

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES
BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 202 15 161
UBA-FB 000504



**Anreiz und Belohnungs-
regelungen für EMAS-
Organisationen auf
europäischer Ebene und
Bewertung hinsichtlich der
nationalen Umsetzbarkeit**

von

**Ass. Christian Behrens LL.M.
Dipl.-Umweltwiss. Andreas Heck
Steffen Wirth**

Universität Lüneburg,
Institut für Umweltstrategien

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Diese TEXTE-Veröffentlichung kann bezogen werden bei

Vorauszahlung von 7,50 Euro

durch Post- bzw. Banküberweisung,
Verrechnungsscheck oder Zahlkarte auf das

Konto Nummer 4327 65 - 104 bei der
Postbank Berlin (BLZ 10010010)
Fa. Werbung und Vertrieb,
Ahornstraße 1-2,
10787 Berlin

Parallel zur Überweisung richten Sie bitte
eine schriftliche Bestellung mit Nennung
der **Texte-Nummer** sowie des **Namens**
und der **Anschrift des Bestellers** an die
Firma Werbung und Vertrieb.

Der Herausgeber übernimmt keine Gewähr
für die Richtigkeit, die Genauigkeit und
Vollständigkeit der Angaben sowie für
die Beachtung privater Rechte Dritter.
Die in der Studie geäußerten Ansichten
und Meinungen müssen nicht mit denen des
Herausgebers übereinstimmen.

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 33 00 22
14191 Berlin
Tel.: 030/8903-0
Telex: 183 756
Telefax: 030/8903 2285
Internet: <http://www.umweltbundesamt.de>

Redaktion: Fachgebiet I 2.2
Reinhard Peglau

Berlin, Oktober 2003

Berichts-Kennblatt

1. Berichtsnummer UBA-FB	2.	3.
4. Titel des Berichts Analyse der Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-Organisationen auf europäischer Ebene und Bewertung hinsichtlich der nationalen Umsetzbarkeit		
5. Autor(en), Name(n), Vorname(n) Behrens, Christian; Heck, Andreas; Wirth, Steffen	8. Abschlußdatum 31. Mai 2003	
	9. Veröffentlichungsdatum	
6. Durchführende Institution (Name, Anschrift) Professur für Öffentl. Recht, insb. Energie- und Umweltrecht Institut für Umweltstrategien Universität Lüneburg 21332 Lüneburg	10. UFOPLAN-Nr. 202 15 161	
	11. Seitenzahl 112	
	12. Literaturangaben 45	
7. Fördernde Institution (Name, Anschrift) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin	13. Tabellen und Diagramme 5	
	14. Abbildungen -	
15. Zusätzliche Angaben		
16. Kurzfassung Die Ziele des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sind die Erfassung, Systematisierung und Bewertung der Gesamtheit als auch ausgewählter Schwerpunkte der praktizierten Anreiz- und Belohnungsregelungen zur Förderung der Beteiligung an EMAS in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Darüber hinaus sollen Vorschläge für Maßnahmen und Regelungen bzw. deren Verbesserung entwickelt werden. Den Kern der Untersuchung bilden die als Anreiz- und Belohnungsregelungen wirkenden umweltpolitischen bzw. umweltrechtlichen Instrumente. Die Untersuchung fußt auf der Verzahnung dreier verschiedener, methodischer Vorgehensweisen: der rechtswissenschaftlichen Analyse und Auslegungsmethodik, der Sekundäranalyse und einer empirischen Komponente in Form von Befragungen. Die Begriffe „Anreiz“ und „Belohnung“ werden synonym verwendet. Verbindliche Festlegungen, die Organisationen ausdrücklich Vorteile in Aussicht stellen, wenn sie EMAS einrichten, werden als „Anreiz- und Belohnungsregelungen“ verstanden. Als integrierter Bestandteil der EMAS-VO haben Anreiz- und Belohnungsregelungen zum Teil bereits Eingang gefunden in nationale bundesdeutsche Rechtsvorschriften, dort in erster Linie in der EMAS-Privilegierungsverordnung (EMAS-PrivilegV). In den Mitgliedstaaten konzentriert man sich überwiegend auf die Bereiche der Instrumentenkategorien Umweltinformationen, Gebührenermäßigungen sowie Förderprogramme. Eine im Vergleich dazu weniger starke, aber immer noch deutliche Bevorzugung erfahren die Kategorien Umweltpflichten und öffentliche Eigenregie. Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvorname, Umweltabsprachen und der Großteil der ökonomischen Instrumente werden nicht, marginal oder nur geringfügig eingesetzt. Besonders die vorbildhafte Registrierung des öffentlichen Sektors erweist sich als noch stark ausbaufähig. Nutzbares Potential zur Förderung von EMAS liegt in der Steigerung der öffentlichen Eigenvorname und der Ausweitung des Einsatzes des EMAS-Logos - auch innerhalb der sehr restriktiven Vorgaben hinsichtlich der Produktkennzeichnung. Aus den Ergebnissen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens wurden Schlussfolgerungen in Thesenform abgeleitet.		
17. Schlagwörter Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung; EMAS; Anreiz- und Belohnungsregelungen; umweltpolitische Instrumente; umweltrechtliche Instrumente; Umweltschutz; EU Mitgliedstaaten		
18. Preis	19.	20.

Report Cover Sheet

1. Report No. UBA-FB	2.	3.
4. Report Title Analysis of the incentives and awards regulations for EMAS-organisations at European level and an assessment with respect to their feasibility at domestic level		
5. Autor(s), Family Name(s), First Name(s) Behrens, Christian; Heck, Andreas; Wirth, Steffen	8. Report Date May 31st 2003	
6. Performing Organisation (Name, Address) Chair of Public Law, especially Energy- and Environmental Law Institute for Environmental Strategies University of Lueneburg 21332 Lueneburg	9. Publication Date	
	10. UFOPLAN-Ref. No. 202 15 161	
	11. No. of Pages 112	
	12. No. of Reference 45	
7. Sponsoring Agency (Name, Address) Umweltbundesamt, Postfach 33 00 22, D-14191 Berlin	13. No. of Tables, Diagrams 5	
	14. No. of Figures -	
	15. Supplementary Notes	
16. Abstract The research-and-development project aims at gathering, systemising and assessing the entirety as well as selected points concerning the promotion of participation to EMAS by the use of incentives and awards regulations as practised in the member states of the European Union. It intends, furthermore, to make proposals for measures and regulations to improve the situation. This research centres on the impact of environment-policy or environmental-law instruments as regulating incentives and awards. The survey involves three different, interlocking methodical approaches: the jurisprudential analysis and interpretation method, secondary analysis and empirical components in the form of polls. The concepts of "incentive" and "reward" are used as synonyms. Binding commitments, explicitly promising advantages to organisations applying EMAS are considered to be "incentives and awards regulations". Incentives and rewards regulations have – in part – already become an integral part of the EMAS Regulation in domestic Federal law, mainly in the shape of the EMAS-Privilege Regulation (EMAS-PrivilegV). The interpretation of the incentive and rewards regulations in the member states reveals striking similarities: there, one concentrates mainly on environmental information, reduction of fees as well as promotional programmes as instrument categories. Compared to this, the categories of environmental obligations and official handling still experienced a clear, though weaker, preference. Planning instruments, official handling, environmental agreements and most of economic instruments are either not used, marginally used, or little used. As it turns out, the exemplary registration of the public sector, in particular, strongly needs to be upgraded. The instrument of "official handling" still contains valuable potential for the promotion of EMAS. There is still plenty of room for improvement in the use of the EMAS logo, in spite of the very restrictive requirements concerning product labelling. From the results of the research-and-development project conclusions are drawn as theses.		
17. Keywords European Environmental Management and Audit Scheme; EMAS; "incentives and awards regulations"; environment-policy instruments; environmental-law instruments; environmental care; EU member states		
18. Price	19.	20.

