im Rahmen des Arbeitspaketes zur Wirksamkeitsbewertung bestehender Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten (Arbeitspaket 2) durchgeführt wurden. Grundlage dieser Arbeiten ist eine Wirksamkeitsmatrix, anhand derer die Verknüpfungsformen nach folgenden Kriterien bewertet wurden<sup>3</sup>:

Kriterien zur Bewertung der Wirksamkeit	Zugrundeliegende Fragestellung
Anreizwirkung zur Verbreitung von EMAS	Wird durch die Verknüpfung erreicht, dass weitere Unternehmen dem EMAS-System beitreten und somit EMAS verbreitet wird?
Risiko eines verminderten Umweltschutzniveaus	Führt die Verknüpfung verlässlich zu einem gleichwertigen oder höheren Umweltschutzniveau als eine bestehende Regelung oder besteht ein Risiko für ein vermindertes Umweltschutzniveau?
Reduzierter Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Staat	Führt die Verknüpfung zu einem reduzierten Aufwand beim Vollzug des Umweltordnungsrechts (Behörde) bzw. bei der Nachweiserbringung, dass das Umweltordnungsrecht eingehalten wird (Unternehmen)?
Erhöhter Nutzen für Wirtschaft und Staat	Ergibt sich ein sonstiger Nutzen für Unternehmen und Vollzugsbehörden durch die Verknüpfung, z.B. finanzieller Nutzen für Unternehmen durch Gebührenerleichterung?

Aufgrund teilweise unvollständiger Daten und fehlender Erfahrungswerte konnte diese Bewertung nicht mit allen Verknüpfungen bzw. Verknüpfungsformen von EMAS durchgeführt werden. In Kapitel 5 werden ausgewählte Ergebnisse dieser Analyse vorgestellt und diskutiert.

Zur Erlangung der in diesem Diskussionspapier zusammengefassten Erkenntnisse wurden folgende Arbeitsschritte durchlaufen: Zunächst wurde eine Zusammenstellung und Auswertung der vorhandenen Literatur zu der Fragestellung „Wie wirksam sind bestehende Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten?“ vorgenommen. Dabei handelt es sich insbesondere um Berichte aus aktuellen oder früheren Forschungsvorhaben zu einer verwandten Forschungsfrage<sup>4</sup>. Darauf aufbauend wurden leitfadengestützte, telefonische Interviews mit Expertinnen und Experten geführt, um die Erkenntnisse aus der Literaturanalyse zu ergänzen und zu vertiefen. Es wurden im Zeitraum Oktober 2017 – Februar 2018 insgesamt 17 Expertinnen und Experten aus den Bereichen Unternehmen, Politik, Verwaltung, Zertifizierung (Umweltgutachterinnen

<sup>3</sup> Nicht alle Wirksamkeitskategorien treffen auf alle Verknüpfungen zu bzw. können für diese beantwortet werden. Teilweise sind die Erfahrungswerte mit Verknüpfungsformen/Verknüpfungen so gering, dass keine Bewertung vorgenommen werden kann.

<sup>4</sup> Z.B. Skinner et al. (2017), Bohne et al. (1999)

bzw. Umweltgutachter), Industrie- und Handelskammern sowie ein Industrie- und ein Kommunalverband interviewt. Ergänzend wurden Erkenntnisse aus einschlägigen Veranstaltungen und Workshops ausgewertet, die im gleichen Zeitraum durchgeführt wurden, so z.B. ein Workshop des UBA mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz zum Thema „Die Potenziale von EMAS für den umweltrechtlichen Vollzug“ im Januar 2018 in München.

Im Zeitraum November 2018 - Januar 2019 fanden online-gestützte Umfragen unter EMAS-Unternehmen des produzierenden Gewerbes sowie unter Vollzugsbehörden statt, um gezielt verbleibenden Wissens- bzw. Vertiefungsbedarf zu adressieren. Insgesamt 544 EMAS-Unternehmen des produzierenden Gewerbes (Wirtschaftszweige B05-C33 nach Klassifikation WZ 2008) wurden über die EMAS-Registerstellen kontaktiert und zur Teilnahme an der Umfrage eingeladen. Die Rücklaufquote lag – je nach Frageteil – bei 12-16%. Zeitgleich wurden zudem insgesamt 1593 Umfrage-Einladungen an Vollzugsbehörden aus den Fachbereichen Immissionsschutz, Gewässerschutz, Allg. Umweltschutz, Abfall, Natur- und Ressourcenschutz auf Landesebene, regionaler und lokaler Ebene verschickt. Die Rücklaufquote betrug hierbei – je nach Frage – zwischen 8 und 22%.

Zentrale Ergebnisse der Umfrage finden sich im Anhang (Kapitel A) zu diesem Papier. Die vollständigen Umfrageergebnisse werden im Rahmen des Gesamtvorhabens veröffentlicht und können auf Nachfrage von den Autorinnen und dem Autor zur Verfügung gestellt werden.

### 3 Bedarf der Unternehmen und des Vollzugs nach wirksamen Verknüpfungen

Die Hauptadressaten der Verknüpfung von EMAS mit der Umwelt- und Energiegesetzgebung sind Unternehmen und mit dem Vollzug des Umweltordnungsrechts betraute Behörden. In Bezug auf die Unternehmen hat sich die umweltpolitische Intention, das EMAS-System mit den gesetzlich verankerten Verknüpfungen attraktiver zu machen und dadurch zu einer positiven Entwicklung der EMAS-Anwenderzahlen beizutragen, nicht erfüllt. Die EMAS-Registrierungszahlen sind in Deutschland seit 2005 rückläufig: Sie sind von 1491 in 2005 auf 1186 Organisationen in 2019 (-20%) gesunken.<sup>5</sup>

Auch für die Vollzugsbehörden haben die Verknüpfungen im Umweltrecht nicht zu dem erhofften umweltpolitischen Nutzen geführt. Die Befragung der Vollzugsbehörden ergibt, dass nur 31,3% überhaupt Erfahrung in der Zusammenarbeit mit EMAS-Organisationen haben. Von jenen Behörden, die zu ihren Erfahrungen mit EMAS-Erleichterungen eine Angabe machten, gaben rund 41% an, bisher mindestens eine EMAS-bezogene Erleichterung gewährt zu haben.<sup>6</sup> Innerhalb dieser Gruppe erfährt eine Mehrheit keine Unterstützung bzw. Entlastung durch die Verknüpfungen: etwas weniger als 30% dieser Gruppe berichtet von einer teilweisen Entlastung bei ihrer behördlichen Tätigkeit.<sup>7</sup> Andere Behörden wiederum berichten von einem Mehraufwand.<sup>8</sup>

Demgegenüber steht ein hoher Bedarf beider Zielgruppen für wirksame Verknüpfungen, die Nutzen stiften in Form von finanziellen Vorteilen und zeitlicher Entlastung.

Bereits die EMAS-Evaluierungsstudie des BMU und UBA aus dem Jahr 2012 hat gezeigt, dass für 70% der EMAS-Unternehmen aus dem produzierenden Bereich der Ausbau der ordnungsrechtlichen Verknüpfungen ziemlich oder außerordentlich bedeutend ist.<sup>9</sup> „Anerkennung / Würdigung durch die Umweltpolitik“ wird von 76% der Unternehmen (77% der produzierenden) als ein wichtiger Grund dafür genannt, ob sie langfristig im System verbleiben. Jene Organisationen, die das EMAS-System „wahrscheinlich nicht aufrechterhalten“ werden, nennen – nach dem „Kosten-Nutzen-Verhältnis“ - als zweitwichtigsten Faktor, von dem ihre Entscheidung abhängt, das Thema „Fördermöglichkeiten, Vollzugserleichterungen, sonst. Privilegierung“.<sup>10</sup> Die Evaluierung zeigt zudem, dass der Wunsch nach behördlicher Anerkennung mit der Unternehmensgröße steigt.<sup>11</sup>

Die aktuelle Unternehmensumfrage bestätigt diesen Befund. Für Unternehmen sind Verknüpfungen im Bereich „Ablauf und Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens“ sehr wichtig

<sup>5</sup> Die Entwicklung der Standort-Zahlen hingegen ist positiv, von 1958 Standorten im Jahr 2005 auf 2235 Standorte im Jahr 2019. Gerade im Zeitraum 2014-2019 ist die Anzahl der registrierten Standorte um ca. 19% gestiegen (Stand 01.03.2019, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, 2019). Ein Grund dafür ist möglicherweise die in 2015 erstmalig auferlegte Energieauditpflicht. In der Praxis konnte beobachtet werden, dass Organisationen, die EMAS bereits an einem oder mehreren Standorten führten, die Registrierung auf weitere oder alle Standorte ausweiteten, um damit der Energieauditpflicht nachzukommen. Dieser Effekt ist laut Umfrage zumindest im produzierenden Gewerbe begrenzt: nur 16% der Befragten gaben an, aus diesem Grund die EMAS-Registrierung auf mehrere Standorte ausgeweitet zu haben (Arqum GmbH und adelphi 2018a).

<sup>6</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>7</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>8</sup> z.B. wenn ein Unternehmen – statt der Standard-Formulare – die Angaben gesondert, z.B. in Form einer EMAS-Umwelterklärung, einreicht und der Prozess der Datenverarbeitung in der Behörde damit komplizierter wird. (Arqum GmbH und adelphi, 2018b)

<sup>9</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>10</sup> Steyrer, T. und Simon, A. (2013), Nicht veröffentlichter Teil, auf Anfrage verfügbar.

<sup>11</sup> Steyrer, T. und Simon, A. (2013). 57% der kleinen, 64% der mittleren und 71% der großen Unternehmen wünschen sich mehr behördliche Anerkennung. Nicht veröffentlichter Teil, auf Anfrage verfügbar.

(80%), gefolgt von Verknüpfungen bei den „Verwaltungsgebühren durch die Umweltbehörde“ (77%) und „Verknüpfungen bei den Berichtspflichten“ (77%), insbesondere im Immissionschutz, Abfall-, Wasser- und Abwasserrecht.<sup>12</sup> Mehrfach äußerten Unternehmen den Wunsch, Berichtsansforderungen zusammenlegen bzw. Synergiepotentiale bei Berichtspflichten ergreifen zu können. Sie müssen häufig mehrfach Bericht erstatten, z.B. im Rahmen des Immissions- und Gewässerschutz, des Abfallrechts, in Form eines Nachhaltigkeitsberichtes und – im Falle von EMAS – der Umwelterklärung. Der Bedarf, durch Zusammenlegung von Berichtsansforderungen Ressourcen zu sparen, ist hoch.<sup>13</sup>

Auch auf Seiten der Vollzugsbehörden besteht substantieller Bedarf, in der Pflichterfüllung künftig stärker unterstützt und entlastet zu werden. Die Ressourcen- und Personalsituation ist in vielen Behörden sehr angespannt und wird sich voraussichtlich zukünftig weiter verschärfen.<sup>14</sup> Allerdings sind hier die Vorstellungen, ob und über welche Verknüpfungen mit EMAS eine Entlastung erreicht werden kann, nicht so konkret wie bei den befragten Wirtschaftsunternehmen. Eine Möglichkeit sehen Vollzugsbehördenvertreterinnen und -vertreter darin, die Häufigkeit und Intensität von behördlichen Inspektionen an Standorten mit EMAS weiter zu verringern.<sup>15</sup> Gerade bei der Regelüberwachung sehen Behörden Potential, da dieser häufig aufgrund von Ressourcenengpässen nicht nachgekommen werden kann. Ein weiterführender Ansatz ist die stärkere Einbindung Dritter zur Entlastung des Vollzugs. Die Umweltgutachterinnen und Umweltgutachter unter EMAS können hier eine wichtige Rolle spielen, sofern die Umweltbehörden Vertrauen in deren Arbeit haben – was aktuell nicht flächendeckend der Fall ist.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>13</sup> Ein Unternehmen der Wasser- und Abwasserbranche berichtet, dass es jedes Jahr deutlich über 10 Berichte bei der Behörde einreicht, dass aber keiner dieser Berichte durch die Umwelterklärung ersetzt werden kann (Arqum GmbH und adelphi, 2017).

<sup>14</sup> Ziekow, J. et al. (2018).

<sup>15</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018b): 44% der befragten Behördenvertreter und -vertreterinnen aus dem Immissionsschutz halten das für praktikabel.

<sup>16</sup> Aktuell ist dieses Bild noch sehr gemischt: Einige Behörden sehen den Umweltgutachter im Sinne des beauftragenden Unternehmens tätig, andere zweifeln an der Zuverlässigkeit der rechtlichen Prüfung durch den Umweltgutachter/die Umweltgutachterin. Einige sehen aber durchaus Potential in einem Ausbau der Zusammenarbeit. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

## 4 Bestehende Verknüpfungen im Überblick

Die größte Gruppe bilden die **ordnungsrechtlichen Verknüpfungen**, die im Immissionsschutzrecht (BImSchG, diverse BImSchV), Wasserrecht (insbes. WHG, AwSV, IZÜV) und Abfallrecht (KrWG, NachwV, AbfAEV, EfbV, DepV etc.) sowie in der EMAS-Privilegierungs-Verordnung mit Bezug zu den genannten Umweltrechtsgebieten zu finden sind. Weitere Verknüpfungen dieser Gruppe finden sich in spezifischen Umweltgesetzen in den Bereichen Energie, Ökodesign/Produktgestaltung und öffentliche Beschaffung.<sup>17</sup> Eine zweite, im Hinblick auf die Anzahl der Verknüpfungen, weitaus kleinere Gruppe bilden die **ökonomischen Verknüpfungen**. Dazu zählen der Spitzenausgleich (Energie-/StromStG), die Besondere Ausgleichsregelung (EEG) und die EMAS-Förderprogramme des Bundes und der Länder.

Neben den in der Bundesgesetzgebung verankerten Verknüpfungen gibt es auch verschiedene, in der Regel ordnungsrechtliche Verknüpfungen auf Landesebene. Sie finden sich insbesondere in der Landesgesetzgebung, in Verwaltungsvorschriften und in Gebührenverordnungen.<sup>18</sup> Auch auf EU-Ebene finden sich Verknüpfungen, z.B. in der Industrieemissionsrichtlinie oder der Ökodesign-Richtlinie.<sup>19</sup>

Die bestehenden Verknüpfungen können grob den in Tabelle 1 dargestellten Kategorien zugeordnet werden.

Tabelle 1: Übersicht über bestehende Verknüpfungskategorien von EMAS mit dem Umwelt- und Energierecht

Verknüpfungsform / Verknüpfung	
Gebührenerleichterungen	Gebührenerleichterung im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren (Gebührenordnungen der Länder)
Genehmigungsverfahren	Berücksichtigung bei der Entscheidung bzgl. der Unterlagen im Genehmigungsverfahren (9. BImSchV)
	Berücksichtigung von EMAS bei der Entscheidung bzgl. der Hinzunahme eines Sachverständigen (9. BImSchV)
Überwachung	Verlängerung der behördlich angeordneten Messintervalle bzw. der Vor-Ort-Inspektionen durch die Behörde (2. BImSchV, BImSchG, EMASPrivilegV)
	Sonstige Erleichterungen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich Kalibrierung, Ermittlungen, Prüfungen und Messungen, Durchführung mit eigenem Personal, Information der Öffentlichkeit etc. (BImSchG, versch. BImSchV, EMASPrivilegV)
Berichtspflichten	Erleichterungen bei der Anlagendokumentation (AwsV) Reduzierte Anforderungen bezüglich der bestehenden Berichtspflichten (insbes. jährliche Berichte der betriebsbeauftragten Person, Emissionserklärung nach BImSchG, EMASPrivilegV)

<sup>17</sup> Einen Überblick über die bestehenden Verknüpfungen in der deutschen und EU-Gesetzgebung bietet die Broschüre "Fördermöglichkeiten und Privilegierungen für EMAS-Organisationen" der Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses (UGA, 2016).

<sup>18</sup> Nicht alle Bundesländer gewähren Verknüpfungen im Landesrecht oder nutzen den Spielraum, der sich aus der Bundesgesetzgebung ergibt. Damit ist der Umfang an Verknüpfungen zwischen den Bundesländern sehr unterschiedlich. UGA (2016)

<sup>19</sup> Verknüpfungen können unterteilt werden in Regelungen zur Substitution und zur Deregulierung. Bohne et al. (1999). Im vorliegenden Bericht wird diese Unterscheidung nicht angewandt.