Inhalt

	Seite
Zusammenfassung und Thesen.....	VII
Summary and theses	XII
Einleitung	1
I. Anlass der Studie	1
II. Ziele der Studie	1
III. Gegenstand der Untersuchung.....	2
IV. Methodik	2
a) Rechtswissenschaftliche Analyse und Auslegungsmethoden.....	3
b) Sekundäranalyse.....	3
c) Empirischer Teil.....	3
V. Gang der Untersuchung	4
1 Rechtliche Rahmenbedingungen im Kontext von Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-registrierte Organisationen.....	6
1.1 Begriffsbestimmungen	6
1.2 Vorgaben des Europarechts	8
1.2.1 Primäres Gemeinschaftsrecht	8
1.2.2 Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II	9
1.3 Politische Zielvorstellungen: 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft.....	13
1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland	15
1.5 Weitere Umweltmanagementsysteme	18
1.6 Zwischenergebnis	20
2 Bestandserfassung von Anreiz- und Belohnungsregelungen in Europa.....	21
2.1 Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa	21
2.2 Systematisierung der Anreiz- und Belohnungsregelungen	26
2.2.1 Umweltpolitische Instrumente.....	26
2.2.1.1 Beschreibung	27
2.2.1.2 Übersicht	30
Umweltpflichten	30
2.2.2 Zuordnung der in der EMAS-VO angelegten Anreiz- und Belohnungsregelungen zu den umweltpolitischen Instrumenten.....	32

II

2.2.3 Beurteilung des Stellenwerts von Anreiz- und Belohnungsregelungen in der EMAS-VO	36
2.2.4 Zwischenergebnis	37
2.3 Anreiz- und Belohnungsregelungen in Europa	38
2.3.1 Überblick	38
2.3.1.1 Auswertung nach Instrumenten.....	38
2.3.1.2 Auswertung nach Ländern.....	39
2.3.2 Planungsinstrumente.....	40
2.3.3 Öffentliche Eigenvornahme/eigene Validierung und Registrierung.....	40
2.3.3.1 Instrumentenbeschreibung.....	40
2.3.3.2 Ländererfassung	40
2.3.4 Umweltpflichten.....	41
2.3.4.1 Instrumentenbeschreibung.....	41
2.3.4.2 Ländererfassung	42
2.3.4.2.1 Umweltpflichten allgemein	42
2.3.4.2.3 Erleichterungen bei Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten	46
2.3.4.2.4 Reduzierte Inspektionen.....	46
2.3.4.2.5 Beispiel Deutschland	47
2.3.4.2.6 Beispiel Österreich	48
2.3.5 Umweltinformationen.....	50
2.3.6 Öffentliche Eigenregie	51
2.3.6.1 Instrumentenbeschreibung.....	51
2.3.6.2 Ländererfassung	51
2.3.7 Umweltabsprachen.....	53
2.3.8 Ökonomische Instrumente	58
2.3.8.1 Zertifikatsmodell/ Umweltlizenzen.....	58
2.3.8.2 Lenkungsabgabenmodell	59
2.3.8.3 Subventionen.....	60
2.3.8.4 Sonstige Finanzierungsinstrumente	63
2.3.8.5 Gewährung von Benutzungsvorteilen bei der Verwendung umweltfreundlicher Produkte.....	67
2.3.8.6 Haftungsregelungen.....	67
2.3.8.6.1 Instrumentenbeschreibung.....	67

III

2.3.8.6.2 Beispiel Österreich	68
2.3.8.7 Strafrecht	69
2.3.8.7.1 Instrumentenbeschreibung.....	69
2.3.8.7.2 Beispiel Österreich	69
2.3.9 Vergleich der Anwendungspraxis in Europa mit den Vorgaben der EMAS- Verordnung.....	70
2.3.10 Vergleich der Anwendungspraxis in Europa mit dem 6. EU- Umweltaktionsprogramm	71
2.4 Resümee	71
3 Schwerpunktbildung.....	75
3.1 Ziele der Maßnahmen zur Förderung von EMAS	75
3.2 Kriterien für die Bewertung der Umsetzbarkeit und der Leistungsfähigkeit der Incentives	75
3.2.1 Konformität mit nationalem Recht	76
3.2.2 Weitere Kriterien zur Bewertung umweltpolitischer Instrumente	77
3.3 Schwerpunktsetzung.....	77
3.3.1 Kritik bzw. Ausstiegsbegründungen der EMAS-Organisationen.....	77
3.3.2 Folgerungen aus den Ausstiegsbegründungen	79
3.3.3 Weitere Eingrenzung der Schwerpunkte	83
3.3.4 Folgerungen.....	84
4 Erörterung ausgewählter umweltpolitischer Instrumente.....	85
4.1 Öffentliche Eigenregie	85
4.1.1 Begriffsbestimmungen	85
4.1.2 Ausgangslage	86
4.1.3 Regelungen und Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten	87
4.1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen.....	88
4.1.5 Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	93
4.1.5.1 Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EG-Schwellenwerte	93
4.1.5.2 Zwischenergebnis	97
4.1.5.3 Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EG-Schwellenwerte	98
4.1.5.4 Zwischenergebnis	98
4.2 Deregulierung und Substitution von Umweltordnungsrecht.....	98
4.2.1 Begriffsbestimmungen und Ausgangslage	99
4.2.2 Regelungen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten	100

4.2.3 Bewertung der Umsetzbarkeit	101
4.2.4 Folgerungen.....	102
4.3 Ökonomische Instrumente	102
4.3.1 Ausgangslage	103
4.3.2 Regelungen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten	103
4.3.3 Bewertung der Umsetzbarkeit	103
4.3.4 Folgerungen.....	103
5 Vorschläge für konkrete Maßnahmen.....	104
5.1 Anreiz- und Belohnungsregelungen erster Ordnung.....	104
5.2 Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung.....	107
5.2.1 Kapazitätsbildung durch Werbung und Aufklärung.....	108
5.2.2 Kapazitätsbildung durch sonstige öffentlichkeitswirksame Maßnahmen.....	109
Literaturverzeichnis	110

Verzeichnis der Diagramme und Übersichten

	Seite	
1	Entwicklung der EMAS Registrierungszahlen	22
2	Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern	23
3	Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern pro 1 Million Einwohner	24
4	Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern pro 1 Milliarde DM Bruttozooia lprodukt	25
5	Umweltpolitische Instrumente	30

Vorwort

Für die Erstellung der Studie hat uns Frau Diplom-Umweltwissenschaftlerin Diana Kraft, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, vielfältige Unterstützung zukommen lassen. Wir danken ihr dafür herzlich!

Die Übersetzungsarbeiten hat Frau Béatrice Goutfer, BA honours, Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, vorgenommen. Auch ihr danken wir dafür herzlich!

Zusammenfassung und Thesen

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Berlin, vertreten durch das Umweltbundesamt, Berlin, hat die Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, der Universität Lüneburg im Rahmen der Durchführung des Umweltforschungsplans 2002 beauftragt, eine **Analyse der Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-Organisationen auf europäischer Ebene und eine Bewertung hinsichtlich ihrer nationalen Umsetzbarkeit** durchzuführen (UFOPLAN, FKZ: 202 15 161). Anlass für die vorliegende Studie ist der nach jahrelangem Anstieg der EMAS-Registrierungszahlen seit dem Jahr 2002 festzustellende Rückgang der am **Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)** teilnehmenden Organisationen und der im Gegensatz dazu auftretende Wachstumsschub der ISO-14001-Zertifizierungen.

Die Ziele des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sind die **Erfassung, Systematisierung und Bewertung** der Gesamtheit als auch ausgewählter Schwerpunkte **der praktizierten Anreiz- und Belohnungsregelungen** zur Förderung der Beteiligung an EMAS in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Darüber hinaus sollen **Vorschläge** für Maßnahmen und Regelungen bzw. deren Verbesserung entwickelt werden. Den Kern der Untersuchung bilden die als Anreiz- und Belohnungsregelungen wirkenden **umweltpolitischen bzw. umweltrechtlichen Instrumente**.

Die Untersuchung fußt auf der Verzahnung dreier verschiedener, methodischer Vorgehensweisen: der **rechtswissenschaftlichen Analyse und Auslegungsmethodik**, der **Sekundäranalyse** und einer **empirischen Komponente** in Form von Befragungen.

Die Begriffe „Anreiz“ und „Belohnung“ werden synonym verwendet. **Verbindliche Festlegungen, die Organisationen ausdrücklich Vorteile in Aussicht stellen, wenn sie EMAS einrichten, werden als „Anreiz- und Belohnungsregelungen“ verstanden.**

Für die Umsetzung von Anreiz- und Belohnungsregelungen ist die im europäischen Primärrecht enthaltende **„Querschnittsklausel“** bedeutsam, wonach Belange des Umweltschutzes auch in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen sind. In der für EMAS maßgeblichen **Verordnung (EG) Nr. 761/2001 (EMAS II Verordnung)** ist die Freiwilligkeit der Beteiligung vorgesehen. Eine große Bedeutung als Anreiz- und Belohnungsregelungen besitzen in der Verordnung die **organisationsinternen Instrumente**, die **Instrumente der Umweltinformation** und der **öffentlichen Eigenregie**. Dagegen wird

die Verwendung des **EMAS-Zeichens** für die Werbung auf Produkten und ihren Verpackungen sowie für vergleichende Werbezwecke eingeschränkt. In der EMAS-VO nicht berücksichtigt werden **Planungsinstrumente** und **Eigen-Registrierungen von Behörden**. **Formelle Erleichterungen** bei der Erfüllung von **Umweltpflichten** für EMAS-Organisationen sind sowohl im Validierungs- und Registrierungsverfahren selbst als auch bei der Berücksichtigung im Rahmen weiterer Zulassungsverfahren ausdrücklich vorgesehen. Dagegen nicht beabsichtigt sind **materiell-rechtliche Erleichterungen**. Von den vielfältigen **ökonomischen Instrumenten** wird nur ein sehr kleiner Ausschnitt berücksichtigt. Ansätze, die zu den **Umweltabsprachen** gerechnet werden können, sind vorhanden. Zahlreiche Instrumente werden überhaupt nicht eingesetzt. Dazu gehören **Zertifikatsmodelle/Umweltlizenzen, Lenkungsabgabenmodelle, Steuervergünstigungen, das Versicherungswesen, Haftungsregelungen** und das **Strafrecht**.

Als integrierter Bestandteil der EMAS-VO haben Anreiz- und Belohnungsregelungen zum Teil bereits Eingang gefunden in nationale bundesdeutsche Rechtsvorschriften, dort in erster Linie in der **EMAS-Privilegierungsverordnung (EMAS-PrivilegV)**.

Aus der **Auswertung der Anreiz- und Belohnungsregelungen in den Mitgliedstaaten** ergeben sich markante Gemeinsamkeiten: Dort konzentriert man sich überwiegend auf die Bereiche der Instrumentenkategorien Umweltinformationen, Gebührenermäßigungen sowie Förderprogramme. Eine im Vergleich dazu weniger starke, aber immer noch deutliche Bevorzugung erfahren die Kategorien **Umweltpflichten** und **öffentliche Eigenregie**.

Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvornahme, Umweltabsprachen und der Großteil der ökonomischen Instrumente werden nicht, marginal oder nur geringfügig eingesetzt. Besonders die **vorbildhafte Registrierung des öffentlichen Sektors** erweist sich als noch stark ausbaufähig.

Obwohl das Instrument der **öffentlichen Eigenvornahme** in der EMAS II VO nicht ausdrücklich erwähnt wird, liegt hier noch nutzbares Potential zur Förderung von EMAS. Innerhalb der noch wenig berücksichtigten Vielfalt der ökonomischen Instrumente scheint der **Einsatz des EMAS-Logos** trotz der sehr restriktiven Vorgaben hinsichtlich der Produktkennzeichnung dennoch stark ausbaufähig zu sein. Auch wenn eine Ausweitung des Systems auf die Produktkennzeichnung unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, bestehen bislang nicht ausgereizte Potentiale, die Kunden durch eine rechtskonforme Verwendung des EMAS-Logos über eine umweltschonende Produktion von Gütern oder Erbringung einer Dienstleistung zu informieren. Damit können den Adressaten

Benutzungsvorteile bei der Verwendung der entsprechenden Güter deutlich gemacht werden, ohne dass auf eine Produktkennzeichnung abgehoben werden muss: Gemeint ist die erlaubte Verwendung des EMAS-Logos auf Briefköpfen, Unterlagen und in der Werbung sowie die Möglichkeit, nicht die häufig wenig beachtete Umwelterklärung als Ganzes für die Kundeninformation einzusetzen, sondern für gültig erklärte Informationen als überschaubare und schneller erfassbare Ausschnitte zielgruppenspezifisch zu verwenden. In dem Bereich werden die gebotenen Möglichkeiten der EMAS-VO noch nicht vollkommen genutzt und sollten verstärkt von Organisationen in Betracht gezogen werden. **Staatlicherseits** verbleibt zur Förderung des Erkennens der Benutzungsvorteile die entsprechende **Information der Organisationen und der Konsumenten** oder die **beispielhafte Anwendung**.

Im **Verhältnis zur EMAS-Verordnung** lassen sich Diskrepanzen feststellen bei der in der Verordnung ausdrücklich bezeichneten Kategorie **Umweltpflichten**, der **Kreditvergabe**, den **informalen Absprachen** und der **öffentlichen Eigenregie**: Sie werden nicht von allen Mitgliedstaaten angewendet. Im letzten Fall gilt das für die staatliche Beschaffungspolitik. Die öffentliche Auftragsvergabe wird berücksichtigt, obwohl die EMAS II VO das nicht ausdrücklich vorsieht. Die Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe von Krediten sollte, den Vorgaben der EMAS-VO entsprechend, deutlich stärker berücksichtigt werden. Denkbare Einflussmöglichkeiten der Staaten bestehen, wie die geschilderten Einzelfallbeispiele Italien und Tschechien aufzeigen können, durch die Zusammenarbeit mit Banken oder die Einrichtung entsprechender Fonds.

Es ist ein Trend erkennbar, dass die Mitgliedstaaten mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl festgestellter Instrumente zum größten Teil auch hohe Registrierungsquoten unabhängig von den Bezugsgrößen aufweisen. Für Länder mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Anreiz- und Belohnungsregelungen scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

Angesichts der Anzahl registrierter Organisationen, die ihre Umwelterklärung nicht revalidieren, sondern aus dem EMAS-System wieder aussteigen, wird deutlich, dass neue Anreiz- und Belohnungsregelungen **unverzüglich** geschaffen werden müssen.

Dabei sollten solche Instrumente bevorzugt zur Anwendung gelangen, die einen **dauerhaften**, über bloße Einspareffekte hinausgehenden, **Zusatznutzen der validierten Umwelterklärung** mit sich bringen, der die (Mehr-)Kosten für das Erstellen und Revalidieren der Umwelterklärung übersteigt oder wenigstens kompensiert.

Solche Instrumente sollten bevorzugt den Kategorien **öffentliche Eigenregie**, **Deregulierung** und **Substitution von Umweltordnungsrecht** sowie **ökonomische Instrumente**

entstammen, da zum einen die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen EMAS-zertifizierter Organisationen gesteigert werden muss. Eine erhöhte Nachfrage wird ein erhöhtes Angebot nach sich ziehen. Hierbei sind einerseits staatliches Beschaffungswesen und öffentliche Auftragsvergabe von Bedeutung, andererseits muss aber auch die Nachfrage auf Seiten der privatwirtschaftlichen Konsumenten erhöht werden. Um letzteres zu erreichen, müssen die Nachfragenden, seien es Private oder der Staat, überhaupt erst in angemessener Weise über EMAS aufgeklärt werden, denn was nicht bekannt ist, wird auch nicht nachgefragt. Hierfür können und sollten die oben dargestellten Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung instrumentalisiert werden.

Zum anderen könnte der Kritik bzw. der Forderung der Adressaten der EMAS-VO nach **mehr Deregulierung** nachgekommen werden, **indem Umweltordnungsrecht durch äquivalente Maßnahmen** im Rahmen der EMAS-Teilnahme **substituiert wird**.

Schließlich sind **EMAS-Organisationen** mittels ökonomischer Instrumente **für ihr freiwilliges Engagement** durch z. B. deutliche Gebührenermäßigungen zu **belohnen**.

Abschließend wird dringend empfohlen, bei allen denkbaren Maßnahmen explizit auf EMAS abzustellen. Ein Zertifikat nach der ISO-Norm 14001 darf auf keinen Fall als gleichwertig behandelt werden. Vielmehr ist das ISO-Zertifikat als das zu behandeln, was es tatsächlich auch ist: als ein Schritt auf dem Weg hin zu EMAS.

Aus den Ergebnissen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens sind die nachstehenden **Schlussfolgerungen** in Thesenform ableitbar:

1. Anreiz- und Belohnungsregelungen de lege ferenda müssen der Heterogenität der Adressaten der EMAS-VO Rechnung tragen.
2. Der Nutzen, den die EMAS-Validierung und -Registrierung über eine Zertifizierung nach ISO 14001 hinaus für die Organisationen mit sich bringt, sollte deutlich herausgestellt werden.
3. Die Teilhabe an vom Staat gewährten Vergünstigungen darf dementsprechend nicht an die Implementierung eines Umweltmanagementsystems im allgemeinen anknüpfen, sondern muss eine EMAS-Validierung und -Registrierung im besonderen voraussetzen.