Verknüpfungsform / Verknüpfung	
	Sonstige Erleichterungen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich Messberichte sowie sonstigen Berichte und Mitteilungen (BImSchG, versch. BImSchV, EMASPrivilegV)
	Erfüllung der Anforderungen des Anhangs V des EVPG bzw. der Richtlinie 2009/125/EG (Ökodesign-Richtlinie)
Betriebsorganisation	Alternative Mitteilung zur Betriebsorganisation (z.B. BImSchG, KrWG, EMASPrivilegV)
Beauftragtenwesen	Verzicht auf Benennung einer beauftragten Person für Immissionsschutz, Störfall und Abfall (BImSchG, KrWG, EMASPrivilegV)
Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen	Erfüllung der Energieauditpflicht (EDL-G) Besondere Ausgleichsregelung nach EEG Spitzenausgleich nach Energie-/StromStG bzw. SpaEfV
Öffentliche Beschaffung	Bevorzugung bei der öfftl. Beschaffung nach VgV
Förderprogramme <sup>20</sup>	Förderprogramme des Bundes, darunter Kommunalrichtlinie <sup>21</sup> , BAFA Förderung <sup>22</sup> , ZIM-Kooperationsnetzwerke <sup>23</sup> Förderprogramme der Bundesländer Bayern, Baden-Württemberg, Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt

Zusätzlich gibt es diverse weitere Verknüpfungen für Unternehmen der Abfallbranche (KrWG, NachwV, AbfAEV, EfbV etc.) und landesspezifische Regelungen (z.B. im Abfallrecht Bayern).

Die Mehrzahl der ordnungsrechtlichen Verknüpfungen bezieht sich auf das Genehmigungsverfahren bzw. den Betrieb von genehmigungsbedürftigen Anlagen im Immissionsschutzrecht. Die Inanspruchnahme der Verknüpfungen erfolgt daher vorwiegend durch produzierende Unternehmen. Zudem sind es häufig große Unternehmen, die hiervon profitieren - im Gegensatz zu KMU, die seltener genehmigungsbedürftige Anlagen betreiben.<sup>24</sup> Verknüpfungen im Wasser- und Abfallrecht hingegen können grundsätzlich von mehr Branchen und weitgehend unabhängig von der Unternehmensgröße in Anspruch genommen werden. Vor diesem Hintergrund überrascht es dennoch nicht, dass laut der Unternehmensbefragung mehrheitlich große EMAS-Unternehmen bestehende Verwaltungs- und Gebührenerleichterungen in Anspruch nehmen (78%).

Auch für die Verknüpfungen von EMAS mit dem Spitzenausgleich nach dem EnergieStG- und StromStG sowie mit der besonderen Ausgleichsregelung nach dem EEG gilt, dass sie mehrheit-

<sup>20</sup> Eine aktuelle Übersicht über die Förderprogramme des Bundes und der Bundesländer bietet die Broschüre „Fördermöglichkeiten und Privilegierungen für EMAS-Organisationen“ der Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses, abrufbar unter: [https://www.emas.de/fileadmin/user\\_upload/06\\_service/PDF-Dateien/EMAS\\_Foerderung\\_und\\_Privilegierung.pdf](https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/EMAS_Foerderung_und_Privilegierung.pdf) (abgerufen am 07.06.2019).

<sup>21</sup> „Richtlinie zur Förderung von Klimaschutzprojekten im kommunalen Umfeld“ des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU)

<sup>22</sup> „Förderung unternehmerischen Know-hows“ des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)

<sup>23</sup> „Zentrale Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi)

<sup>24</sup> So ergibt sich aus der Umfrage (Arqum GmbH und adelphi (2018a)), dass knapp 30% der genehmigungsbedürftigen Anlagen in KMU und etwas über 70% in großen Unternehmen vorzufinden sind. Eine vom Projektteam durchgeführte stichprobenhafte Recherche in den IE-Anlagen-Überwachungsprogrammen der Bundesländer Hessen, Sachsen und Bayern ergibt zudem, dass zwischen einem Viertel und einem Drittel der IE-Anlagen in KMU vorzufinden sind.

lich großen Unternehmen zugutekommen: unter den befragten Unternehmen sind beim Spitzenausgleich 68% der Begünstigten Großunternehmen und bei der besonderen Ausgleichsregelung 74%.<sup>25</sup> Das hat unterschiedliche Gründe. Die Besondere Ausgleichsregelung greift beispielsweise erst ab einem gewissen Schwellenwert für den Energieverbrauch, den KMU seltener erreichen. Für die Beantragung des Spitzenausgleichs können KMU auf alternative Systeme zurückgreifen, die mit weniger Aufwand als EMAS umzusetzen sind. Ebenso gilt in Bezug auf diese Verknüpfungen, dass i.d.R. die Unternehmen des produzierenden Gewerbes profitieren.

Tabelle 2 und Tabelle 3 stellen dar, wie sich die bestehenden Verknüpfungen von EMAS mit anderen Rechtsvorschriften auf Unternehmensgröße und Sektoren (produzierendes / nicht-produzierendes Gewerbe) verteilen. Es mag auf den ersten Blick der Eindruck entstehen, dass weniger die Unternehmensgröße über die Anzahl der verfügbaren Verknüpfungen entscheidet, sondern der Sektor (produzierend versus nicht-produzierend). Dabei gilt jedoch zu beachten, dass KMU in der Praxis deutlich seltener die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Verknüpfungen erfüllen als große Unternehmen.

---

<sup>25</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

**Tabelle 2: Verteilung der wesentlichen Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten für große Unternehmen im produzierenden und nicht-produzierenden Gewerbe**

	Produzierendes Gewerbe	Nicht-produzierendes Gewerbe
<b>Ordnungsrechtliche Verknüpfungen</b>	<p><b>Ausnahme von der Energieaudit-Pflicht</b> nach EDL-G</p> <p><b>Verknüpfung im Genehmigungsverfahren</b> (Gebührenerleichterungen, Antragsunterlagen) nach BImSchG/V</p> <p><b>Verknüpfungen bei Berichtspflichten</b> (Bericht der betriebsbeauftragten Person entfällt im KrWG, BImSchG, WHG bzw. Verzicht auf Emissionserklärung)</p> <p><b>Verzicht auf Benennung einer beauftragten Person</b> in KrWG, BImSchG</p> <p><b>Nachweis der Betriebsorganisation</b> nach KrWG, BImSchG</p> <p><b>Verlängerung der angeordneten Messintervalle</b> nach BImSchG</p> <p><b>Weitere Vereinfachungen für genehmigungsbedürftige Anlagen</b> in BImSchG/V (insbes. Messungen/Prüfungen, Information der Öffentlichkeit, Hinzunahme eines Sachverständigen etc.)</p> <p><b>Bevorzugung bei der öffrtl. Beschaffung</b> nach VgV</p> <p><b>Verknüpfungen für Unternehmer der Abfallbranche</b> nach NachweisV, AbfAEV, EfbV, DepV, BioAbfV etc.</p> <p><b>Verknüpfung bei der Anlagendokumentation</b> nach AwSV</p> <p><b>Erfüllung der Anforderungen des Anhangs V</b> der EVPG bzw. Richtlinie 2009/125/EG (Ökodesign-Richtlinie)</p>	<p><b>Ausnahme von der Energieaudit-Pflicht</b> nach EDL-G</p> <p><b>Bevorzugung bei der öffrtl. Beschaffung</b> nach VgV</p> <p><b>Verknüpfung bei der Anlagendokumentation</b> nach AwSV</p>
<b>Ökonomische Verknüpfungen</b>	<p><b>Besondere Ausgleichsregelung</b> nach EEG</p> <p><b>Spitzenausgleich</b> nach Energie-/StromStG bzw. SpaEfV</p> <p><b>Förderprogramme</b> zur EMAS-Ein- und Fortführung (Bundes- und Landesprogramme)</p>	<p><b>Förderprogramme</b> zur EMAS-Ein- und Fortführung (Bundes- und Landesprogramme)</p>

**Tabelle 3: Verteilung der wesentlichen Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten für KMU im produzierenden und nicht-produzierenden Gewerbe**

	Produzierendes Gewerbe	Nicht-produzierendes Gewerbe
<b>Ordnungsrechtliche Verknüpfungen</b>	<p><b>Verknüpfung im Genehmigungsverfahren</b> (Gebührenerleichterungen, Antragsunterlagen) nach BImSchG/V</p> <p><b>Verknüpfungen bei Berichtspflichten</b> (Bericht der betriebsbeauftragten Person entfällt im KrWG, BImSchG, WHG bzw. Verzicht auf Emissionserklärung)</p> <p><b>Verzicht auf Benennung einer beauftragten Person</b> in KrWG, BImSchG</p> <p><b>Nachweis der Betriebsorganisation</b> nach KrWG, BImSchG</p> <p><b>Verlängerung der angeordneten Messintervalle</b> nach BImSchG</p> <p><b>Weitere Vereinfachungen für genehmigungsbedürftige Anlagen</b> in BImSchG/V (insbes. Messungen/Prüfungen, Information der Öffentlichkeit, Hinzunahme eines Sachverständigen etc.)</p> <p><b>Bevorzugung bei der öfftl. Beschaffung</b> nach VgV</p> <p><b>Verknüpfungen für Unternehmer der Abfallbranche</b> nach NachweisV, AbfAEV, EfbV, DepV, BioAbfV etc.</p> <p><b>Verknüpfung bei der Anlagendokumentation</b> nach AwSV</p> <p><b>Erfüllung der Anforderungen des Anhangs V</b> der EVPG bzw. Richtlinie 2009/125/EG (Ökodesign-Richtlinie)</p>	<p><b>Bevorzugung bei der öfftl. Beschaffung</b> nach VgV</p> <p><b>Verknüpfung bei der Anlagendokumentation</b> nach AwSV</p>
<b>Ökonomische Verknüpfungen</b>	<p><b>Besondere Ausgleichsregelung</b> nach EEG</p> <p><b>Spitzenausgleich</b> nach Energie-/StromStG bzw. SpaEfV</p> <p><b>Förderprogramme</b> zur EMAS-Ein- und Fortführung (Bundes- und Landesprogramme)</p>	<p><b>Förderprogramme</b> zur EMAS-Ein- und Fortführung (Bundes- und Landesprogramme)</p>

## 5 Die Wirksamkeit bestehender Verknüpfungen

Basierend auf den in Kapitel 2 benannten Kriterien wurden die Verknüpfungen im Einzelnen und in ihrer Gesamtheit auf ihre Wirksamkeit hin untersucht.<sup>26</sup> Die Wirksamkeit der Förderprogramme zur Ein- und Weiterführung von EMAS wurden nicht untersucht, da es aus Sekundärquellen keine empirischen Nachweise zur Inanspruchnahme und Bewertung der Programme gibt und eine Primärerhebung im Rahmen des Vorhabens nicht möglich war.

Wie in Kapitel 2 und 3 beschrieben gibt es für viele Verknüpfungen sehr wenige oder keine Erfahrungswerte. Die Untersuchung kann sich daher nur auf jene Verknüpfungen konzentrieren, die im unternehmerischen und behördlichen EMAS-Alltag eine Rolle spielen. Einige dieser Verknüpfungen werden nachfolgend beleuchtet, um darauf aufbauend verbundene Erfolgsfaktoren und Hemmnisse zu identifizieren. Anschließend wird die gesamte „EMAS-Verknüpfungslandschaft“ in den Blick genommen, um über die Wirksamkeit des Geflechts und das Zusammenspiel verschiedener Verknüpfungen eine Aussage treffen zu können.

Aus der Reihe der ordnungsrechtlichen Verknüpfungen heben sich die Gebührenermäßigungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens für EMAS-Anlagen hervor, die von einigen Bundesländern in Höhe von bis zu 30% gewährt werden. Sie können einen starken Anreiz für Unternehmen setzen um EMAS einzuführen, da je nach Genehmigungsumfang substantielle finanzielle Einsparungen damit verbunden sind.<sup>27</sup> Sie sind folglich vergleichsweise bekannt und werden von produzierenden Unternehmen häufig in Anspruch genommen.<sup>28</sup> Auch Vollzugsfachleute nennen die Gebührenermäßigung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens als die mit Abstand am meisten gewährte Verknüpfungsform.<sup>29</sup> Gleichzeitig handelt es sich um einen vorwiegend finanziellen Nutzen für Unternehmen, während einige Behörden den Entlastungseffekt für ihre Arbeit in Frage stellen.<sup>30</sup>

Eine weitere Verknüpfungsform zielt darauf ab, bestehende EMAS-Unterlagen für behördliche Prozesse zu nutzen. Dazu zählt z.B. die Nutzung von EMAS-Unterlagen im Genehmigungsverfahren nach 9. BImSchV. So sieht § 4 Abs. 1 9. BImSchV vor, dass die Behörde bei der Forderung nach Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren EMAS-Dokumente wie die Umwelterklärung berücksichtigen kann. Solange es aber keine (durch den Gesetzgeber oder die Behörde geschaffene) Klarheit gibt, wie die Berücksichtigung konkret aussehen soll (im Sinne eines Verzichtes auf bestimmte Antragsunterlagen), müssen die Unternehmen weiterhin alle Antragsteile bei der Behörde einreichen, die EMAS-Dokumente werden gegebenenfalls zusätzlich eingereicht. Für die Behörde kann dadurch sogar ein Mehraufwand entstehen, da sie neben den normalen

<sup>26</sup> Es handelt sich dabei um die Kriterien „Anreizwirkung zur Verbreitung von EMAS“, „Risiko eines verminderten Umweltschutzniveaus“, „Reduzierter Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Staat“, „Erhöhter Nutzen für Wirtschaft und Staat“

<sup>27</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>28</sup> 94,3% der befragten Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes kennen die Verknüpfung, 87,9% nehmen sie in Anspruch. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>29</sup> Die meisten anderen Verwaltungserleichterungen sind entweder nicht bekannt oder der Nutzen ist zu gering. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>30</sup> Freitextantworten: „Durch das (...) Kostenverzeichnis wird ja nur ein verringerter Gebührensatz festgelegt. Daraus ergeben sich keine Arbeits erleichterungen (...).“; „zertifizierte Betriebe sind bei Qualität der Antragsunterlagen in Genehmigungsverfahren nicht besser als andere“; „Wenn Antragsunterlagen trotz Managementsystem nicht ausreichend und umfassend sind und ein erheblicher Aufwand von Seiten der Behörde besteht, dass die Unterlagen vollständig eingereicht werden“. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

Antragsunterlagen zusätzlich die EMAS-Dokumente auswerten muss und die darin enthaltenen Informationen unter Umständen gar nicht verwenden kann.<sup>31, 32</sup>

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei Verknüpfungen, die Erleichterungen im Bereich der Berichtspflichten schaffen sollen. Die Verwendung der EMAS-Umwelterklärung anstelle der Emissionserklärung nach §27 BImSchG wird nach Behördenangaben u.a. deshalb nicht in Anspruch genommen, weil die Datenübermittlung im Rahmen bestehender Verfahren, wie beispielsweise das Portal zur „betrieblichen Umweltdaten Berichterstattung“ (BUBE), für alle Beteiligten einfacher ist.<sup>33</sup> Bei den jährlichen Berichten der beauftragten Person nach BImSchG, KrWG bzw. EMASPrivilegV, welche durch die EMAS-Umwelterklärung und den Umweltbetriebsprüfungsbericht nach Anhang III der EMAS-Verordnung ersetzt werden können, entsteht zwar eine gewisse Entlastung für die beauftragte Person, welche den behördlich geforderten Bericht nicht extra anfertigen muss. Dabei handelt es sich laut einer Unternehmensaussage in der Gesamtschau aber um eine vernachlässigbare Erleichterung.<sup>34</sup> Ein anderes Unternehmen wiederum berichtet in diesem Zusammenhang, dass sich die behördlichen Berichtspflichten i.d.R. aus den Genehmigungsbescheiden ergeben und so speziell in den Datenerfordernissen sind, dass man diese Daten nicht 1:1 in die Umwelterklärung mit ihrer breiten Zielgruppe aufnehmen könne. Dies trifft vermutlich auch auf andere Berichtspflichten zu: So kann gemäß § 43 AwSV auf die Anlagendokumentation verzichtet werden, wenn die entsprechenden Inhalte in der Umwelterklärung oder alternativ im Umweltbetriebsprüfungsbericht beschrieben sind. „Die Beschreibung wäre dann aber so fachtechnisch, dass es für die Zielgruppe der Umwelterklärung nicht geeignet wäre.“<sup>35</sup>