4. Etwaige Diskriminierungsverbote oder Gleichbehandlungsgebote stehen einer Bevorzugung von EMAS gegenüber ISO 14001 nicht entgegen, denn gleiche Sachverhalte sind gleich und ungleiche ungleich zu behandeln. Um potentiellen Verstößen gegen das Diskriminierungsverbot vorzubeugen, können neben EMAS auch gleichwertige UMS akzeptiert werden. Da seit der EMAS-II Verordnung zwischen der ISO 14001 und EMAS ein Stufenverhältnis besteht, bleibt es jeder ISO 14001-Organisation unbenommen, die notwendigen Schritte hin zur EMAS-Validierung zu unternehmen.
5. Über die Differenzierung der Instrumente zugunsten von EMAS hinaus sollte die Vielfalt der entsprechenden Instrumente, die in den Mitgliedstaaten zur Förderung von EMAS eingesetzt und angewendet werden, erhöht werden.
6. Von den in der Verordnung vorgesehenen Regelungen sollte die Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe von Krediten deutlich verstärkt und aufgewertet werden, insbesondere derer, die staatlichen Einflussmöglichkeiten unterliegen. Das betrifft ebenso die öffentliche Eigenregie im Hinblick auf Auftragsvergabe und öffentliche Beschaffung.
7. Über die in der EMAS-VO benannten Anreiz- und Belohnungsregelungen hinaus müssen weitere Förderungsmaßnahmen verstärkt zur Anwendung kommen, so z.B. die Eigenzertifizierung der öffentlichen Verwaltung und ein stärkerer Einsatz der sog. ökonomischen Instrumente.
8. Der Benutzungsvorteil „Umweltschutz“ bei der Inanspruchnahme von aus EMAS-Organisationen stammenden Produkten und Dienstleistungen kann unter der EMAS-VO deutlicher herausgestellt werden. Die Möglichkeiten können unter den gegebenen Bedingungen viel stärker genutzt werden: Sie werden eröffnet durch Art. 8 Abs. 2 EMAS-VO. Lit. a) ermöglicht die Verwendung zielgruppenspezifischer, bestimmter geprüfter Informationen. Durch eine solch hermaßen sichtbare, mit dem EMAS-Zeichen versehende Information wird den Konsumenten der „Zusatznutzen“ gegenwärtig, für sie relativ schnell erfassbar und die nötige Marktdurchdringung und der Bekanntheitsgrad von EMAS gesteigert.
9. Begleitend ist eine intensive Öffentlichkeitsarbeit unbedingt erforderlich, da das EMAS-Logo sonst nur eines unter vielen Kennzeichen bleibt. Der hierzu notwendige Werbeetat ist entsprechend groß zu bemessen.

Summary and theses

The Federal Environment Ministry in Berlin, represented by the Federal Environmental Agency in Berlin, instructed the Chair of Public Law, especially Energy and Environmental Law at the University of Lüneburg to carry out an **analysis of the incentives and awards regulations for EMAS-organisations at European level and an assessment with respect to their feasibility at domestic level** (UFOPLAN, Research ID-Number (FKZ): 202 15 161 in the context of the implementation of the UFOPLAN 2002. The present study was prompted by the *decrease, since 2002, in the number of organizations taking part in the EMAS eco-management and audit scheme*, which followed a yearlong increase in the number of EMAS registrations and the growth spurt in ISO-14001 certifications.

The research-and-development project aims at **gathering, systemising and assessing** the entirety as well as selected points concerning the promotion of participation to EMAS by the use of **incentives and awards regulations as practised** in the member states of the European Union. It intends, furthermore, to make **proposals** for measures and regulations to improve the situation. This research centres on the impact of **environment-policy or environmental-law instruments** as regulating incentives and awards.

The survey involves three different, interlocking methodical approaches: the **jurisprudential analysis and interpretation method, secondary analysis** and **empirical components** in the form of polls.

The concepts of “incentive” and “reward” are used as synonyms. **Binding commitments, explicitly promising advantages to organisations applying EMAS are considered to be “incentives and awards regulations”**.

For the implementation of regulating incentives and awards, there is a “**cross-section clause**” in European primary law, which provides that the needs of environmental protection also have to be taken into account in other policy fields. The Regulation relevant to EMAS (**EU – No 761/2001 EMAS II Regulation**) provides for voluntary participation. The EMAS II Regulation attaches a lot of importance to **internal organisation instruments, environmental information instruments** and **official handling** as incentive and rewards regulations. In contrast, the use of the **EMAS logo** for advertising purposes on products and their packages as well as for comparative advertising is restricted. The EMAS-Regulation contains no provision regarding the **planning instruments** and **self-registration by**

authorities. Formal easements in the fulfilment of **environmental obligations** for EMAS organisations are provided for in the validation as well as the registration procedures themselves. These easements are also expressly stated where further licensing procedures are concerned. In contrast, there are no plans for **substantive-law easements**. Of the manifold **economic instruments**, only a small portion is taken into account. There are approaches, which can be attributed to **environmental agreements**. Numerous instruments are not used at all. Among them are models for **certifications/environmental licences, steering taxes, tax incentives**, as well as the **insurance industry, liability regulations** and **criminal law**.

Incentives and rewards regulations have – in part – already become an integral part of the EMAS Regulation in domestic Federal law, mainly in the shape of the **EMAS-Privilege Regulation (EMAS-PrivilegV)**.

The interpretation of the **incentive and rewards regulations in the member states** reveals striking similarities: there, one concentrates mainly on environmental information, reduction of fees as well as promotional programmes as instrument categories. Compared to this, the categories of environmental obligations and official handling still experienced a clear, though weaker, preference.

Planning instruments, official handling, environmental agreements and most of economic instruments are either not used, marginally used, or little used. As it turns out, the **exemplary registration of the public sector**, in particular, strongly needs to be upgraded.

Though not expressly mentioned in the EMAS II Regulation, the instrument of **‘official handling’** still contains valuable potential for the promotion of EMAS. Within the still little-accounted-for variety of economic instruments, there is still plenty of room for improvement in the **use of the EMAS logo**, in spite of the very restrictive requirements concerning product labelling. Even if broadening the system to include the legal conditions in force is not possible, there exist potentials not fully tapped to inform the clients by legal utilisation of the EMAS logo on the environmentally friendly production of goods or services. The addressees can thereby learn more about the advantages of the utilisation of the relevant goods without the label being applied to the product itself. By this is meant the permitted utilisation of the EMAS logo on letterheads, documents and in advertising as well as the possibility to apply

this oft-neglected environment declaration for client information. But instead, to target the selected group by this manageable and more quickly understood portion of information, since this information has been declared valid. In this area, the possibilities offered by the EMAS II regulation are not fully used and should be increasingly taken into consideration by organisations. **For the state**, in order to promote the recognition of the advantages of using this label, there remains the solution to correspondingly **inform the organisations and consumers** or the **exemplary utilisation**.

In the **relationship towards EMAS II Regulation**, discrepancies come to the fore in the categories described in the regulation **environmental obligations, granting credits, informal agreements** and **official handling**: They are not applied by all member states. In the latter case, this applies to state acquisition policy. The awarding of contracts by official places is used as leverage, even though the EMAS II Regulation does not expressly provide for this. Taking EMAS validation into account in the allocation of credits should, according to the EMAS regulation, be more widely applied. Conceivable possibilities for states to exert influence exist, as the single individual cases of Italy and Czech Republic described here shows, namely by cooperating with banks or the establishment of appropriate funds.

There is a trend discernable that most of the member states with an above-average amount of established instruments show high registration rates independently of the reference amounts. For countries with an under-average number of regulating incentives and awards regulations, the opposite seem to be the case.

In view of the amount of registered organisations, which do not revalidate their environmental declaration, but opt out of the EMAS system, it becomes apparent that new incentives and awards regulations must be created **immediately**.

In doing so, one should preferably use instruments, which bring a **lasting supplementary use of the validated environmental declarations** over simple savings effects, which exceed or at least compensate the (extra) costs for the drawing up and revalidation of the environmental declaration.

Such instruments should preferably stem from the categories **official handling, deregulation and substitution of environmental police law** as well as **economic instruments** because, for one thing, the demand for goods and services from EMAS-certified organisations must be increased. An increased demand will generate an increased supply. In this connection, on the

one hand, the state procurement function and public award of contracts is of importance; on the other hand, demand from private consumers must be increased. In order to achieve the latter, the customer, be it a private person, or be it the state, has to be properly informed about EMAS, because there is no demand for the unknown. In order to achieve this, can and should the second-ranking regulations and measures described above be made into instruments.

On the other hand, the critic or the request of the addressees of the EMAS Regulation for **more deregulation** could be met **by substituting the environmental police law by equivalent measures** within the framework of EMAS-participation.

Finally, **EMAS organisations** are to be **rewarded** by means of economic instruments **for their voluntary commitment**, for example by a net reduction of fees.

To conclude, it is urgently recommended to explicitly apply all conceivable measures to EMAS. Under no circumstances should an ISO-norm 14001 certificate be treated as equal. Rather the ISO certificate should be regarded as that which it really is, namely one step on the way to EMAS.