Eine vergleichsweise bekannte und laut Umfrage von rund 40% der produzierenden Unternehmen beanspruchte Verknüpfung ist die Verlängerung der Intervalle für behördliche Vor-Ort-Inspektionen von Anlagen, die den Anforderungen der europäischen Industrieemissionsrichtlinie genügen müssen (sog. IE-Anlagen).<sup>36</sup> Nicht nur Unternehmen schätzen diese Möglichkeit u.a. aufgrund des reduzierten Zeitaufwands, auch einige Behörden erfahren dadurch eine Entlastung bei ihrer Arbeit.<sup>37</sup> Da die Genehmigung von Industrieanlagen und die anlassbezogene Überwachung von genehmigungsbedürftigen Anlagen i.d.R. höhere Priorität für die Behörden haben, wird die Regelüberwachung von Anlagen aufgrund von Kapazitätsproblemen häufig unzureichend durchgeführt.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> „Mit der Regelung des §4 der 9. BImSchV gaben sich dennoch die (...) Unternehmensvertreter nicht zufrieden. Denn es sei unklar, welche EMAS-Dokumente in welcher Weise berücksichtigt werden. (...) Dementsprechend gaben Unternehmens- und Behördenvertreter übereinstimmend an, dass §4 der 9. BImSchV bisher keinerlei praktische Auswirkung hatte. (...) Die überwiegende Mehrheit der (...) Behörden sah kein Problem darin, EMAS-Dokumente (...) zu berücksichtigen. (...) Jedoch ist die Umwelterklärung, (...), nach einheitlicher Aussage aller interviewten Akteursgruppen „völlig ungeeignet“, da sie in der Regel keine Informationen enthalte, die den Anforderungen des Genehmigungsverfahrens entsprächen. Bohne et al. (1999), S. 170

<sup>32</sup> Laut der Unternehmensumfrage kennen 51,5% der Unternehmen diese Verknüpfung, 25% nehmen sie in Anspruch. Während die Verknüpfung 21,5% der Behörden bekannt ist, wird sie nur von 4,7% gewährt. Nur 3 von 47 Behörden erfahren teilweise eine Entlastung durch diese Verknüpfung. Arqum GmbH und adelphi (2018a; 2018b)

<sup>33</sup> Freitextantwort: „Die Verwaltungserleichterungen betreffen Berichts- und Mitteilungspflichten, die sehr konkret sind, und für die häufig bereits Formulare auch elektronische Formulare (z.B. BUBE) existieren. Der Nachweis zur Erfüllung der Pflicht unter Verwendung der bestehenden Formulare ist sowohl für den Betreiber wie für die Überwachungsbehörde einfacher als durch die indirekte Dokumentation über die EMAS-Dokumente“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>34</sup> „Insgesamt ist der Nutzen durch den reduzierten Aufwand gesamtunternehmerisch gesehen nicht so groß, aber für den einzelnen Beauftragten ist es schon eine Erleichterung. Deswegen wird aber niemand EMAS machen.“ Interview mit einem Unternehmensvertreter (2017)

<sup>35</sup> Interview mit einem Unternehmensvertreter (2017)

<sup>36</sup> 58% der Unternehmen kennen die Verknüpfung, 39% nehmen sie in Anspruch. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>37</sup> 16 von 46 Behörden geben an, (teilweise) eine Entlastung zu erfahren. Sie wurden allerdings nicht nur nach den Vor-Ort-Inspektionen, sondern auch nach den behördlich angeordneten Messintervallen gefragt. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>38</sup> Ziekow, J. et al. (2018), S. 17

Hier kann die Verlängerung von Prüfindervallen Entlastung schaffen und die Behörden können sich für die Regelüberwachung stärker auf jene Unternehmen konzentrieren, die kein UMS führen. Gleichzeitig gibt es in beiden Gruppen auch vereinzelt Argumente gegen eine solche Intervallverlängerung. Auf Behörden- und Unternehmensseite wird in manchen Fällen der enge und regelmäßige Kontakt im Rahmen der Vor-Ort-Inspektionen explizit gewünscht. Unternehmen schätzen z.B. die „Rechtssicherheit“, die durch die behördliche Kontrolle vor Ort entsteht. Einzelne Behördenvertreter wiederum geben an, dass aus ihrer Sicht die behördliche Überwachung inkl. der Regelüberwachung nicht durch EMAS reduziert werden kann.<sup>39</sup>

Wendet man den Blick zu den ökonomischen Erleichterungen für Unternehmen im Rahmen des Spitzenausgleichs und der besonderen Ausgleichsregelung, dann zeigt sich ein klarer Zusammenhang zwischen der Wirksamkeit der Verknüpfung mit dem finanziellen Vorteil für Unternehmen: 73% der im Projekt befragten EMAS-Unternehmen halten die Verknüpfung von EMAS mit dem Energie- und Stromsteuergesetz (Spitzenausgleich) für (sehr) wirksam, 41% die Verknüpfung von EMAS mit dem EEG (Besondere Ausgleichsregelung).<sup>40</sup> Allerdings zeigt sich auch, dass hier ein starker Mitnahmeeffekt besteht, denn insbesondere jene Unternehmen profitieren stark von diesen Verknüpfungen, die das EMAS-System schon vorher betrieben haben und daher ohne weitere Aktivitäten in den Genuss der Rückerstattung bzw. geringeren Abgabenlast kommen. Vorteilhaft ist hier zum einen, dass der finanzielle Nutzen für jedes Unternehmen konkret beziffert werden kann. Beim Spitzenausgleich liegt die Bandbreite der Steuerreduzierung zwischen <5.000 € und >1 Mio. €, bei der Besonderen Ausgleichsregelung ergeben sich Erleichterungen zwischen 10.000 und >1 Mio. €. <sup>41</sup> Zum anderen werden diese Vorteile i.d.R. auch von der Geschäftsleitung gesehen, verbessern das Ansehen von EMAS im Unternehmen und stärken damit auch die Position des für EMAS zuständigen Personals.

Gleichwohl bleibt die Anreizwirkung dieser Verknüpfungen hinter den Erwartungen zurück. Trotz der Anreize entscheiden sich nicht substanziell mehr Unternehmen für die Einführung von EMAS. Das liegt vermutlich auch daran, dass konkurrierende Systeme (DIN EN ISO 50001, EN 16247, Alternatives System nach SpaEfV) als gleichwertige Nachweise für die Inanspruchnahme der Begünstigungen erbracht werden können, in der Implementierung aber häufig kostengünstiger für die Unternehmen sind. So zeigt eine Auswertung der Besonderen Ausgleichsregelung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dass von den rund 2.639 Betrieben, welche die Besondere Ausgleichsregelung im Jahr 2018 beantragten, nur 101 Betriebe eine EMAS-Registrierung hierfür vorwiesen.<sup>42</sup>

Bei der EMAS-basierten Befreiung von der Energieaudit-Pflicht steht weniger der damit verbundene finanzielle Vorteil im Fokus. EMAS-Organisationen nehmen diese Verknüpfung gerade deswegen mit Wohlwollen auf, da so kein zusätzlicher interner und externer Aufwand für die Durchführung des Energieaudits entsteht. Die zuvor genannten positiven Auswirkungen auf das interne Ansehen von EMAS gehen auch mit dieser Verknüpfung einher. Aber auch hier trifft zu,

<sup>39</sup> Freitextantworten: „(...) denn eine EMAS-Zertifizierung lässt noch lange keinen umweltrechtskonformen Betrieb vermuten. Überwacht und genehmigt muss ein solcher Betrieb dennoch wie jeder andere auch.“; „Häufig sind jedoch die Überwachungen durch EMAS bzw. andere Zertifizierungen nicht so tiefgreifend und auf die Genehmigung abgestellt, dass dadurch ein Verzicht der Überwachungsbehörde auf die Regelüberwachung erfolgen kann“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>40</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a). Für Vollzugsbehörden ist hier von keiner Entlastung auszugehen: Die Behörde prüft das Vorhandensein der Bedingungen für die Inanspruchnahme von Spitzenausgleich und Bes. Ausgleichsregelung und im Falle von EMAS ist es – analog zur ISO 50001 – auf die Überprüfung eines entsprechenden Zertifikats beschränkt.

<sup>41</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>42</sup> 2.187 Unternehmen hingegen wiesen eine Zertifizierung nach ISO 50001 auf, 13 Unternehmen ein Energieaudit nach EN 16247 und 338 Unternehmen eine Testierung nach dem Alternativen System SpaEfV. Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2017), S. 22

dass sich die Mehrzahl der Unternehmen, die zum Zeitpunkt der Energieauditpflicht noch kein UMS oder EnMS eingeführt hatten, sich letztendlich nicht für EMAS, sondern für ein EnMS nach der ISO 50001 entschieden haben (6% EMAS versus 93% ISO 50001). Die Anreizwirkung für die Verbreitung von EMAS bleibt also auch hier sehr gering.<sup>43</sup>

Zusammenfassend zeigt sich, dass für die jeweiligen Verknüpfungen die Wirksamkeit sehr unterschiedlich ist.<sup>44</sup> Wenige Verknüpfungen sind sehr wirksam für Unternehmen (besonders finanziell), haben jedoch für Behörden kaum einen Nutzen (z.B. Gebührenerleichterungen). Andere Verknüpfungen erleichtern in der aktuellen Ausgestaltung beiden Akteursgruppen nicht wirklich den Arbeitsalltag (z.B. Anerkennung von EMAS-Dokumenten im Rahmen von Berichtspflichten). Eine deutliche Anreizwirkung zur Verbreitung für EMAS ist bei keiner der bestehenden Verknüpfung klar ersichtlich. Manche Verknüpfungen tragen zumindest dazu bei, Unternehmen im EMAS-System zu halten (z.B. Energieauditpflicht). Einige Verknüpfungen sind theoretisch gut gedacht, scheitern aber an der Umsetzung in der Praxis (z.B. Antragsunterlagen im Genehmigungsverfahren, Anerkennung von EMAS-Unterlagen bei behördlichen Berichtspflichten).

Mit einem Blick weg von einzelnen und hin zu dem Zusammenspiel bestehender Verknüpfungen lassen sich zusätzliche Erkenntnisse gewinnen.

Die Unternehmensbefragung ergibt, dass jedes zweite Unternehmen (ziemlich oder völlig) zufrieden mit den ordnungsrechtlichen Verknüpfungen ist - gegenüber einem Drittel der Unternehmen, die (völlig oder ziemlich) unzufrieden sind.<sup>45</sup> Die Umfrage richtete sich allerdings ausschließlich an produzierende Unternehmen. Wie zufrieden der nicht-produzierende Sektor mit den Verwaltungserleichterungen ist, kann nur vermutet werden: Aus der EMAS-Evaluierungsstudie 2012<sup>46</sup> ergibt sich, dass 46% der Befragten aus dem nicht-produzierenden Sektor bei der „Anerkennung durch Behörden im Verwaltungsvollzug“ Nachbesserungsbedarf sehen – gegenüber 78% aus dem produzierenden Sektor.

Abbildung 1 stellt schematisch dar, wie sich die bestehenden Verknüpfungen auf die EMAS-Anwendergruppen verteilen. Es zeigt sich, dass die stärker vertretenen Anwendergruppen (KMU und nicht-produzierende Unternehmen) vergleichsweise weniger Verknüpfungen in Anspruch nehmen können. Die Größe der Kreise bezieht sich auf die Anzahl an Verknüpfungen. Der Nutzen der jeweiligen Verknüpfung kann hieraus nicht abgelesen werden.

---

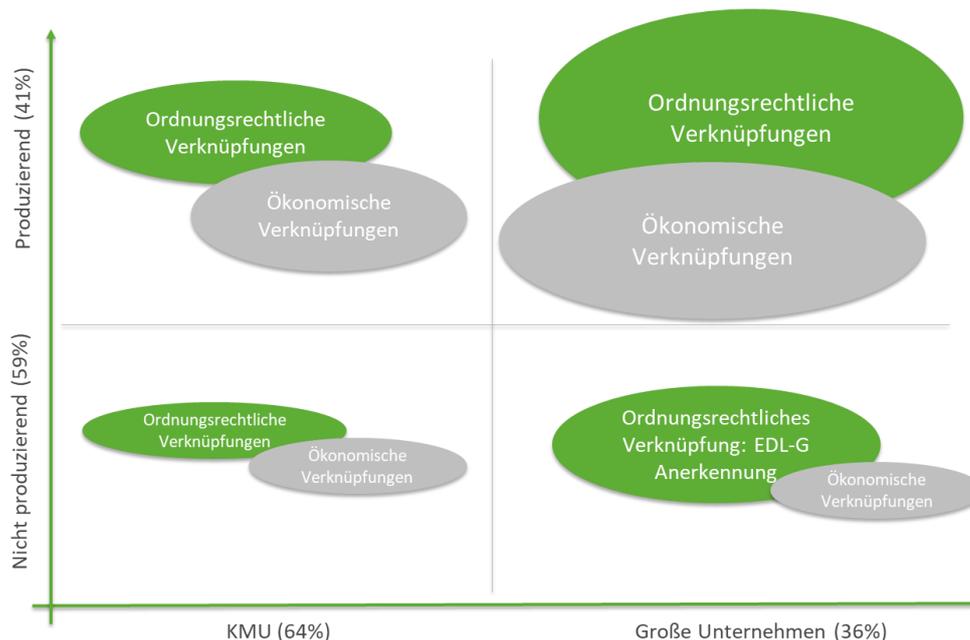
<sup>43</sup> Mai, M. et al. (2017), S. 9. Jene Unternehmen, die grundsätzlich ein Managementsystem anstelle des Energieaudits wählten, wählten mit 93% eine Zertifizierung nach DIN EN ISO 50001 und lediglich 6% eine EMAS-Validierung.

<sup>44</sup> Wirksamkeit in Bezug auf eine oder mehrere der in Kapitel 2 beschriebenen Wirksamkeitskriterien

<sup>45</sup> Der meistgenannte Nutzen lag bei Gebührenerleichterungen (7 von 17 Antworten) und einem reduzierten Aufwand (Zeit) bei Behördeninspektionen/ unbürokratischer Umgang mit der Genehmigungsbehörde (8 von 17 Antworten). Die gesamten jährlichen monetären Einsparungen durch ordnungsrechtliche Verknüpfungen belaufen sich lt. Umfrage auf unter 5.000 € (5 von 12 Unternehmen) bis auf über 50.000 € (1 Unternehmen). Aufgrund der geringen Grundgesamtheit muss mit diesen Angaben jedoch sehr vorsichtig umgegangen werden. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>46</sup> Steyrer, T. und Simon, A. (2013). Nicht veröffentlichter Teil, auf Anfrage verfügbar.

Abbildung 1: Schematische Darstellung der Verteilung von Verknüpfungen nach EMAS-Anwendergruppe (Prozentwerte geben die Anteile der Anwendergruppen an den Registrierungszahlen wieder)



Zum Teil hängt der konkrete Nutzen für die Unternehmen davon ab, wie Vollzugsbehörden ihren Ermessensspielraum bei der Gewährung von Verwaltungs- und Gebührenerleichterungen nutzen bzw. ob sie eine solche überhaupt gewähren. Ein Anspruch der EMAS-Unternehmen auf eine behördlich gewährte Erleichterung besteht in der Regel nicht (eine Ausnahme bildet das Energieaudit) und in der Praxis verhindert dies oftmals ein Ausschöpfen der Potentiale.<sup>47</sup> Die Unternehmensbefragung zeigt, dass in 60% der Fälle die Behörden nur dann eine Verwaltungserleichterung gewähren, wenn das Unternehmen diese einfordert. Proaktiv weisen ca. 20% der Behörden darauf hin, in rund 16% der Fälle lehnten die Behörden von Unternehmen angefragte Erleichterungen ab.<sup>48</sup>

Neben dem Nutzen für die Unternehmen stellt sich auch für das Geflecht an bestehenden Verknüpfungen die Frage nach der Anreizwirkung in Bezug auf die Weiterführung oder Ersteinführung von EMAS. Im Forschungsvorhaben geführte Einzelinterviews mit Unternehmen und Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachtern ergaben, dass durch die zuvor genannten Verknüpfungen (Spitzenausgleich, Bes. Ausgleichsregelung, EMAS als Nachweis für die Energieauditpflicht), die monetär z.T. sehr attraktiv sind, eine stärkere Bindung der Unternehmen an das System erfolgt.<sup>49</sup> Die ordnungsrechtlichen Verknüpfungen hingegen sind nur in Ausnahmefällen so reizvoll, dass sie der ausschlaggebende Grund dafür sind, dass ein Unternehmen bei EMAS

<sup>47</sup> Freitextantworten: „Teilweise haben Behörden schon erteilte Verknüpfungen grundlos wieder zurückgenommen.“; „Behördenvertreter [sind] meist nicht sensibilisiert und bei Zuständigkeitswechsel muss neu hingewiesen und eingefordert werden“; „Die Behörden akzeptieren meistens die möglichen Verknüpfungen nicht!“ „[Es braucht] proaktives Handeln der Behörden - es scheint das die Behörden nicht alle EMAS-Verknüpfungen kennen.“ Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>48</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>49</sup> Interviews mit Unternehmensvertretern und Umweltgutachtern (2017)

bleibt.<sup>50</sup> Eine Anreizwirkung entsteht aktuell daher eher durch einzelne als durch das Zusammenwirken verschiedener Verknüpfungen. Ebenfalls zeigt sich, dass die Anreizwirkung zur Einführung von EMAS bei denjenigen Verknüpfungen mit hohem finanziellem Vorteil dadurch gemindert wird, dass andere Systeme wie die ISO 50001 als gleichwertige Nachweise anerkannt werden. Der Mehraufwand, der für die Einführung von EMAS zu leisten ist, spiegelt sich bislang nicht in der Höhe der finanziellen Vorteile wider.

Grundsätzlich gilt: Es gibt zwar ein Geflecht an Verknüpfungen, das insbesondere große Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe in Anspruch nehmen können, aber die Unternehmen sehen nicht die Summe der Erleichterungen für EMAS als ausschlaggebenden Grund am System teilzunehmen oder dabei zu bleiben. Vielmehr sind es wenige Verknüpfungen, die einen substantiellen monetären Nutzen nach sich ziehen und somit die Kosten-Nutzen-Relation für die Weiterführung von EMAS verbessern. Verknüpfungen, die alleingegenommen einen kleinen Nutzen aufweisen, haben anscheinend keine kumulierende Anreizwirkung für EMAS. In der Regel sind die damit verbundenen Einsparungen für die Unternehmen zu gering.<sup>51, 52</sup>

Auch aus Sicht der Vollzugsbehörden sind die potentiellen Entlastungen durch bestehende Verwaltungserleichterungen für EMAS gering.<sup>53</sup> Bislang bestehen auf Behördenseite aufgrund der geringen EMAS-Zahlen oder der Vorbehalte einzelner Behörden gegenüber den Verknüpfungen kaum Erfahrungen mit der Gewährung von Verwaltungserleichterungen für EMAS.<sup>54</sup> Am ehesten findet sich in den Immissionsschutzabteilungen der Regionen/Landkreise mit vielen EMAS-Betrieben Vollzugspersonal, das regelmäßige Kontakte mit diesen Unternehmen hat und somit auch (aber nicht zwangsläufig) Erfahrungen mit möglichen Verwaltungserleichterungen. Deren Einstellung gegenüber dem EMAS-System und den Erleichterungen sind unterschiedlich. Einigkeit herrscht aber darin, dass der Nutzen der Verknüpfungen im Sinne einer behördlichen Entlastung in der Regel gering oder nicht gegeben ist. Über zwei Drittel erfahren keine Entlastung bei der behördlichen Arbeit, wenn sie Verwaltungserleichterungen gewähren.<sup>55</sup> Manche geben an, dass sogar ein Zusatzaufwand für sie entsteht, wenn sie für die Gewährung einer Verknüpfung eine Begründung erstellen oder wenn Daten aus den eingereichten EMAS-Unterlagen händisch herausgesucht werden müssen, die sonst vom Unternehmen direkt in das behördliche Formular eingetragen werden.<sup>56</sup> Am ehesten sehen Behörden in der Regelüberwachung von genehmigungsbedürftigen Anlagen einen Ansatzpunkt, wenn die Intervalle der behördlich angeordne-

<sup>50</sup> Ein Interviewpartner aus einem Großunternehmen der Petrochemie erklärte, dass die Einsparungen im Zusammenhang mit den Genehmigungen und dem Betrieb / der behördlichen Überwachung der genehmigungsbedürftigen Anlagen sich auf mehrere hundert tausend Euro pro Jahr belaufen und die Kosten für den EMAS-Systemerhalt mehrfach wettmache. Arqum GmbH und adelphi (2017)

<sup>51</sup> "Der Einspareffekt aus diesen und weiteren Verknüpfungsmöglichkeiten der EMASPrivilegV wird insgesamt als marginal klassifiziert." Destatis (2014), S. 5

<sup>52</sup> Zusätzliche Freitextantworten: „Mehraufwand für die Firma“, „ökonomisch für den Anlagenbetreiber kein Vorteil“, „Vorteile sind nicht sehr „mächtig“, der Aufwand hingegen schon“; „Der Aufwand bzw. die Kosten übersteigen den für die Betreiber gewonnenen Nutzen/Ersparnisse“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>53</sup> Wie bereits beschrieben besteht der Nutzen von EMAS Verknüpfungen für Vollzugsbehörden in erster Linie in einem reduzierten Erfüllungsaufwand.

<sup>54</sup> Weiterer Einwand eines Behördenvertreters im Rahmen der Umfrage: „Es geht um rechtskonformes Verhalten im materiellen Recht. Eine Entlastung ist weder erforderlich noch sinnvoll. Das Recht ist zu vollziehen.“ Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>55</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>56</sup> "Auch für die Tätigkeiten der Vollzugsbehörden, z. B. im Hinblick auf immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren, wird kein Ressourcengewinn – weder finanzieller noch personeller Natur – in Bezug auf EMAS-zertifizierte Betriebe gesehen. So sei beispielsweise bei einzelnen Verknüpfungen, wie der Verlängerung von Messintervallen, für deren Gewährung eine aufwändig zu erstellende Begründung nötig." Destatis (2014), S. 5

ten Messungen oder die behördlichen Vor-Ort-Inspektionen auf Basis von EMAS verlängert werden können.<sup>57</sup> Auch hier zeigt sich – analog zu den Unternehmen: Es sind nur vereinzelte Verknüpfungen, die ggf. für die Behörden einen Nutzen stiften. Ein kumulierender Nutzen aus dem Zusammenspiel der bestehenden Verknüpfungen ist nicht erkennbar.

---

<sup>57</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018b)

## 6 Hemmnisse und Barrieren

Einige Hemmnisse, welche die Wirksamkeit der Verknüpfung von EMAS mit anderen Instrumenten reduzieren, sind in den vorangegangenen Ausführungen schon zur Sprache gekommen.

Nachfolgend werden diese noch einmal zusammengefasst und ergänzt.

### **Hemmnisse auf Seiten der Unternehmen**

- ▶ Unternehmen wissen nicht von der Existenz einer Erleichterung, Entlastung oder Fördermöglichkeit und können diese daher nicht in Anspruch nehmen bzw. gegenüber der Behörde einfordern.
- ▶ Die bestehende Verknüpfung führt zu einer zu geringen Entlastung. Der Aufwand für die Beantragung einer Erleichterung oder Förderung ist höher als der Nutzen. Von der Inanspruchnahme wird daher abgesehen.

### **Hemmnisse auf Seiten der Vollzugsbehörden**

- ▶ Vollzugsbehörden erfragen nicht systematisch, ob in den Betrieben ein UMS vorhanden ist (z.B. im Rahmen des Genehmigungsverfahrens) oder weisen EMAS-Unternehmen nicht proaktiv darauf hin, dass sie Verwaltungs- oder Gebührenerleichterungen in Anspruch nehmen können.
- ▶ Vollzugsbehörden haben mangelndes Vertrauen in EMAS und die Arbeit der Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachter. Sie sind daher gegenüber der Gewährung einer Erleichterung zurückhaltend oder ablehnend eingestellt.
- ▶ Vollzugsbehörden haben zu wenige Möglichkeiten, sich umfassend zum EMAS-System zu informieren und damit auch Vertrauen in das System aufzubauen.
- ▶ Vollzugsbehörden haben kaum oder keine Erfahrungswerte mit bestehenden Verwaltungs- und Gebührenerleichterungen, z.B. da nur wenig oder keine EMAS-Unternehmen in ihrem Vollzugsgebiet vorkommen oder EMAS-Unternehmen kaum Erleichterungen beantragen.
- ▶ Vollzugsbehörden haben Sorge, dass Ausnahmeregelungen für EMAS-Betriebe zu einer Substituierung ihrer Aufgaben und zu einem Verlust an Personalkapazitäten führen.
- ▶ Die Gewährung einer Erleichterung kann in der Praxis zu einem Mehraufwand bei der Behörde führen und wird daher von dieser nach Möglichkeit nicht oder nur ungern gewährt. Der Grund hierfür liegt i.d.R. in der konzeptionellen und rechtlichen Ausgestaltung der Verknüpfung.

### **Hemmnisse durch die Ausgestaltung von Verknüpfungen**

- ▶ Verwaltungs- und Gebührenerleichterungen sind als Kann-Vorschrift ausgeführt, d.h. die Behörde ist nicht verpflichtet, diese auch zu gewähren. Dies führt dazu, dass Vollzugsbehörden die Erleichterung ggf. verweigern oder nur teilweise gewähren, z.B. wenn diese mit Mehraufwand verbunden ist oder Unsicherheit besteht hinsichtlich der rechtskonformen Gewährung der Verknüpfung.

- ▶ Die Verknüpfung ist nicht hinreichend genau beschrieben. Beispielsweise sind nach § 4 Abs. 1 9. BImSchV bei den für das Genehmigungsverfahren erforderlichen Unterlagen auch Angaben in der Umwelterklärung bzw. dem Umweltbetriebsprüfungsbericht zu berücksichtigen. Allerdings wird nicht weiter konkretisiert, wie genau diese Angaben zu berücksichtigen sind bzw. wie das Entlastungspotential für Unternehmen und/oder Vollzugsbehörde aussehen soll.
- ▶ Die Verknüpfung kann nicht hinreichend genau beschrieben werden. In Bezug auf das zuvor genannte Beispiel wäre eine Konkretisierung zwar sinnvoll, ist i.d.R. aber schwierig, da die Antragsunterlagen für verschiedene Genehmigungsprozesse / -vorhaben und ggf. auch je nach Behörden unterschiedlich ausfallen. Dem Bedarf nach einer zielgenauen Beschreibung der Umsetzung einer Erleichterung kann daher nicht immer nachgekommen werden.
- ▶ Im Rahmen einer Erleichterung werden alternative Systeme zugelassen, die mit weniger Aufwand zu implementieren sind als EMAS. Insbesondere die ISO 50001 ist beim Spitzenausgleich, der Besonderen Ausgleichsregelung und der Energieaudit-Pflicht als Nachweis EMAS gleichgestellt. Dies führt zu einer Schwächung der Anreizwirkung für EMAS. Dies ist – neben der geschilderten Erfahrung bei der Energieaudit-Pflicht nach EDL-G – auch im Abfallrecht (BioAbfV, NachweisV, AbfAEV, GewAbfV, ElektroG) der Fall. Hier erhalten Entsorgungsfachbetriebe die gleichen Verknüpfungen wie EMAS-Betriebe. Dies führt i.d.R. dazu, dass EMAS auch hier der Alternative deutlich unterliegt.
- ▶ Landesspezifische Verknüpfungen sind zwischen den Bundesländern uneinheitlich ausgestaltet und führen zu einer Ungleichbehandlung von Unternehmen oder von Standorten eines Unternehmens in verschiedenen Bundesländern. Dazu zählt z.B. die Berücksichtigung von EMAS in den Überwachungsplänen der Bundesländer für IE-Anlagen<sup>58</sup>. Die Bundesländer unterscheiden sich dahingehend, wie stark EMAS bei der Risikobewertung berücksichtigt wird. Beispielsweise wird in Niedersachsen nur EMAS bei der Risikobewertung positiv berücksichtigt, während in Bayern auch die sog. „ISO 14001+“<sup>59</sup> und im Saarland eine Zertifizierung als Entsorgungsfachbetrieb zu einer positiven Risikobewertung führt. Auch Gebührenerleichterungen z.B. beim Genehmigungsverfahren werden je nach Bundesland unterschiedlich und in manchen Bundesländern gar nicht gewährt.<sup>60</sup> Aus der Unternehmensbefragung ergibt sich, dass sich Unternehmen mit mehreren Standorten über die unterschiedlichen Regelungen ärgern bzw. dies zu Verdruss führt und ggf. die Inanspruchnahme schmälert.

---

<sup>58</sup> Richtlinie 2010/75/EU, Artikel 23 (4) c)

<sup>59</sup> Unternehmen, die über eine ISO 14001-Zertifizierung durch eine akkreditierte Zertifizierungsstelle verfügen, die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften durch Behördenabfrage nachweisen und sich verpflichten, ihre messbare Umweltleistung kontinuierlich zu verbessern als auch eine entsprechende Kommunikation mit der Öffentlichkeit zu führen. Land Saarland (2013)

<sup>60</sup> Bundesländer ohne Gebührenerleichterungen für EMAS Unternehmen sind Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die anderen Länder haben i.d.R. eine Gebührenerleichterung in Höhe von 30% in ihrer Gebührenverordnung vorgesehen (betrifft meist Angelegenheiten des Immissionsschutzes, teilweise auch abfall- und wasserrechtliche Angelegenheiten).

## 7 Handlungsempfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung von Verknüpfungen

Es ist deutlich geworden, dass – trotz des vergleichsweise langen Bestehens – für viele Verknüpfungen von EMAS mit anderen Instrumenten bislang nur wenige oder keine Erfahrungswerte vorliegen. Bei den Verknüpfungen, für die Erfahrungswerte vorhanden sind, gibt es wiederum nur vereinzelte, die sich aus Unternehmens- oder Behördensicht als wirksam herausgestellt haben. Konkret handelt es sich dabei um Folgende:

- ▶ Gebührenerleichterung im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren (Gebührenordnungen der Länder)
- ▶ Verlängerung der Intervalle der Vor-Ort-Inspektion durch die Behörde (BImSchG)
- ▶ Erfüllung der Energieauditpflicht (EDL-G)
- ▶ Besondere Ausgleichsregelung nach EEG
- ▶ Spitzenausgleich nach Energie- und StromStG bzw. SpaEfV

Diese Verknüpfungen können teilweise (durch Modifizierung) weiter verbessert oder (z.B. flächendeckend) ausgebaut werden. Über eine Modifizierung sollte aber auch bei jenen Verknüpfungen nachgedacht werden, die aus verschiedenen Gründen bisher nicht wirksam sind. Zudem sollten ergänzend wirksame neue Verknüpfungen geschaffen werden.

Aus den in Kapitel 3 bis 6 dargestellten Ergebnissen lassen sich zunächst übergeordnete Befunde zusammenfassen, aus denen dann Empfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Verknüpfungen von EMAS und anderen umweltpolitischen Instrumenten mit Blick auf die beiden Zielgruppen Unternehmen und Vollzugsbehörden abgeleitet werden.

### 7.1 Übergeordnete Befunde

**Der Nutzen den ein Unternehmen aus jeder einzelnen Verknüpfung zieht ist entscheidend für die Inanspruchnahme der Verknüpfung.** Die Summe der finanziellen Einsparung und der sonstige Nutzen müssen mindestens den Aufwand für die Beantragung einer Verknüpfung aufwiegen, um Unternehmen zur Inanspruchnahme der Verknüpfung zu bewegen. Viele Verknüpfungen werden aufgrund eines negativen Kosten-Nutzen-Verhältnisses nicht in Anspruch genommen. Sollen Unternehmen darüber hinaus an das EMAS-System gebunden oder zur Neu- oder Wiederteilnahme gebracht werden, müssen die Verknüpfungen mehr leisten bzw. größeren Nutzen stiften. Der Break-Even-Punkt für die Einführung, den Betrieb und die Begutachtung des UMS muss erreicht bzw. überschritten werden.<sup>61</sup>

**Bei der Fortentwicklung der Verknüpfungen sind sowohl steuerliche als auch ordnungsrechtliche Verknüpfungen wichtig, um der Heterogenität der (potentiellen zukünftigen)**

<sup>61</sup> Eine konkrete Benennung des Break-Even-Punktes bzw. der Faktoren, die diesen ausmachen, ist nur auf individueller Unternehmensebene möglich. Die Motive zur Ein- und Fortführung eines UMS sind sehr unterschiedlich und reichen von monetären Einsparungen und Ressourceneffizienz bis hin zu nicht-monetären Faktoren wie Reputation und verbesserte Behördenkooperation. Welchen Beitrag die Verknüpfungen leisten müssen, um den Break-Even-Punkt zu erreichen, ist dann von der Gesamtheit der Erleichterungen, die ein Unternehmen in Anspruch nehmen kann und den genannten internen Faktoren abhängig.