The following **conclusions** can be drawn as theses from the results of the research-and-development project:

1. Regulating incentives and rewards must accommodate the heterogeneity of the addressees of the EMAS regulation, and should be included in future legal provisions.
2. The benefit that an EMAS validation and registration on top an ISO-14001 certification brings to the organisation should be clearly presented.
3. Obtaining a share of the advantages granted by the state should not be linked to the implementation of any environment management system but must presuppose an EMAS validation and registration.
4. Privileging EMAS against ISO 14001 does not contravene the obligation not to discriminate nor mandatory equal treatment, because same facts should be treated equally and different facts treated differently. In order to prevent eventual breaches

of the interdiction to discriminate, equal UMS can be accepted next to EMAS. There exists, since the EMAS II regulation came into force, a rank relationship between ISO 14001 and EMAS, therefore every organisation possessing ISO 14001 is at liberty to take the necessary steps towards EMAS validation.

5. Beyond the differentiation of the instruments in favour of EMAS the diversity of relevant instruments, which the member states use and apply to promote EMAS, should be increased.
6. Out of the regulations provided by the EMAS II Regulation, the taking-into-account of EMAS in the allocation of credits, especially of those, which are under the influence of the state is the one which should be clearly reinforced. This concerns official handling with regard to the allocation of contracts as well as public procurement.
7. Beyond the incentives and awards regulations provided in the EMAS II Regulation, further promotion measures must be more strongly applied, such as the self certification of the public administration and a stronger use of economic instruments.
8. The advantage in being “environmentally friendly” by using the products and services from EMAS organisations should be presented more clearly. Under present circumstances, there are a lot more possibilities: they are opened by Art. 8, para 2 of the EMAS regulation. Lit. a) enables the utilisation of certain, certificated information tailored to target groups. By such visible information adorned with the EMAS logo, the consumer becomes aware of the “supplementary use” which is quickly ascertained and the necessary market penetration as well as recognition of EMAS increased.
9. Concomitant intensive public relations work is absolutely necessary because the EMAS logo will otherwise continue to be just one of many logos. The marketing budget necessary for this should be accordingly generous.

Einleitung

I. Anlass der Studie

Anlass für die vorliegende Studie ist die unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen stagnierende bzw. rückläufige Zahl¹ der am *Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS²)* teilnehmenden Organisationen.

Das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt haben diese Entwicklung und zwei Entschließungen des Bundesrats³ zum Anlass genommen, die Professur für Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, der Universität Lüneburg zu beauftragen, eine Analyse der Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-Organisationen auf europäischer Ebene und eine Bewertung hinsichtlich ihrer nationalen Umsetzbarkeit durchzuführen.

II. Ziele der Studie

Die Studie hat zum Ziel, Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-Organisationen zu analysieren und mit Blick auf ihre nationale Umsetzbarkeit zu bewerten. Dafür ist es notwendig, als Teilziele zu verfolgen:

- die in den übrigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union praktizierten Anreiz- und Belohnungsregelungen zur Förderung der Beteiligung an EMAS zu erfassen und zu systematisieren,
- die gefundenen Regelungen in ihrer Gesamtheit zu bewerten,
- mit Hilfe einer Schwerpunktbildung eine ausgewählte Anzahl von Anreiz- und Belohnungsregelungen anhand zentraler Kriterien im Hinblick auf ihre nationale Umsetzbarkeit zu bewerten,
- auf der Grundlage der erzielten Ergebnisse Vorschläge für Maßnahmen und Regelungen bzw. deren Verbesserung zu entwickeln.

Es geht dabei in erster Linie darum, instrumentelle Ideen und Modelle als Regelungsmuster zu registrieren und auf ihre Übertragbarkeit im deutschen Rechtskontext zu überprüfen. Nicht

¹ Dazu ausführlich Punkt 2.1: Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa.

² European Environmental Management and Audit Scheme, Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. EG L 114 vom 24.04.2001.

³ BR-Drucksache 730/01 vom 20.12.2001 und BR-Drucksache 287/02 vom 31.05.2002.

verfolgt wird eine abschließende und vollständige Erfassung aller einschlägigen Regelungen in allen Mitgliedstaaten. Auch geht es nicht darum, die jeweiligen rechtlichen, rechtspolitischen oder rechtshistorischen Einbindungen der Anreiz- und Belohnungsregelungen in jedem Staat zu ermitteln.

Es sollen vielmehr in erster Linie Ansätze und Ideen gesammelt und aufgegriffen werden, die durch eine spezifische bundesdeutsche Ausgestaltung und Anpassung umgesetzt werden könnten.

III. Gegenstand der Untersuchung

Den Kern der Untersuchung bilden die als Anreiz- und Belohnungsregelungen⁴ wirkenden umweltpolitischen bzw. umweltrechtlichen Instrumente⁵.

Vor dem Hintergrund der jüngsten Rückgangstendenzen bei der Beteiligung von Organisationen an EMAS – und das obwohl der Anwendungsbereich der novellierten Verordnung (EG) Nr. 761/2001 (im Folgenden: EMAS II VO oder EMAS II) größer geworden ist – und dem in der EMAS II Verordnung angelegten Freiwilligkeitsprinzip der Beteiligung⁶ kommt den Anreiz- und Belohnungsregelungen entscheidende Bedeutung zu. Die Studie bezieht sich in den Kapiteln eins und zwei auf die Europäische Union und deren 15 Mitgliedstaaten, in den Kapiteln drei und vier insbesondere auf die Bundesrepublik Deutschland. Auf Grund der geografischen Nähe, der Zugehörigkeit zum europäischen Wirtschaftsraum und dem konkret vorliegenden, einschlägigen Material wird Norwegen mitbetrachtet. Kein oder nicht ausreichendes Materialien liegt von Luxemburg und Griechenland vor, weshalb die beiden Länder nicht berücksichtigt werden.

Eingang finden die einschlägigen Rechtsgrundlagen der EU sowie Deutschlands, wobei im letzten Fall das Bundesrecht, nicht das Landesrecht der 16 Bundesländer, betrachtet wird.

IV. Methodik

Die Untersuchung fußt auf der Verzahnung dreier verschiedener, überwiegend sozialwissenschaftlicher, methodischer Vorgehensweisen: der rechtswissenschaftlichen Analyse und Auslegungsmethodik, der Sekundäranalyse und einer empirischen Komponente

⁴ Siehe dazu Punkt 1.1: Begriffsbestimmungen.

⁵ Siehe dazu Punkt 2.2.1: System der Instrumente.

⁶ Siehe dazu Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

in Form von Befragungen. Das Untersuchungsdesign ist als Querschnitt über die Anreiz- und Belohnungsregelungen der EU-Mitgliedstaaten angelegt.

Es handelt sich nicht um eine Implementationsstudie.

a) Rechtswissenschaftliche Analyse und Auslegungsmethoden

Unter Rückgriff auf die maßgeblich juristisch bestimmte Definition von Anreiz- und Belohnungs“regelungen“⁷ werden die Ergebnisse der Untersuchung mit Hilfe juristischer Analyse- und Auslegungsmethoden hergeleitet. Die Grundlagen bilden dabei hauptsächlich das in Kapitel eins dargestellte sekundäre Gemeinschaftsrecht der EU, die Rechtsprechungspraxis des EuGH und überwiegend die bundesrechtlichen deutschen Vorschriften, jeweils mit den EMAS-relevanten Vorgaben. Angewendet werden die juristischen Methoden vorwiegend im dritten und vierten Kapitel.

b) Sekundäranalyse

Im Rahmen der Sekundäranalyse wird relevante veröffentlichte Literatur im Zusammenhang mit Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS recherchiert, gesichtet, ausgewertet und entsprechend eingearbeitet. Neben Monographien, Sammelwerken und Aufsätzen in Zeitschriften liegen zahlreiche Broschüren, Handbücher, Werbematerialien von Behörden und Verbänden einzelner Mitgliedstaaten und der EU zu EMAS-VOr. Auch über verschiedene und vielfältige Internetauftritte zur Thematik erstreckt sich die Recherche.

Ein beträchtlicher Teil der Arbeiten liegt ausschließlich in Form „Grauer Literatur“, d.h. in unveröffentlicher Form, vor. Es handelt sich dabei um englisch- und deutschsprachige Protokolle, Berichte, Vermerke, Übersichtspapiere, Statistiken, Conference Reader, Erfahrungsberichte u.ä. Mündliche Informationen ergänzen die Angaben. Die „Graue Literatur“ wurde speziell unter dem Aspekt durchgearbeitet, möglichst viele Instrumente zu erfassen und sie dem System der umweltpolitischen Instrumente zuzuordnen.