**EMAS-Anwender gerecht zu werden.** Es gibt sowohl Unternehmen, die aufgrund einer wirksamen steuerlichen Verknüpfung dem System treu bleiben bzw. neu hinzukommen als auch solche, die es aufgrund einer Vielzahl von ordnungsrechtlichen Verknüpfungen tun. Eine große Heterogenität bei der Fortentwicklung des „Verknüpfungs-Sets“ ist die Basis dafür, dass möglichst viele Unternehmen aus verschiedenen Branchen und verschiedener Größen potentiell Begünstigte sind.

**Der Vorteil muss nicht immer direkt monetärer Natur sein.** Auch effizientere Verfahren und Abläufe und die damit einhergehenden Zeit- und Ressourceneinsparungen sind für Unternehmen sehr wichtig. Dies kann z.B. durch die Integration von Prüfungen und die Harmonisierung von Berichtspflichten erreicht werden. Gerade bezüglich der Dauer von Genehmigungsverfahren ist aus Sicht der Wirtschaft großes Nutzenpotential vorhanden. Schnellere Genehmigungsverfahren bringen z.T. große wettbewerbliche Vorteile und sind daher ein wirksamer Anreiz für Unternehmen.<sup>62</sup>

**Für ein wirksames Geflecht an ordnungsrechtlichen Verknüpfungen müssen die Vollzugsbehörden einen klaren Nutzen aus der Gewährung der Verknüpfungen ziehen.** Hierfür müssen Ansätze (weiter-)entwickelt werden, die Vollzugsbehörden in ihrer Tätigkeit entlasten, zugleich aber nicht in die hoheitliche Aufgabenwahrnehmung eingreifen. Nur eine Vollzugsbehörde, die einen substantiellen Nutzen aus Verknüpfungen zieht, wird EMAS-Unternehmen proaktiv bei der Inanspruchnahme der Gewährung unterstützen bzw. ein Interesse daran haben, dass Unternehmen sich für EMAS entscheiden.

## 7.2 Empfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Verknüpfungen im Hinblick auf die Zielgruppe Unternehmen

**Zur Förderung der EMAS-Teilnahme von kleinen und mittelständischen Unternehmen sowie des nicht-produzierenden Sektors müssen Verknüpfungen für diese bisher unterrepräsentierten Zielgruppen ausgebaut werden.** Dies erfordert Verknüpfungen in solchen Themengebieten zu schaffen, welche für KMU und nicht-produzierende Unternehmen besonders relevant sind. Dazu zählen in besonderem Maße Gebührenerleichterungen, Steuererleichterungen und die Bevorzugung bei der öffentlichen Beschaffung, aber auch Verlängerung von Messintervallen und die Anerkennung der Umwelterklärung für Berichtspflichten können relevant sein.<sup>63</sup>

**Gleichzeitig ist es sinnvoll, die bestehenden Verknüpfungen für große, produzierende Unternehmen weiter auszubauen.** Vor dem Hintergrund des hohen Umweltentlastungspotentials dieser Zielgruppe sollten sie weiterhin im Fokus der Bemühungen um einen EMAS-Beitritt oder eine Aufrechterhaltung der EMAS-Registrierung stehen. Dies kann sowohl über ein wirksames, auf diese Zielgruppe zugeschnittenes, Geflecht an Verknüpfungen mit einem hohen Gesamtnutzen erfolgen als auch durch wenige, zugkräftige Verknüpfungen mit hohem Einzelnutzen.

**Die Gruppe der ökonomischen Verknüpfungen sollte erweitert werden, z.B. durch Fördermaßnahmen, vergünstigte Kredite und reduzierte Sicherheitsleistungen.** Private und öffentliche Finanzinstitute befassen sich mit den verschiedenen Optionen, nachhaltig wirtschaft-

---

<sup>62</sup> Unternehmensvertreter der Industrie äußerten bei dem in Kapitel 2 beschriebenen Workshop zum Thema „Die Potenziale von EMAS für den umweltrechtlichen Vollzug“, dass bzgl. der Länge eines Genehmigungsverfahrens z.B. für eine neue Produktionsanlage teilweise wenige Wochen darüber entscheiden würden, ob ein Produktionsauftrag an das eigene Unternehmen erteilt oder an einen Mitbewerber vergeben würde.

<sup>63</sup> Steyrer, T. und Simon, A. (2013). Nicht veröffentlichter Teil, auf Anfrage verfügbar.

tenden Unternehmen bessere Konditionen zu bieten. Im Geschäftsbereich der öffentlichen Institute (z.B. KfW-Bank) könnte eine EMAS Verknüpfung ansetzen, z.B. indem zinsgünstige Darlehen an EMAS-Unternehmen zur Förderung von Maßnahmen im Bereich Energieeffizienz, Umweltleistungsverbesserung und Erneuerbare Energien vergeben werden. Diese Option wird auch von der Praxis als attraktiv bewertet.<sup>64</sup> Ferner bieten sich direkte Fördermaßnahmen zur Einführung von EMAS (Förderung der Beratungs- und/oder Zertifizierungskosten) an<sup>65</sup>, wobei hier auf die konkrete Ausgestaltung zu achten ist (z.B. auch Förderung im Rahmen der Fortführung). Indirekte Fördermaßnahmen wie z.B. die Teilnahme an EMAS-Netzwerken oder die Verknüpfung von EMAS mit anderen Fördergegenständen (EMAS als Voraussetzung oder vorteilhaftes Kriterium) sind ebenfalls für die Unternehmen von Interesse.<sup>66</sup> Sicherheitsleistungen müssen zwar nur eine Minderheit der produzierenden Betriebe leisten, der Vorschlag einer Minderung für EMAS-Unternehmen erfuhr aber von einzelnen Unternehmen hohe Zustimmung.<sup>67</sup>

**Die bestehenden Verknüpfungen müssen deutlich stärker kommuniziert und bekannt gemacht werden, um überhaupt in Anspruch genommen werden zu können.** Eine von der Praxis vorgeschlagene Idee in diesem Zusammenhang ist eine Online-Abfrage für Unternehmen, die auf Basis der individuellen Eingaben eine Liste der in Frage kommenden Verknüpfungen generiert. Aktuell ist die Unkenntnis bzgl. der Verknüpfungen ein entscheidender Hinderungsgrund bei Unternehmen des produzierenden Gewerbes.<sup>68</sup>

### 7.3 Empfehlungen für den Ausbau und die Weiterentwicklung der Verknüpfungen im Hinblick auf die Zielgruppe Vollzugsbehörden

**Vollzugsbehörden sollten Möglichkeiten erhalten, um die Ergebnisse aus der Überprüfung durch die Umweltgutachterin bzw. den Umweltgutachter in ihre behördliche Arbeit zu integrieren.** Umweltgutachterinnen und Umweltgutachter können die behördliche Überwachungsarbeit unterstützen, ohne die Vollzugsbehörden ihrer hoheitlichen Aufgaben zu entbinden. Die Mehrheit der Vollzugsbehörden begrüßt die Möglichkeit, die Ergebnisse aus der Überwachung durch die Umweltgutachterin bzw. den Umweltgutachter für ihre eigene Überwachungstätigkeit zu nutzen bzw. diese auf Basis der Ergebnisse aus der Begutachtung zu reduzieren.<sup>69</sup> Als Voraussetzung müssen die Ergebnisse jedoch inhaltlich und formell so aufbereitet sein, dass sie für die Vollzugsarbeit zielgerichtet einsetzbar sind und nicht erst von der Behörde „übersetzt“ werden müssen.<sup>70</sup> Entsprechend sinnvoll ist eine individuelle Absprache zwischen Vollzugsbehörden und Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachter, um die zu übergebenden

<sup>64</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>65</sup> 67% der Unternehmen befürworten eine solche Förderung (etwas oder sehr wirksam). Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>66</sup> 69% der Unternehmen befürworten eine solche Förderung (etwas oder sehr wirksam). Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>67</sup> Nur 14% sind betroffen von Sicherheitsleistungen zur Sicherstellung von Betreiberpflichten mit Umweltbezug; 45% halten eine Verknüpfung i.S. einer Reduzierung für sehr wichtig, 33% für ziemlich wichtig. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>68</sup> Arqum GmbH und adelphi (2018a). Jene Unternehmen, die keine Verknüpfungen in Anspruch nehmen, tun dies in 71% der Fälle aufgrund von Unkenntnis.

<sup>69</sup> 81% der Behördenvertreter/-vertreterinnen befürworten den Vorschlag, dass Prüfberichte der Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachter die für den umweltrechtlichen Vollzug relevanten Informationen enthalten und den Vollzugsbehörden zur Verfügung gestellt werden. 58% der Vollzugsbehörden befürworten einen regelmäßigen Informationsaustausch zwischen Vollzugsbehörden und Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachtern. Arqum GmbH und adelphi (2018a)

<sup>70</sup> Freitextantworten von Behördenvertretern/-vertreterinnen: „wenn die Unterlagen der Unternehmen insbesondere in technischer Hinsicht detaillierter und qualitativ höherwertig wären, könnte es zu einer beiderseitigen Entlastung beitragen“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

Daten und deren Format zu definieren.<sup>71</sup> Vorgeschlagen werden auch die Teilnahme von Behörden an den EMAS-Begutachtungen und der Austausch zwischen Umweltbehörde und Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachtern zu Mängeln und Regelverstößen.<sup>72</sup> Für EMAS-Unternehmen ergibt sich in diesem Zusammenhang ein konkreter Nutzen, wenn die von der Umweltgutachterin bzw. vom Umweltgutachter an die Vollzugsbehörde übermittelten Ergebnisse zu reduzierten behördlichen Anforderungen an die Unternehmen führen (z.B. in Form von reduzierten Überwachungszyklen oder Berichtspflichten). Gleichzeitig bestehen bei Behördenvertretern und -vertreterinnen und Umweltgutachtern bzw. Umweltgutachterinnen aber auch Vorbehalte bezüglich einer direkten Zusammenarbeit. Umweltgutachter und Umweltgutachterinnen könnten z.B. im Falle eines an die Behörde zu meldenden Umweltrechtsverstoßes in einen Interessenskonflikt zwischen Behörde und beauftragendem Unternehmen geraten. Die Schnittstelle zwischen der Vollzugsbehörde und dem Umweltgutachter bzw. der Umweltgutachterin müsste daher sehr gewissenhaft und unter Berücksichtigung der Vorbehalte ausgearbeitet werden.

**Ordnungsrechtliche Verknüpfungen sollten als konkrete Muss-Vorschrift formuliert werden.** Bei unkonkreten Kann-Vorschriften können unterschiedliche Erfahrungswerte und etwaige Unklarheiten auf Seiten der Behörde mitunter dazu führen, dass eine Verknüpfung nicht oder nur teilweise gewährt wird. Klar formulierte Muss-Vorschriften hingegen gewähren den Unternehmen Klarheit bezüglich ihres Anspruchs und den Behörden Rechtssicherheit in ihrem Handeln. Bei (bestehenden) Kann-Vorschriften sollten die Bemühungen ausgebaut werden, um die relevanten Vollzugsbehörden stärker bzgl. ihres Spielraums zu informieren, zu sensibilisieren und „an Bord zu holen“. Möglich wären alternativ auch Soll-Vorschriften, die das Ermessen der Vollzugsbehörde etwas stärker lenken.

**Die bestehenden EMAS-Verknüpfungen im Umweltordnungsrecht der Bundesländer sollten harmonisiert werden.** Dies betrifft die Anerkennung von EMAS bei der Risikobewertung im Rahmen der Überwachungsplanung von IE-Anlagen und die Gebührenreduktionen in den entsprechenden Verordnungen der Länder. Hier sind ein einheitliches Vorgehen und ein Mindeststandard wünschenswert, um flächendeckend ein gleichermaßen hohes Mindestmaß an EMAS-Anerkennung und die Gleichbehandlung von Unternehmen oder von Standorten eines Unternehmens in verschiedenen Bundesländern zu gewährleisten.

**Intensive Aufklärungs- und Informationsarbeit ist notwendig, um gegenüber den Vollzugsbehörden die Merkmale und Vorteile von EMAS bekannt zu machen.** Der Wissensstand zu EMAS ist in den Vollzugsbehörden sehr unterschiedlich.<sup>73</sup> Informationsdefizite scheinen insbesondere in den Bereichen Rechtskonformität, interne und externe Überprüfung, Betriebsorganisation, validierte Umweltdaten sowie bzgl. der Inhalte der Begutachtung, zum Zulassungsver-

<sup>71</sup> Freitextantworten von Behördenvertretern/-vertreterinnen: „Länderübergreifende branchenspezifische Foren / Zusammenkünfte zum Informationsaustausch zwischen Gutachterinnen bzw. Gutachtern und Behörden“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>72</sup> Anregung eines Behördenvertreters: „Verbesserter Informationsfluss zwischen Unternehmen, Umweltgutachterinnen bzw. Umweltgutachter und Behörde; z.B. auch durch Teilnahme der Behörde an externen Umweltaudits; Akzeptanz/Anerkennung der Umweltbehörden von Prüfergebnissen externer Umweltaudits; Austausch von Mängeln (Gutachterin bzw. Gutachter informiert Behörde über Regelverstöße)“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>73</sup> 47% der Behördenvertreter/-vertreterinnen wissen von der Betriebsorganisation als EMAS-Element, 43% kennen die wiederkehrende Eigenüberwachung im Rahmen interner Audits. Knapp 34% der Befragten wissen von der wiederkehrenden Überprüfung der Rechtskonformität durch die Umweltgutachterin bzw. den Umweltgutachter als Teil von EMAS und 31% kennen den Prozess zur Identifizierung und fortwährenden Einhaltung der Rechtsvorschriften. 23% sind mit der systematischen Erfassung und Bewertung der Umweltaspekte vertraut und 22% mit der regelmäßigen Erhebung von Kennzahlen zu relevanten Umweltaspekten. Die externe Berichterstattung und die einhergehende Überprüfung der Umweltdaten durch die Umweltgutachterin bzw. den Umweltgutachter im Rahmen der Zertifizierung ist 20% der Befragten geläufig. Etwa 29% geben an, dass Sie mit keiner der genannten Merkmale und Bestandteile von EMAS vertraut sind. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

fahren für Umweltgutachter und Umweltgutachterinnen und zur Verlässlichkeit ihrer Fachkunde zu bestehen. Gleichzeitig darf das nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch im Kreis der gut informierten Behördenvertreter und -vertreterinnen einige dem System bzw. der Überprüfung durch den Umweltgutachter bzw. die Umweltgutachterin kritisch gegenüber eingestellt sind.<sup>74</sup> Dies basiert z.B. auf schlechten Erfahrungswerten, die Behörden mit EMAS-Unternehmen in der Vergangenheit gemacht haben und die das Systemvertrauen belasten.<sup>75</sup>

**Erfahrungswerte und Pilotprojekte aus einzelnen Bundesländern sollten kommuniziert und hinsichtlich einer Übertragbarkeit auf andere Länder oder die Bundesebene geprüft werden.** Dazu zählt beispielsweise die positive Erfahrung mit dem Rahmenkonzept „Überwachungsübereinkunft“ des Bayerischen Landesamtes für Umwelt gemeinsam mit dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz aus dem Jahr 2013. Ziel dieser Initiative ist es, dass Vollzugsbehörden und Unternehmen gemeinsam eine individuelle Überwachungseinkunft ausarbeiten, bei der auch die Rolle des UMS und des Umweltgutachters bzw. der Umweltgutachterin definiert wird und zu einer Reduzierung der behördlichen Tätigkeit beiträgt. Geltungsbereich der Überwachungsübereinkunft ist in erster Linie § 52 BImSchG, der die Überwachung von genehmigungsbedürftigen Anlagen regelt. Durch die Überwachungsübereinkunft sollen Doppelprüfungen vermieden und vorhandene Managementsysteme stärker bei der Planung der Überwachung berücksichtigt werden. Insbesondere die Anerkennung der betrieblichen Eigenüberwachungssysteme und -mechanismen durch das UMS nimmt hier einen großen Stellenwert ein.

---

<sup>74</sup> Freitextantwort: „Die Gutachterin bzw. der Gutachter arbeitet immer Sinne des beauftragenden Unternehmens“; „Zweifel, ob tatsächlich praktische Einhaltung Umweltrecht geprüft wird. Evtl. nur theoretisch“. Arqum GmbH und adelphi (2018b)

<sup>75</sup> Interview mit einem Behördenvertreter (2017)

## 8 Quellenverzeichnis

Arqum GmbH und adelphi (2017): Unveröffentlichtes Interview

Arqum GmbH und adelphi (2018a): Auswertungen der Umfrage im Forschungsvorhaben „Integrierte Strategien zur Verbreitung nachhaltigen Wirtschaftens in Unternehmen“ - Unternehmensumfrage. Ausgewählte Ergebnisse sh. Anhang, weitere auf Anfrage verfügbar.

Arqum GmbH und adelphi (2018b): Auswertungen der Umfrage im Forschungsvorhaben „Integrierte Strategien zur Verbreitung nachhaltigen Wirtschaftens in Unternehmen“ – Behördenumfrage. Ausgewählte Ergebnisse sh. Anhang, weitere auf Anfrage verfügbar.

Bohne, E.; Wagner H.; Richter J.; Selb, P. (1999): Öko-Audit und Deregulierung im innerstaatlichen Recht auf Gesetzes- und Vollzugsebene nach der Verordnung (EWG) 1863/93. Speyer.

Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (2017): Hintergrundinformation zur Besonderen Ausgleichsregelung - Antragsverfahren 2016 für Begrenzung der EEG-Umlage 2017. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Berlin.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK e.V.) (2019): EMAS-Statistik. In: [https://www.emas.de/fileadmin/user\\_upload/04\\_ueberemas/Statistik/EMAS-TN-Anzahl-Bundeslaender-DIHK.pdf](https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/04_ueberemas/Statistik/EMAS-TN-Anzahl-Bundeslaender-DIHK.pdf), aufgerufen am 21.03.2019.

Land Saarland (2013): Merkblatt – Verfahren zur Anerkennung von Unternehmen als ISO14001plus-Unternehmen. In: [https://www.saarland.de/dokumente/thema\\_umweltwirtschaft/MerkblattAnerkISO\\_05-2013.pdf](https://www.saarland.de/dokumente/thema_umweltwirtschaft/MerkblattAnerkISO_05-2013.pdf), aufgerufen am 27.03.2019.

Mai, M.; Gruber, E.; Ashley-Belbin, N.; Schulz, A.; Barckhausen, A.; Will, G.; Thie, J.-E. (2017): Analyse zur Entwicklung des Marktes und Zielerreichungskontrolle für gesetzlich verpflichtende Energieaudits. Institut für Ressourceneffizienz und Energiestrategien (IREES) und adelphi consult GmbH, Karlsruhe.

Skinner, Alexandra et al. (2017): Re-inforcing Added Value for EMAS (RAVE). Exploring Measures for Strengthening EMAS Added Value to Authorities and Organisations. Brussels: European Commission.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2014): Bericht über die Evaluierung der EMAS-Privilegierungs-Verordnung (Pilotprojekt). Wiesbaden.

Steyrer, T. und Simon, A. (2013): EMAS in Deutschland - Evaluierung 2012. 1. Auflage, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/ Umweltbundesamt, Berlin.

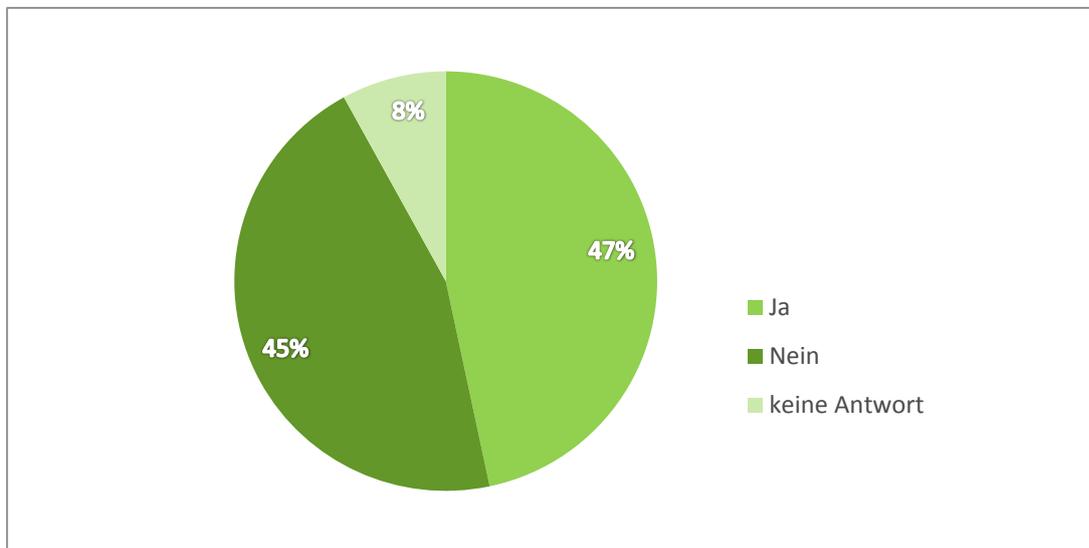
Umweltgutachterausschuss (UGA) (2016): EMAS in Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Berlin.

Ziekow, J.; Bauer, C.; Steffens, C.; Willwacher, H.; Keimeyer, F.; Hermann, A. (2018): Dialog mit Expertinnen und Experten zum EU-Rechtsakt für Umweltinspektionen – Austausch über mögliche Veränderungen im Vollzug des EU-Umweltrechts. Umweltbundesamt, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung und Öko-Institut e.V., Dessau-Roßlau.

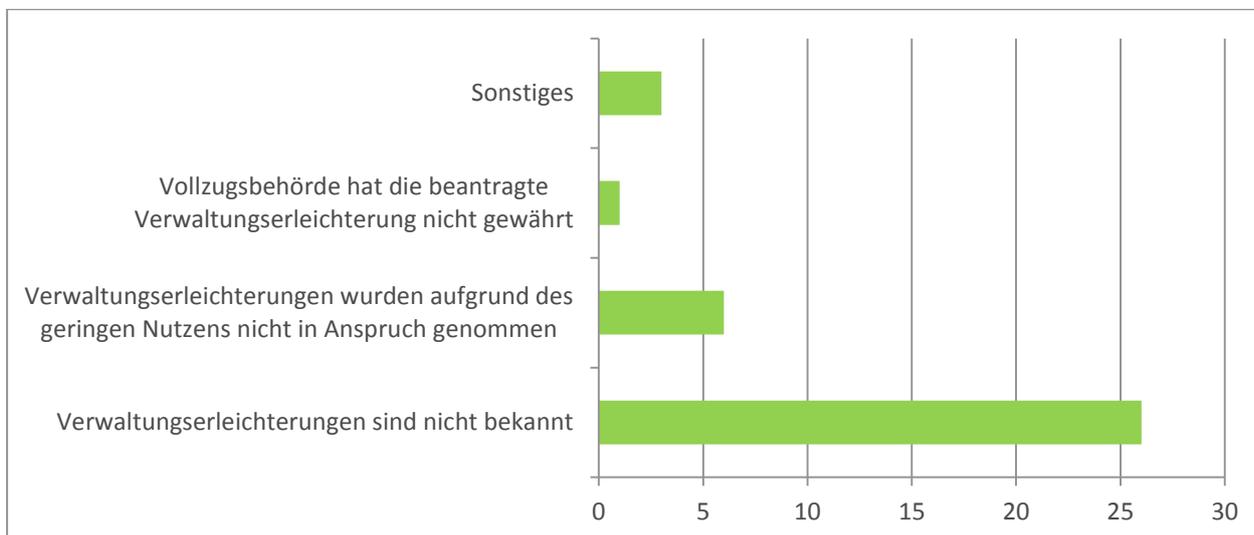
## A Anhang

### A.1 Unternehmensumfrage

**Abbildung 2: Hat Ihr Unternehmen in der Vergangenheit schon einmal Verwaltungserleichterungen auf der Grundlage einer EMAS-Registrierung in Anspruch genommen? (n=75)**



**Abbildung 3: Warum hat Ihr Unternehmen bisher keine Verwaltungserleichterungen in Anspruch genommen bzw. nehmen können? (n=36)\***



\*Unter „Sonstiges“ wurde entweder fehlender Bedarf oder fehlender Anspruch genannt.

**Tabelle 4: Welche der folgenden Verwaltungserleichterungen ist Ihnen bekannt bzw. wird von Ihnen in Anspruch genommen?**

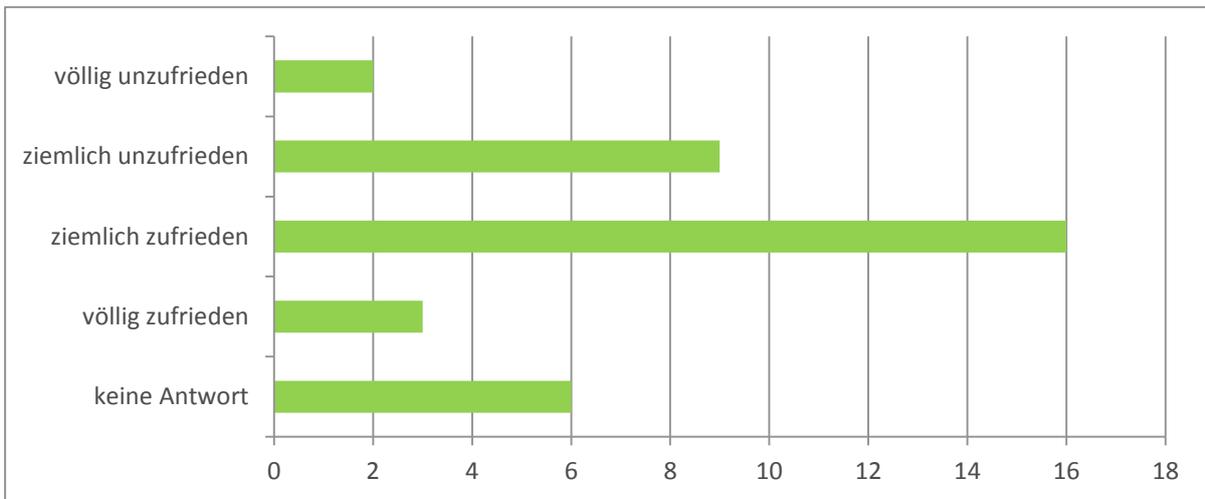
Verwaltungserleichterung	Ist bekannt	Wird in Anspruch genommen	n1/n2
Gebührenerleichterungen im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren	33 (94,3%)	29 (87,9%)	35/33
Sonstige Gebührenerleichterungen durch die zuständige Umweltbehörde	13 (40,6 %)	6 (22,2 %)	32/27
Synergieeffekte im Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) durch bereits erarbeiteten Umwelterklärung und Umweltbetriebsprüfungsbericht	17 (51,5%)	7 (25%)	33/28
Reduzierte Anforderungen bezüglich der bestehenden Berichtspflichten (insbes. jährliche Berichte der Betriebsbeauftragten, Emissionserklärung nach BImSchG)	22 (68,8%)	13 (41,9%)	32/31
Reduzierte Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation (z. B. BImSchG, KrWG)	17 (56,7%)	9 (31,0%)	30/29
Verzicht auf Benennung eines Beauftragten für Immissionsschutz, Störfall und Abfall (KrWG, BImSchG)	16 (50%)	1 (3,6%)	32/28
Erleichterungen bei der Anlagendokumentation (AwsV)	18 (54,5%)	8 (30,8%)	33/26
Verlängerung der behördlich angeordneten Messintervalle (BImSchG, 2. BImSchV)	15 (48,4%)	5 (17,9%)	31/28
Verlängerung der behördlich angeordneten Anlageinspektionsintervalle (BImSchG, 2. BImSchV)	18 (58,1%)	11 (39,3%)	31/28
Sonstige Erleichterungen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich Kalibrierung, Ermittlungen, Prüfungen und Messungen, Sachverständigeneinbindung, Messberichte sowie sonstigen Berichte und Mitteilungen (BImSchG, versch. BImSchV)	14 (46,7%)	8 (27,6%)	30/29
Sonstige Erleichterungen für Unternehmen der Abfallbranche (KrWG, NachwV, AbfAEV, EfbV etc.)	8 (28,6%)	3 (13,0%)	29/23

**Tabelle 5: Wie zufrieden sind Sie mit den von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? \***

Verwaltungserleichterung	Bewertung (Ø)	n
Gebührenerleichterungen im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren	3,19	27
Sonstige Gebührenerleichterungen durch die zuständige Umweltbehörde	2,50	16
Synergieeffekte im Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) durch bereits erarbeiteten Umwelterklärung und Umweltbetriebsprüfungsbericht	2,50	12
Reduzierte Anforderungen bezüglich der bestehenden Berichtspflichten (insbes. jährliche Berichte der Betriebsbeauftragten, Emissionserklärung nach BImSchG)	2,69	16
Reduzierte Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation (z. B. BImSchG, KrWG)	2,67	15
Verzicht auf Benennung eines Beauftragten für Immissionsschutz, Störfall und Abfall (KrWG, BImSchG)	2,73	12
Erleichterungen bei der Anlagendokumentation (AwsV)	2,53	15
Verlängerung der behördlich angeordneten Messintervalle (BImSchG, 2. BImSchV)	3,08	13
Verlängerung der behördlich angeordneten Anlageinspektionsintervalle (BImSchG, 2. BImSchV)	2,50	12
Sonstige Erleichterungen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich Kalibrierung, Ermittlungen, Prüfungen und Messungen, Sachverständigeneinbindung, Messberichte sowie sonstigen Berichte und Mitteilungen (BImSchG, versch. BImSchV)	2,50	8
Sonstige Erleichterungen für Unternehmen der Abfallbranche (KrWG, NachwV, AbfAEV, EfbV etc.)	3,33	3

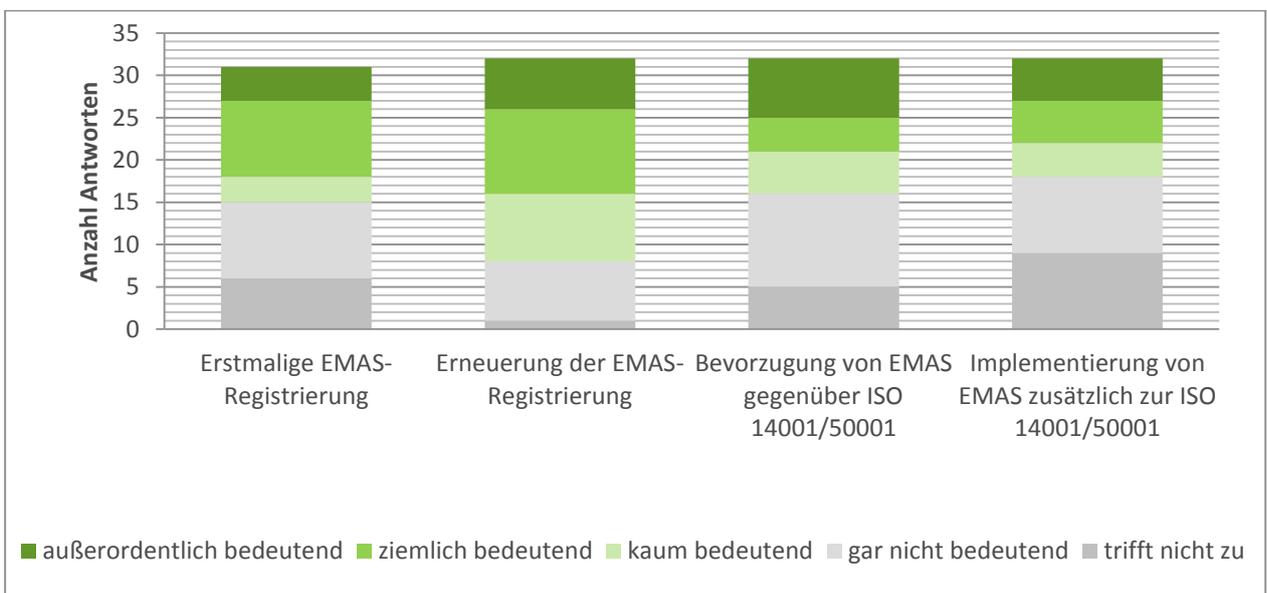
\*Antwortmöglichkeiten 1 = völlig unzufrieden; 2 = ziemlich unzufrieden; 3 = ziemlich zufrieden; 4 = völlig zufrieden

**Abbildung 4: Wie bewerten Sie den Nutzen der Gesamtheit der von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? (n=36)**



Der am häufigsten genannte gewonnene Nutzen lag bei Gebührenerleichterungen (7 von 17 Antworten) und einem reduzierten Aufwand (Zeit) bei Behördeninspektionen/ einem unbürokratischen Umgang mit der Genehmigungsbehörde (8 von 17 Antworten).