Eingearbeitet wurden Materialien bis zum Stichtag 31.12.2002.

c) Empirischer Teil

Um den Detaillierungsgrad der vorwiegend aus der „Grauen Literatur“ ermittelten Informationen zu erhöhen, die Aussagen auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit sowie ihre Aktualität zu überprüfen, wurden individuell-konkrete E-Mail-Anfragen an Ansprechpartner

⁷ Vgl. Punkt 1.1: Begriffsbestimmungen.

in den verschiedenen EU-Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission gerichtet. Die bei der Durchsicht der Materialien auftretenden Fragen wurden jeweils spezifisch formuliert und zusammengefasst. Die Ansprechpartner stammen in der Regel aus den zuständigen Ministerien oder anderen mit EMAS befassten Behörden und Ämtern. Eingearbeitet wurden Informationen, die bis Mitte Mai 2003 eingegangen sind.

V. Gang der Untersuchung

Zunächst wird im ersten Kapitel der Begriff der Anreiz- und Belohnungsregelung definiert (1.1), und es werden die europäischen (1.2) und deutschen (1.3) rechtlichen Rahmenbedingungen im Kontext von Anreiz- und Belohnungsregelungen dargestellt. Ein besonderer Schwerpunkt liegt in der Analyse der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 „EMAS II“ hinsichtlich spezieller Anreiz- und Belohnungsregelungen (1.2.2). Um die Perspektive zu öffnen und zukünftige politische Zielrichtungen bei der Weiterentwicklung von Anreiz- und Belohnungsregelungen erkennen zu können, wird unter Punkt 1.3 das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft analysiert und im Hinblick auf relevante Vorgaben beschrieben. Da es für die Anwendungspraxis von EMAS entscheidend ist, dass neben dem System noch weitere Umweltmanagementsysteme existieren, werden sie unter Punkt 1.5 vorgestellt.

Das zweite Kapitel beginnt mit realanalytischen Überlegungen⁸ zu EMAS und – als Schwerpunkt – zu Anreiz- und Belohnungsregelungen auf europäischer Ebene, auf Ebene der Mitgliedstaaten, der EMAS-II-Verordnung und des 6. EU-Umweltaktionsprogramms.

Die Grundlage bildet die Darstellung der Entwicklungen und Tendenzen der Beteiligung von Organisationen an EMAS in Europa (2.1). Sie untermauert den oben skizzierten Anlass für die Studie.

Der durchgängigen Handhabung der Untersuchung dient die Systematisierung (2.2) der Anreiz- und Belohnungsregelungen. Als wesentliches Strukturierungs- und Erfassungselement wird ein auf die Notwendigkeiten der Untersuchung angepasstes umweltpolitisches Instrumentensystem zusammengestellt, mit der EMAS II VO in Verbindung gebracht und der jeweilige Stellenwert beurteilt.

⁸ Zur Datengrundlage der Realanalyse siehe den Punkt IV.b) der Einleitung: Methodik, Sekundäranalyse.

Unter Punkt 2.3 werden die Ergebnisse der Bestandsaufnahme (Sekundäranalyse und empirischer Teil) zunächst in Form eines Überblicks (2.3.1) und anschließend nach Instrumentenkategorien geordnet dargestellt.

Sie werden verglichen mit den einschlägigen Aktivitäten auf europäischer Ebene, der rechtsverbindlichen und in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltenden EMAS-II-Verordnung und dem 6. EU-Umweltaktionsprogramm. Letzteres legt die Grundsätze der Weiterentwicklung der europäischen Umweltpolitik fest, aus denen sich die Weiterentwicklung von bestehenden Rechtsvorschriften ergeben kann.

Die wesentlichen Folgerungen aus den Untersuchungen beschließen als Resümee (2.4) das zweite Kapitel. Sie dienen zugleich als Arbeitsgrundlage für die folgenden Kapitel.

Im dritten Kapitel werden zunächst Kriterien festgelegt und bewertet, anhand derer bestehende Anreiz- und Belohnungsregelungen anderer EU-Mitgliedstaaten in der gebotenen Transparenz beurteilt werden können (3.1 – 3.3). Die Auswahl bestimmter umweltpolitischer Instrumente zur nachfolgenden Erörterung im vierten Kapitel wird unter Punkt 3.4 (Schwerpunktsetzung) begründet. Es werden auf der Grundlage der Bestandsaufnahme des zweiten Kapitels Kategorien umweltpolitischer Instrumente benannt, aus denen denkbare Anreiz- und Belohnungsregelungen bzw. sonstige Maßnahmen zur Förderung der EMAS-Beteiligung entstammen könnten.

Die Umsetzbarkeit potentieller Anreiz- und Belohnungsregelungen in nationales Recht wird im vierten Kapitel untersucht. Basierend auf der Vielzahl der möglichen umweltpolitischen Instrumente⁹, den Ergebnissen der Bestandsaufnahme¹⁰ und den im dritten Kapitel herausgearbeiteten Schwerpunkten werden Instrumente aus den Instrumentenkategorien Öffentliche Eigenregie (4.1), Deregulierung (4.2) und Ökonomische Instrumente (4.3) untersucht.

Im fünften Kapitel schließlich folgen konkrete Vorschläge für neue Anreiz- und Belohnungsregelungen, wobei zwischen Incentives zur Förderung der Teilnahme an EMAS (5.1) und Maßnahmen zweiter Ordnung (5.2), also solchen, die die Anwendung der im ersten Kapitel genannten Anreiz- und Belohnungsregelungen entweder unmittelbar steuern oder zumindest indirekt fördern können, unterschieden wird.

⁹ Siehe dazu Punkt 2.2.1.2: Übersicht.

¹⁰ Siehe dazu Punkt 2.3: Anreiz- und Belohnungsregelungen in Europa..

1 Rechtliche Rahmenbedingungen im Kontext von Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-registrierte Organisationen

Im nachfolgenden Kapitel wird zunächst der Begriff des zentralen Untersuchungsgegenstands¹¹ der Studie, die „Anreiz- und Belohnungsregelung“, definiert (1.1).

Daran schließt sich eine Darstellung der in erster Linie relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen mit Bezug zu Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS an. Die darauf bezogene Rechtsprechung des EuGH wird unter den entsprechenden Schwerpunkten im Kapitel 3 aufgegriffen.

Für Bewertungen und Vorschläge neuer Anreiz- und Belohnungsregelungen in der Bundesrepublik Deutschland wird davon ausgegangen, dass das geschilderte primäre und sekundäre Gemeinschaftsrecht nicht grundlegend geändert wird.

Der Darstellung der entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland (1.4) folgt ein Zwischenergebnis (1.5).

1.1 Begriffsbestimmungen

Da die Beteiligung an EMAS freiwillig ist,¹² muss man Organisationen zum Mitmachen bewegen. Die Zahl der an EMAS beteiligten Unternehmen zu erhöhen, ist umweltpolitisches Ziel der Kommission.¹³ Das Einrichten und die Funktionsfähigkeit eines solchen Umweltmanagementsystems bedarf Personal- und Sachmittel, die sich als Aufwand für die Organisation niederschlagen. Eine in das Alltagsgeschäft und die rechtlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eingebundene Organisation wird sich in der großen Mehrzahl der Fälle nur dann an EMAS beteiligen (können), wenn dem Aufwand tatsächlich ein entsprechender bzw. höherer Ertrag gegenübersteht oder zumindest in Aussicht

¹¹ Vgl. die Einleitung unter Punkt III: Gegenstand der Untersuchung.

¹² Dazu ausführlich unter Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

¹³ Vgl. die Mitteilung der Kommission vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD), dort unter Punkt 2.3 „Partnerschaft mit der Wirtschaft“.

gestellt werden kann.¹⁴ Oder allgemeiner und umfassender außerhalb der wirtschaftlichen Fachterminologie formuliert: Es müssen sich Vorteile für eine Organisation ergeben. Vorteile können beispielsweise mit Blick auf die ordnungspolitische Kontrolle, Kosteneinsparungen und das Ansehen der Organisation in der Öffentlichkeit resultieren (Erwägungsgrund Nr. 9 EMAS-VO)¹⁵. Die Vorteile dürfen auch nicht durch zu hohe Aufwendungen für die Einrichtung des Systems aufgezehrt werden. Indem Hindernisse etwa in Form von zu hohen Kosten für die Etablierung von EMAS abgebaut werden, können die Vorteile ihre Wirkung umso besser entfalten.

Anreize setzen im Vorfeld der Beteiligung an EMAS an, indem sie Vorteile in Aussicht stellen. Belohnungen hingegen bewirken Vorteile nach Einrichtung des Umweltmanagementsystems. Da vom Wissen einer Belohnung gleichzeitig ein Anreiz ausgeht und ein Anreiz nur existieren kann, wenn eine Belohnung folgt, sind beide Elemente gekoppelt und in ihrer praktischen Wirksamkeit nicht voneinander zu unterscheiden. Daher werden hier die **Begriffe „Anreiz“ und „Belohnung“ synonym verwendet**.

Sie werden im übrigen häufig in den Zusammenhang mit marktwirtschaftlichen Steuerungsinstrumenten gebracht, so in der Mitteilung der Kommission¹⁶ zum geltenden 6. Umweltaktionsprogramm der europäischen Gemeinschaft¹⁷: Marktmechanismen nutzend sollen Unternehmen nicht mehr nur für umweltpolitisches Fehlverhalten bestraft, sondern es sollen Pläne zur Belohnung vorbildlichen Umweltverhaltens erstellt werden.

Verbindliche Festlegungen, die Organisationen ausdrücklich Vorteile in Aussicht stellen, wenn sie EMAS einrichten, werden als „Anreiz- und Belohnungsregelungen“ verstanden. Es wird sich dabei meist um **juristische Kodifikationen** handeln, aber auch **wirtschafts- und umweltpolitische Vereinbarungen** sind denkbar. **Hauptakteur** ist dabei der **Staat**, der den Organisationen gegenübertritt. Bei den Maßnahmen handelt es sich dann um Regelungen im eben definierten Sinne, wenn ihnen eine entsprechende **verbindliche, zielbezogene Regelung** zu Grunde liegt. Zur **Umsetzung** der Anreize und Belohnungen stehen **verschiedene Instrumente** zur Verfügung.¹⁸ Die Instrumente der „Umweltinformation“ wie Öffentlichkeitskampagnen, Werbungen u.ä. beruhen i.d.R. nicht

¹⁴ Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 234.

¹⁵ Ausführlich dazu Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

¹⁶ vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD).

¹⁷ Ausführlich dazu Punkt 1.3: Politische Zielvorstellungen: 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft.

¹⁸ Zur Systematisierung der Instrumente und den entsprechenden Kategorien siehe Punkt 2.2.1: System der Instrumente.

auf verbindlichen und verpflichtenden Regelungen. Auch sind dabei andere Hauptakteure als der Staat beteiligt, so dass sie nicht als Anreiz- und Belohnungsregelungen im engeren Sinne verstanden werden.

Anreiz- und Belohnungsregelungen können adressatenspezifisch sein, d.h. sie wirken ausschließlich oder mit unterschiedlicher Intensität auf bestimmte Organisationen:

So können die Instrumente der öffentlichen Eigenregie über die staatliche Beschaffungspolitik und öffentliche Auftragsvergabe nur von staatlichen Institutionen eingesetzt werden.

Die ökonomischen Instrumente werden ihre größte Wirkung gegenüber Betrieben der freien Wirtschaft entfalten können.

Der Umfang möglicher Instrumente zur Schaffung von Anreiz- und Belohnungsregelungen mit ihren speziellen Wirkungen hat sich entscheidend durch die Novellierung der EMAS-VO ausgedehnt: Durch die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Verordnung durch den neu eingeführten Begriff der „Organisation“ besteht nunmehr über die gewerblichen Unternehmen hinaus auch für Dienstleistungsunternehmen, Unternehmen der Bau- und Landwirtschaft sowie Bundes- und Landesbehörden die Möglichkeit, sich an EMAS zu beteiligen.¹⁹

1.2 Vorgaben des Europarechts

1.2.1 Primäres Gemeinschaftsrecht

Primäres Europarecht ist das Vertragsrecht der EU, namentlich der **Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EG-Vertrag, EGV)** vom 25. März 1957²⁰ und der **Vertrag über die Europäische Union**, unterzeichnet zu Maastricht am 7. Februar 1992 (**Unionsvertrag, EUV**)²¹.

Beide Vertragswerke enthalten grundsätzliche Regelungen zur Umweltpolitik innerhalb der EU.

Aufgabe der Europäischen Gemeinschaft ist gem. Art. 2 EGV u.a. neben der Förderung einer harmonischen, ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung des Wirtschaftslebens auch ein **hohes Maß an Umweltschutz** und die **Verbesserung der Umweltqualität**. Dem soll mit der

¹⁹ Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 lit. s) EMAS II VO, dazu *Schmidt-Räntsch*, NuR 2002, 197 (198).

²⁰ BGBl. II Nr. 23 vom 19. 8. 1957 S. 766; Berichtigung BGBl. II Nr. 35 vom 5. 11. 1957 S. 1678 und Nr. 3 vom 5. 2. 1958 S. 64, in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Amsterdam (Abl. Nr. C 340 vom 10. 11. 1997 S. 173).

²¹ ABl. EG Nr. C 191 vom 29. Juli 1992 S. 1 in der konsolidierten Fassung des Vertrages von Amsterdam (ABl. EG Nr. C 340 vom 10. 11. 1997 S. 145).

Durchführung der u.a. in Art. 3 EGV genannten gemeinsamen Politiken und Maßnahmen Rechnung getragen werden. Gem. Art. 3 Abs. 1 lit. 1) EGV gehört zu den Tätigkeiten der Gemeinschaft die Umweltpolitik, wobei aufgrund der **Querschnittsklausel** in Art. 6 EGV die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller übrigen in Art. 3 benannten Gemeinschaftspolitiken und –maßnahmen einzubeziehen sind.

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik zielt auf ein **hohes Schutzniveau** und beruht auf den **Grundsätzen, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen, der Vorsorge und Vorbeugung** sowie dem **Verursacherprinzip** (Art. 174 Abs. 2 S. 1 u. 2 EGV). Für die Finanzierung und Durchführung der Umweltpolitik sind unbeschadet bestimmter gemeinschaftlicher Maßnahmen die **Mitgliedstaaten** zuständig (Art. 175 Abs. 4 EGV). Sie sind gem. Art. 176 S. 1 EGV nicht gehindert, **verstärkte Schutzmaßnahmen** beizubehalten oder zu ergreifen, allerdings müssen derartige Maßnahmen mit dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) vereinbar sein (Art. 176 S. 2 EGV). Im Zusammenhang mit Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS-zertifizierte Unternehmen muss insbesondere Art. 87 Abs. 1 EGV berücksichtigt werden, der – unbeschadet anderer Bestimmungen des EGV – **staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen** für unvereinbar mit dem **gemeinsamen Markt** festlegt, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen.

1.2.2 Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II

Der Grundansatz des durch die EMAS II Verordnung²² festgelegten Umweltmanagementsystems ist der einer freiwilligen Beteiligung von Organisationen. Das wird bereits im Titel der Verordnung „(...) über die **freiwillige** Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS)“ deutlich. Die Freiwilligkeit der Beteiligung wird ferner in Erwägungsgrund Nr. 9 angeführt und ergibt sich auch aus Art. 1 Abs. 1 EMAS-VO. Damit wird die Bedeutung und Stellung von Anreiz- und Belohnungssystemen im System deutlich: Will die Verordnung mit ihren Zielbestimmungen nicht leer laufen, muss dafür gesorgt werden, dass Organisationen sich an dem System beteiligen (wollen).

²² Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. EG L 114 vom 24.04.2001.

Anreiz- und Belohnungsregelungen sind in der EU-EMAS-Verordnung vorgesehen. Art. 11 der EMAS-VO beinhaltet die „Förderung der Teilnahme von Organisationen, insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen“; er bezieht sich somit unmittelbar auf Anreiz- und Belohnungssysteme. Art 12 EMAS-VO bezieht sich auf Instrumente der Information. Darüber hinaus ist in den Erwägungsgründen zur Verordnung eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten und Benennungen von Anreiz- und Belohnungsregelungen zu finden. Das betrifft insbesondere die Gründe Nr. 3, 9, 11, 15, 17 und 18.

Nachfolgend werden die in den Artikeln und den Erwägungsgründen der Verordnung benannten Vorgaben und Vorschläge beschrieben und kurz erläutert.

Normadressaten

Während für die Förderung der EMAS-Beteiligung der Organisationen die Mitgliedstaaten als Normadressaten benannt sind (Art 11 Abs. 1 S. 1 EMAS-VO), ist die Kommission gem. Art. 12 Abs. 3 S. 1 EMAS-VO für die Förderung von EMAS auf der Gemeinschaftsebene zuständig. Darüber hinaus sind für einzelne Maßnahmen weitere lokale und regionale Akteure benannt, die weiter unten im Zusammenhang mit den Einzelmaßnahmen aufgeführt werden.

Zielsetzung:

Die Mitgliedstaaten sollen gem. Art 11 Abs. 1 EMAS-VO insbesondere kleine und mittlere Unternehmen fördern, ein entsprechendes Umweltmanagementsystem einzurichten. Damit ist hinsichtlich der Adressaten der Anreiz- und Belohnungsregelungen eine Akzentuierung vorgenommen worden.