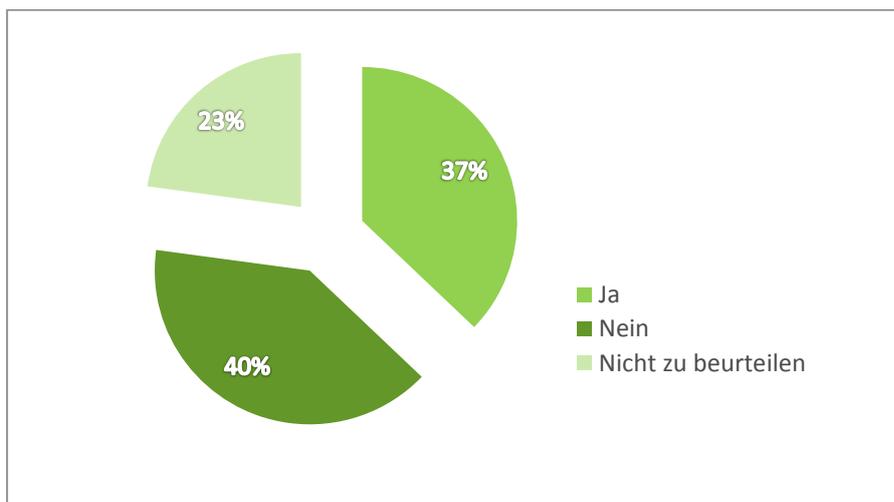
**Abbildung 5: Welche Bedeutung hatten Verwaltungserleichterungen in Bezug auf folgende Entscheidungen? (n=35)**



**Tabelle 6: Welche Bedeutung hatten Verwaltungserleichterungen in Bezug auf folgende Entscheidungen? (n=35) (andere Darstellungsform)**

	gar nicht bedeutend	kaum bedeutend	ziemlich bedeutend	außerordentlich bedeutend	trifft nicht zu
Erstmalige EMAS-Registrierung	7	3	9	4	6
Erneuerung der EMAS-Registrierung	6	8	10	5	1
Bevorzugung von EMAS gegenüber ISO 14001/50001	11	5	4	5	5
Implementierung von EMAS zusätzlich zur ISO 14001/50001	9	4	5	4	8

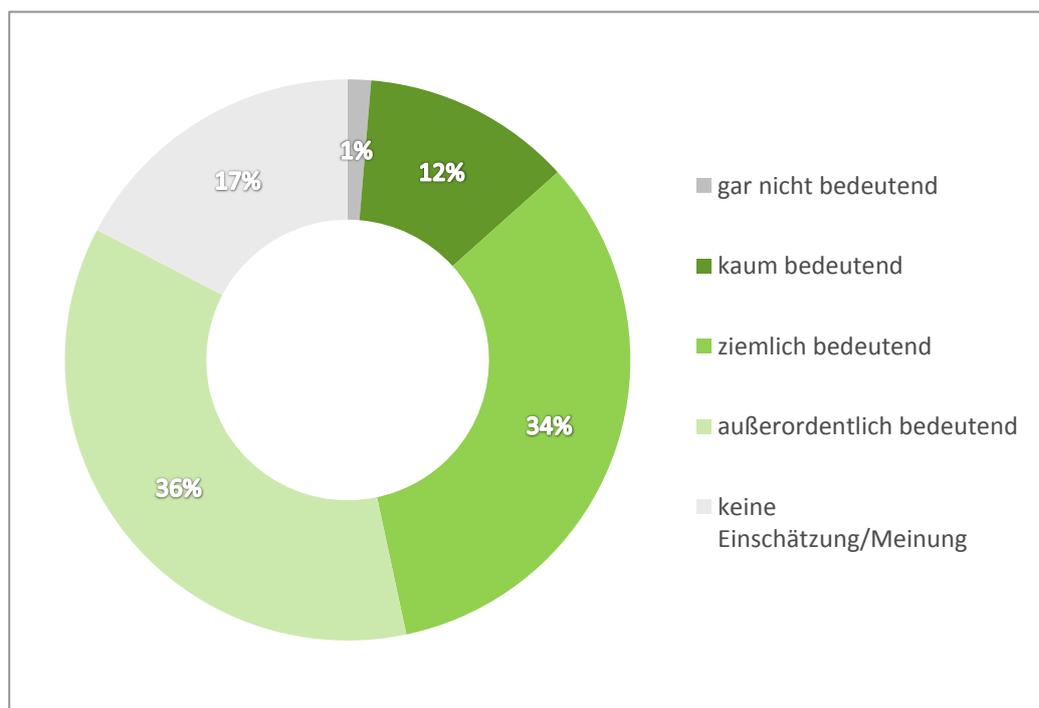
**Abbildung 6: Ergibt sich für Ihr Unternehmen durch die Inanspruchnahme von Erleichterungen eine Gebührenreduzierung und/oder eine Reduzierung von sonstigen Kosten? (n=35)**



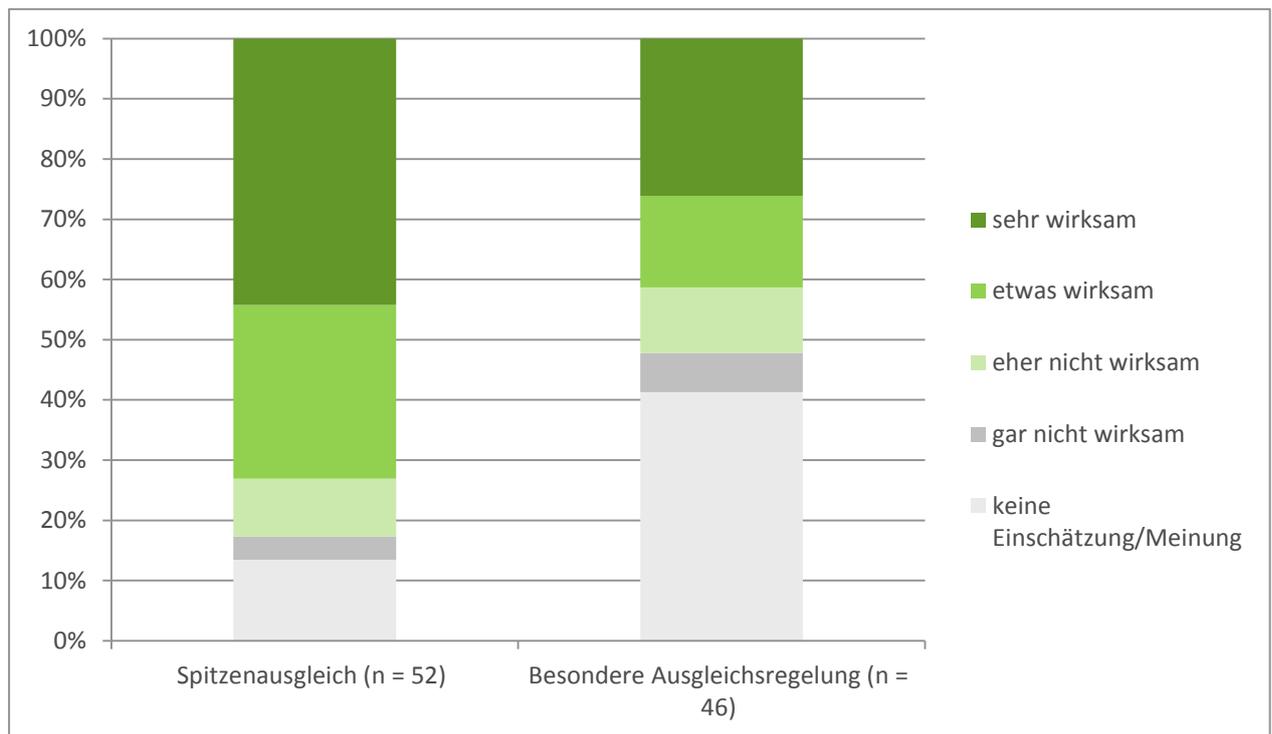
**Tabelle 7: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Ihrer Vollzugsbehörde in Bezug auf die Inanspruchnahme von Verwaltungserleichterungen? (n = 37)**

Bewertung	Absolute Häufigkeit
Gut: Unsere Behörde weist uns proaktiv auf Verwaltungserleichterungen hin und gewährt sie uns	8
Mittel: Unsere Behörde gewährt uns Verwaltungserleichterungen, wenn wir sie einfordern.	22
Schlecht: Unsere Behörde verwehrt uns die von uns angefragten Verwaltungserleichterungen.	6
Neutral: Wir haben mit unserer Behörde noch nicht über Verwaltungserleichterungen gesprochen und können somit keine Aussage treffen.	4

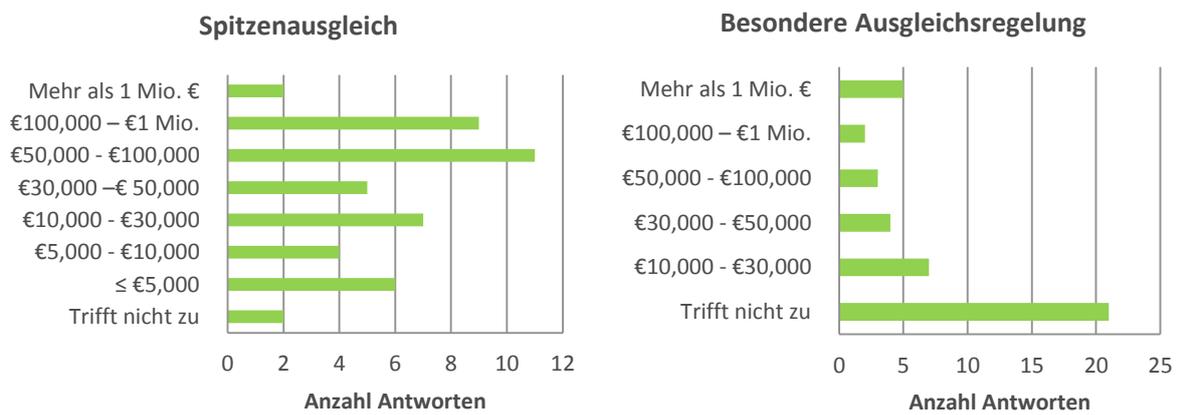
**Abbildung 7: Wie bedeutend ist für Sie insgesamt der Ausbau der Verwaltungserleichterungen für EMAS-registrierte Unternehmen durch die Umweltpolitik? (n=75)**



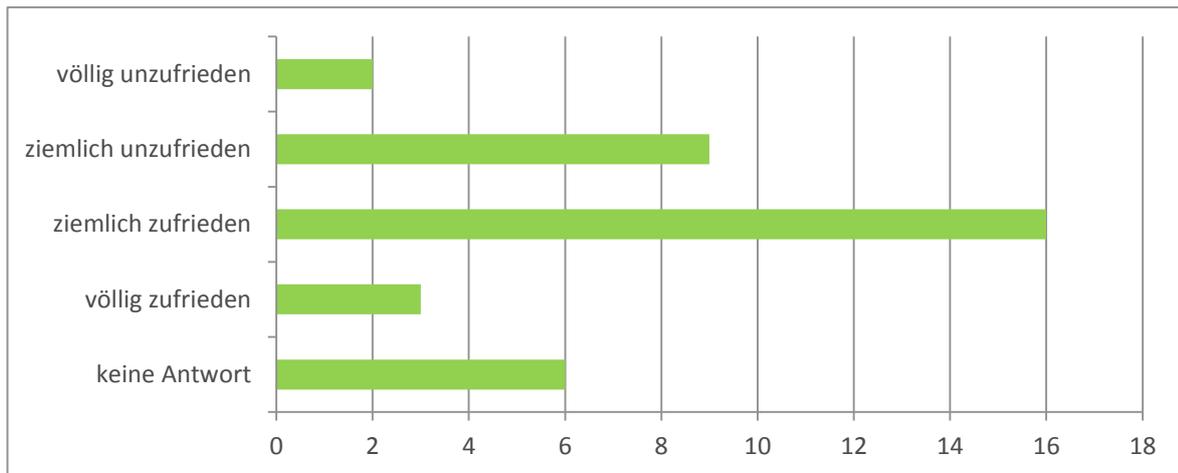
**Abbildung 8: Wie zufrieden sind Sie mit den von Ihnen in Anspruch genommenen finanziellen Erleichterungen?**



**Abbildung 9: Bitte geben Sie eine grobe Schätzung der durchschnittlichen jährlichen Einsparungen durch die von Ihnen in Anspruch genommenen finanziellen Erleichterungen an (n = 46; n = 42)**



**Abbildung 10: Wie bewerten Sie den Nutzen der Gesamtheit der von Ihnen in Anspruch genommenen Verwaltungserleichterungen? (n=36)**

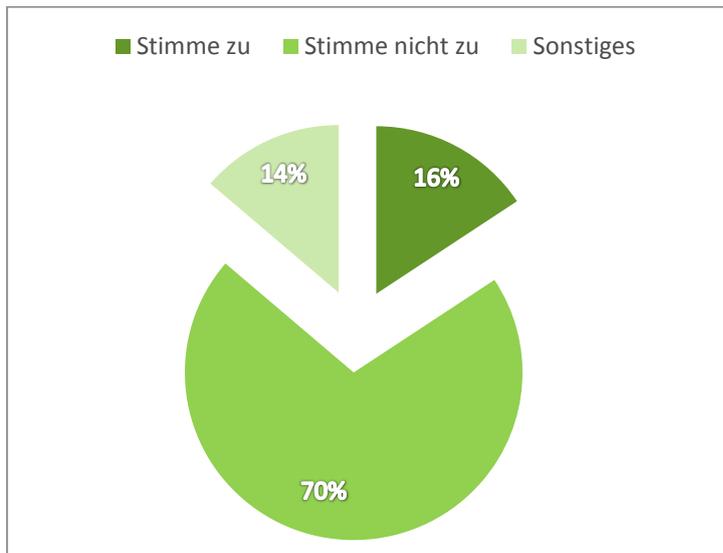


**Tabelle 8: Wie bewerten Sie die Zusammenarbeit mit Ihrer Vollzugsbehörde in Bezug auf die Inanspruchnahme von Verwaltungserleichterungen? (n = 37)**

Bewertung	Absolute Häufigkeit
<b>Gut:</b> Unsere Behörde weist uns proaktiv auf Verwaltungserleichterungen hin und gewährt sie uns	8
<b>Mittel:</b> Unsere Behörde gewährt uns Verwaltungserleichterungen, wenn wir sie einfordern.	22
<b>Schlecht:</b> Unsere Behörde verwehrt uns die von uns angefragten Verwaltungserleichterungen.	6
<b>Neutral:</b> Wir haben mit unserer Behörde noch nicht über Verwaltungserleichterungen gesprochen und können somit keine Aussage treffen.	4

**Abbildung 11: Stimmen Sie der folgenden Aussage zu? Die Energieaudit-Pflicht nach EDL-G hat dazu geführt, dass wir unsere EMAS-Registrierung auf weitere Standorte ausdehnt haben. (n = 51)**

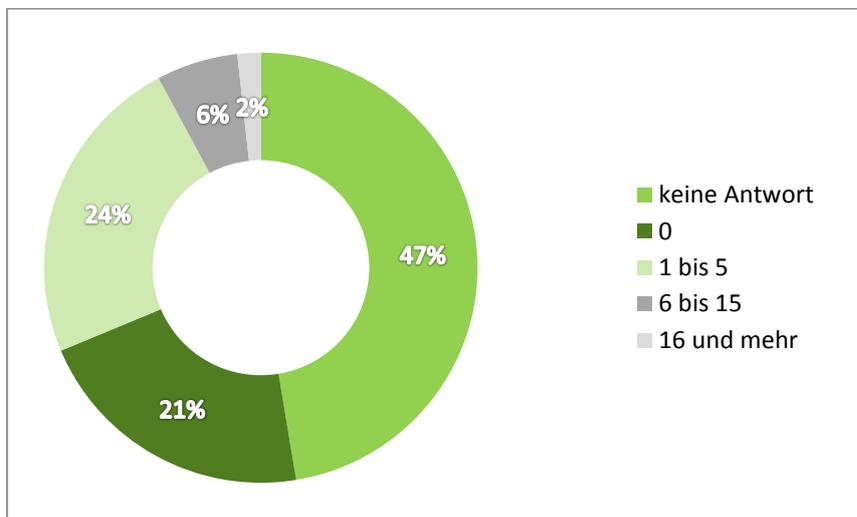
---



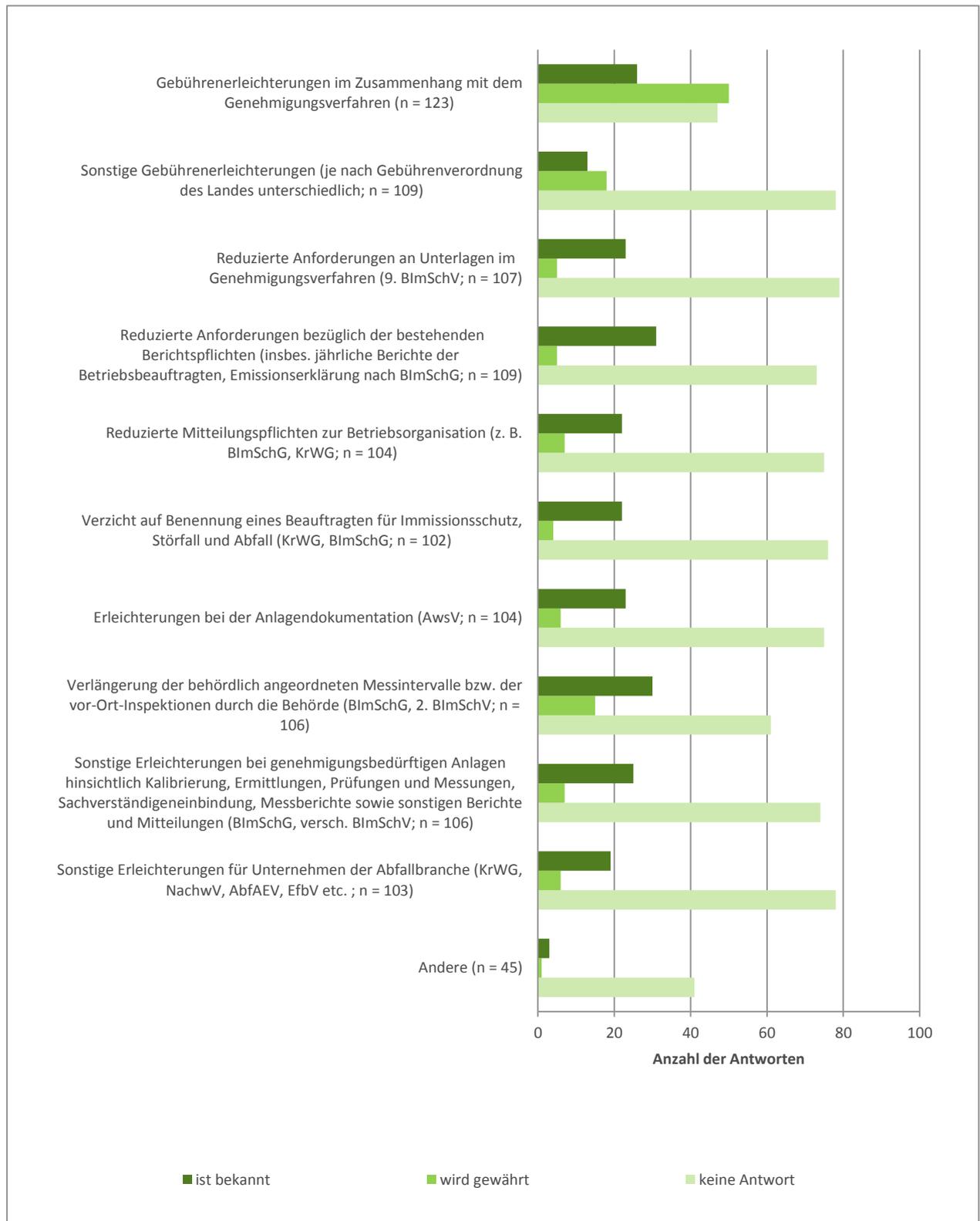
## A.2 Behördenumfrage

**Abbildung 12: Mit wie vielen EMAS-registrierten Organisationen haben Sie schon Erfahrungen in der Zusammenarbeit gemacht? (n=230)**

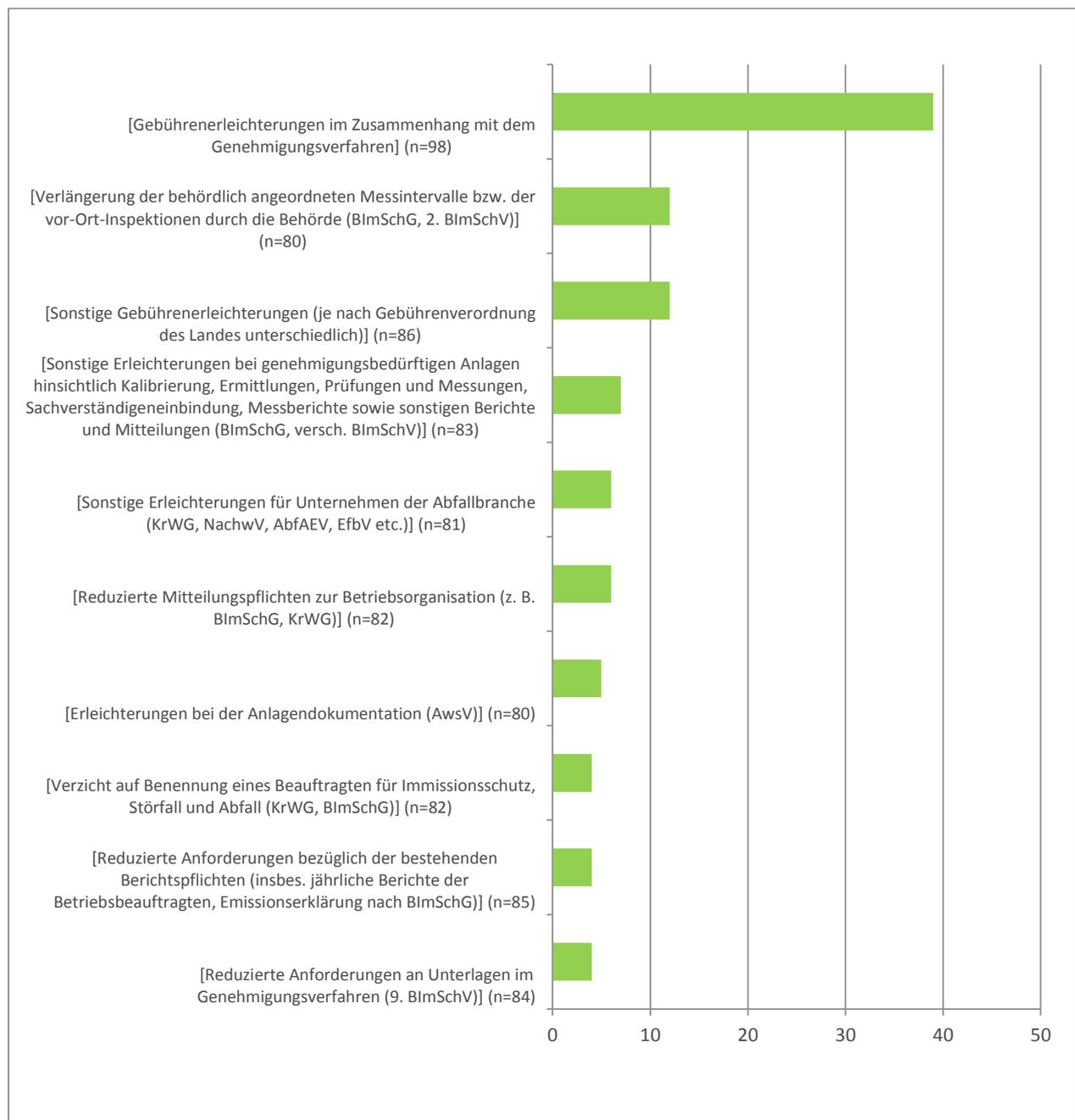
---



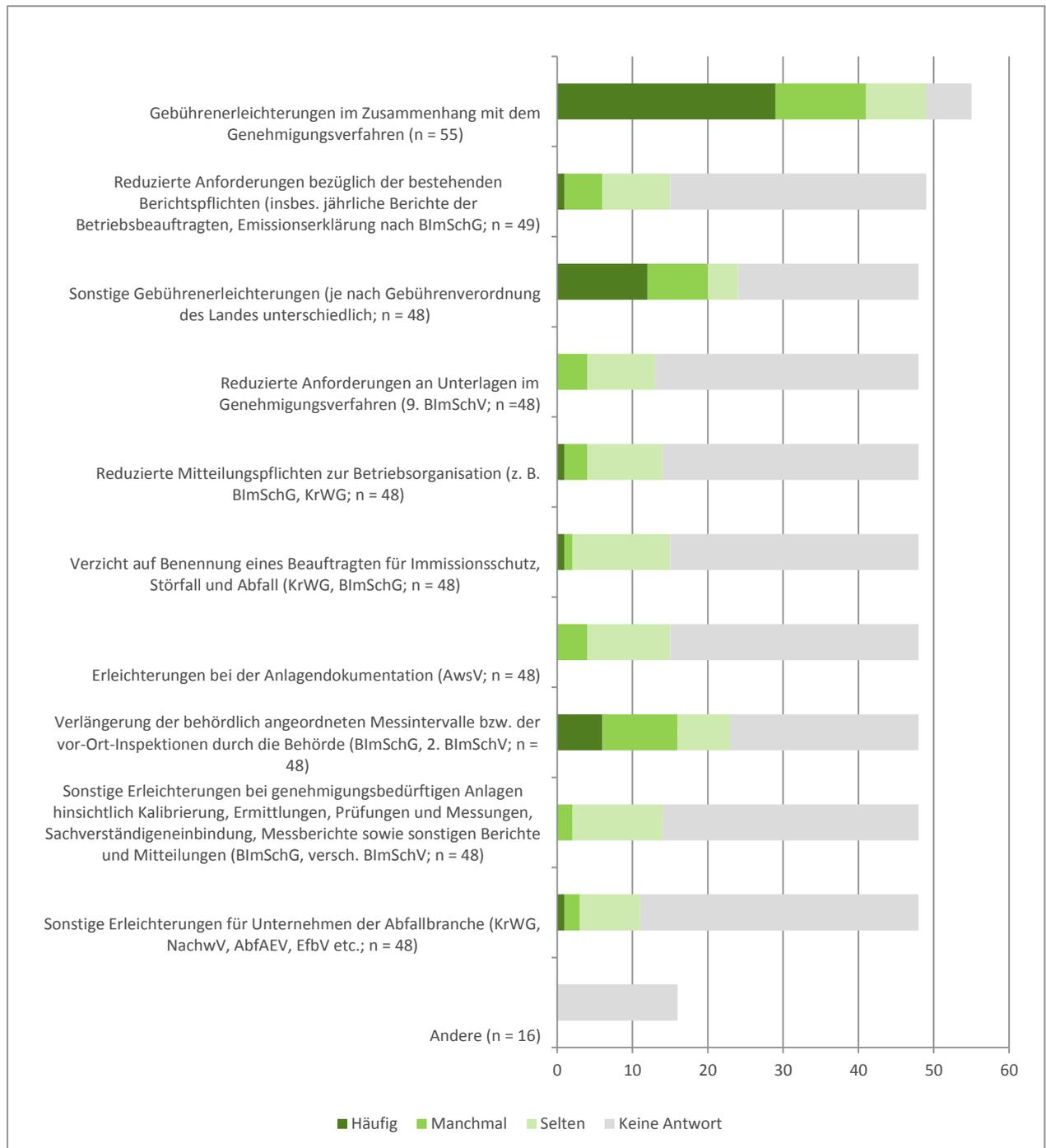
**Abbildung 13: Welche der bestehenden Verwaltungserleichterungen, die Betrieben mit einem zertifizierten Umweltmanagementsystem gewährt werden können, sind Ihnen bekannt und welche werden durch Ihre Behörde schon gewährt? (n = 45 – 123)**



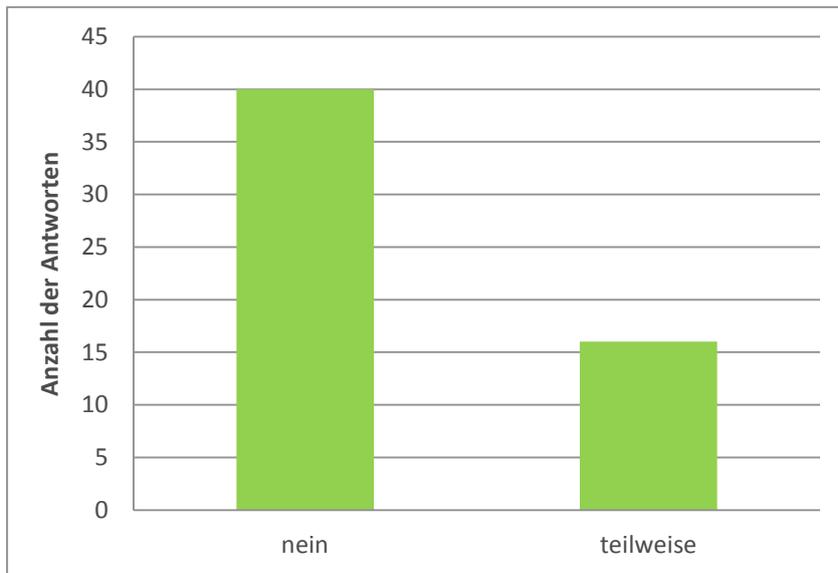
**Abbildung 14: Welche der bestehenden Verwaltungserleichterungen, die Betrieben mit einem zertifizierten Umweltmanagementsystem gewährt werden können, sind Ihnen bekannt und welche werden durch Ihre Behörde schon gewährt? (n=126)**



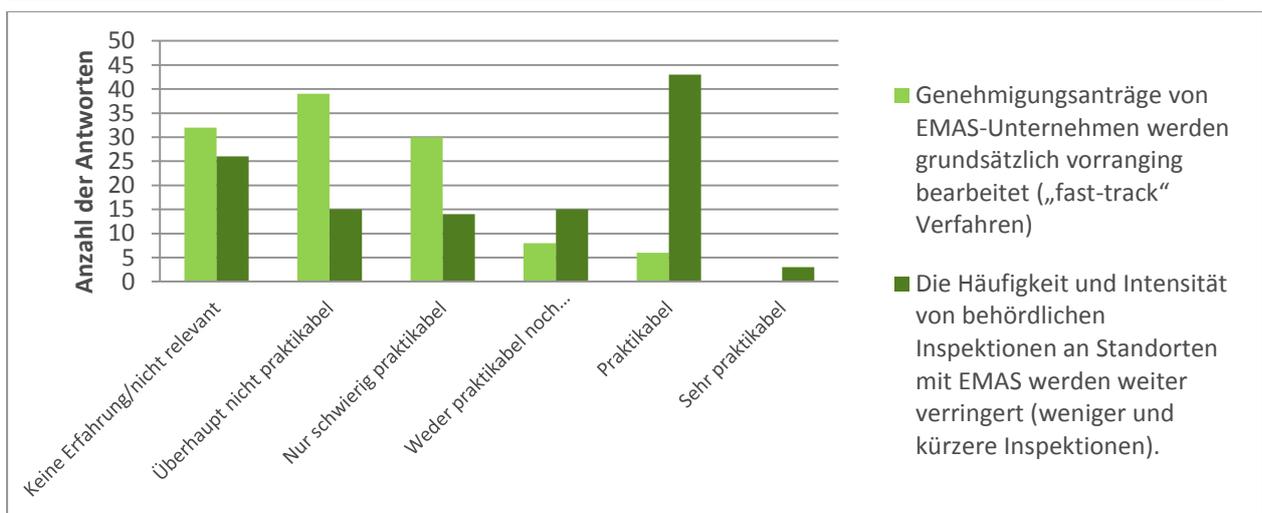
**Abbildung 15: Wie häufig gewähren Sie die folgenden Verwaltungserleichterungen?**



**Abbildung 16: Tragen die Erleichterungen, mit denen Ihre Behörde Erfahrungen gesammelt hat, insgesamt zu einer Entlastung Ihrer behördlichen Arbeit bei? (n = 56)**



**Abbildung 17: Falls die existierenden Verwaltungserleichterungen für EMAS-registrierte Unternehmen ausgeweitet würden: Welchen der folgenden potenziellen Ansätze finden Sie in der Praxis tauglich? (n1 = 115; n2 = 116)**



**Abbildung 18: Welche Ansätze zur verbesserten Zusammenarbeit mit EMAS-Umweltgutachtern halten Sie für sinnvoll? (n1 = 104; n2 = 101; n3 = 106)**