Benannte Maßnahmen und entsprechende Normadressaten:

Neben der Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen werden die Mitgliedstaaten unter dem Vorbehalt der Erforderlichkeit aufgefordert, schwerpunktmäßig die folgenden teilnahmerelevanten Parameter zu prüfen (Art. 11 Abs. 1 S. 1 EMAS-VO):

→ Erleichterung des Zugangs zu

- Informationen,
- Unterstützungsfonds,
- öffentlichen Einrichtungen und
- zum öffentlichen Beschaffungswesen (letzteres unbeschadet entsprechender Gemeinschaftsvorschriften),

- Aufgreifen und Fördern von Maßnahmen der technischen Hilfe (Kooperationsprinzip: im Zusammenhang mit branchenspezifischen oder lokalen Kontaktstellen wie z.B. lokalen Behörden, Handelskammern und Berufsverbänden),
- vernünftige Gestaltung der Eintragungsgebühren zur Erhöhung der Beteiligung.

Vorgeschlagen werden (Art. 11 Abs. 1 S. 2 u. 4 EMAS-VO):

- Hilfestellungen bei der Identifizierung wesentlicher umweltrelevanter Auswirkungen (Kooperationsprinzip: lokale Behörden unter Beteiligung von Industrieverbänden Handelskammern und interessierten Kreisen) und
- Programme zur Förderung der Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen, bspw. ein „Mehrstufen-Modell“ zur EMAS-Eintragung (schrittweises Vorgehen auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene).

Zu vermeiden sind (Art. 11 Abs. 1 S. 5 EMAS-VO):

unnötige Verwaltungsbelastungen für EMAS-teilnehmende Organisationen, insbesondere für KMU (kleine und mittlere Unternehmen).

Die Bedeutung der **öffentlichen Beschaffung** für die Förderung von EMAS-Registrierungen durch das Berücksichtigen der EMAS-Eintragung wird zusätzlich betont durch Art. 11 Abs. 2 EMAS-VO, in dem alle öffentlichen Stellen auf Gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene, insbesondere die Kommission, zu einer entsprechenden Prüfung aufgefordert werden.

Die Mitgliedstaaten werden in Art. 12 Abs. 1 EMAS-VO aufgefordert, Instrumente der Information und Öffentlichkeitsarbeit zu benutzen, um

- Organisationen über die Verordnung und
- die Öffentlichkeit über die Ziele und wichtigsten Elemente von EMAS zu unterrichten.

Benannt werden insbesondere Fachveröffentlichungen, Lokalzeitungen und Werbekampagnen zur Sensibilisierung der breiten Öffentlichkeit. Besonders betont wird das Kooperationsprinzip, wonach für die Öffentlichkeitsarbeit die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die Zusammenarbeit mit Unternehmens- und Verbraucherverbänden, Umweltorganisationen, Gewerkschaften und lokalen Institutionen benutzen.

Die Benutzung des **EMAS-Zeichens** für Werbezwecke wird in den Fällen des Art. 8 Abs. 2 EMAS-VO gestattet, für die Werbung auf Produkten und ihren Verpackungen sowie für vergleichende Werbezwecke jedoch eingeschränkt (Art. 8 Abs. 3 EMAS-VO).

Die Kommission als zuständige Instanz für die Förderung von EMAS auf Gemeinschaftsebene wird in Art. 12 Abs. 3 S. 2 EMAS-VO im Benehmen mit den Mitgliedstaaten insbesondere zur Prüfung von geeigneten Mitteln zur **Verbreitung vorbildlicher Verfahren** aufgefordert. Die Formulierung deutet auf die Förderung von Pilotprojekten hin.

Eine deutliche Akzentuierung erfährt der Auftrag an die Mitgliedstaaten zur Förderung der Teilnahme von Organisationen an einer EMAS-Registrierung und –validierung zusätzlich durch Art. 10 Abs. 2 EMAS-VO. Trotz der **Unberührtheitsklausel** in Art. 10 Abs. 1 EMAS-VO, wonach im Bereich der Umweltkontrollen u.a. gemeinschaftliche und nationale Rechtsvorschriften in ihrer Geltung unberührt bleiben, werden in Abs. 2 die Mitgliedstaaten explizit aufgefordert zu prüfen, wie sich Doppelarbeit für EMAS-eingetragene Organisationen und die vollziehenden Behörden vermeiden lässt.

In Erwägungsgrund Nr. 15 der EMAS-VO wird die Möglichkeit zur Schaffung von Anreizen durch die Mitgliedstaaten explizit erwähnt.

Angesichts der Freiwilligkeit zur Beteiligung sollten die Organisationen Vorteile aus ihrer Beteiligung hinsichtlich

- der ordnungspolitischen Kontrolle,
- der Kosteneinsparungen und
- des Ansehens in der Öffentlichkeit

ziehen können (Nr. 9 EMAS-VO).

Mit Bezug zum Programm der Europäischen Kommission „Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“ wird in den Gründen Nr. 2 und 3 die Verantwortung der Organisationen für die Stärkung der Wirtschaft und den Schutz der Umwelt in der Gemeinschaft betont. Zur Verbesserung des Umweltverhaltens, das über die Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften hinausgehen soll, wird im Programm gefordert, **Instrumente des Umweltschutzes zu diversifizieren** und besonders **Marktmechanismen** dafür zu verwenden.

Die Verordnung wird ergänzt bzw. näher konkretisiert durch eine Empfehlung²³ und eine Entscheidung²⁴ der Kommission über Leitlinien für die Anwendung der EMAS-Verordnung. Die an alle Mitgliedstaaten gerichtete Empfehlung enthält in vier Anhängen Leitlinien, die Entscheidung der Kommission in drei Anhängen Leitfäden, die für die Abwicklung und Einrichtung von EMAS wichtig sind, allerdings im Zusammenhang mit Anreiz- und Belohnungsregelungen keine einschlägigen Festlegungen treffen.

1.3 Politische Zielvorstellungen: 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft

Gem. Art. 175 Abs. 3 S. 1 EGV beschließt der Rat der Europäischen Gemeinschaft unter Wahrung der Verfahrensvorschriften („in anderen Bereichen“) allgemeine Aktionsprogramme, in denen die vorrangigen Ziele festgelegt werden. Er bestimmt die erforderlichen Maßnahmen zur Durchführung der Programme (Art. 175 Abs. 3 S. 2 EGV).

Am 22. Juli 2002 haben das Europäische Parlament und der Rat das 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft beschlossen.²⁵ Seine Laufzeit beträgt zehn Jahre ab dem Zeitpunkt des Beschlusses (Art. 1 Abs. 3 S. 1). In dem Programm wird EMAS ausdrücklich erwähnt, außerdem sind weitere Anknüpfungspunkte für Anreiz- und Belohnungsregelungen der Umweltpolitik auch im Verhältnis zur Wirtschaft zu finden.

Die **Förderung** einer umfassenderen Anwendung des Gemeinschaftssystems für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (**EMAS**) wird in Art. 3 Nr. 5 Spiegelstr. 2 benannt. Durch Initiativen sollen Unternehmen ermutigt werden, ihre umweltrelevanten Berichte zu veröffentlichen. Die **Einführung von Regelungen zur Belohnung** besonderer Umweltleistungen der Unternehmen wird explizit unter Spiegelstr. 4 aufgeführt.

Der Einsatz von **Umweltzeichen** und ein nach ökologischen Kriterien ausgelegtes **öffentliches Beschaffungswesen** wird für notwendig gehalten (Art. 3 Nr. 6 Spiegelstr. 1 u. 3).

²³ Empfehlung der Kommission vom 7. September 2001 über Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. L 247 vom 17.9.2001, 1.

²⁴ Entscheidung der Kommission vom 7. September 2001 über Leitlinien für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. L 247 vom 17.9.2001, 24.

²⁵ Beschluss Nr. 1600/2002/EG vom 22. Juli 2002, ABl. L 242 v. 10.Sept.2002.

Mit dem Programm soll eine **Entkoppelung von Umweltbelastung und Wirtschaftswachstum** angestrebt werden (Art. 2 Abs. 1 S. 1; Erwägungsgrund Nr. 8)²⁶. Den **Rechtsvorschriften** wird im 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft bei der Suche nach Lösungen für Umweltprobleme eine **zentrale Rolle** eingeräumt. Die vorgenommene Definition von Anreiz- und Belohnungsregelungen²⁷ im Untersuchungskontext wird damit unterstützt.

Vom Aktionsprogramm erfasst ist die Ausarbeitung neuer und gegebenenfalls die Änderung bestehender gemeinschaftlicher Rechtsvorschriften (Art. 3 Nr. 1). In Art. 3 Nr. 8 wird das Rechtsgebiet der **Umwelthaftung** benannt.

Bei genauerer Analyse des Programms lässt sich eine Vielzahl von Anknüpfungspunkten zu den Regelungen der EMAS II VO²⁸ finden. Die darüber hinausgehende Bedeutung des Programms liegt aber darin, dass weitere umweltpolitische Instrumente und Ansätze aufgezeigt werden können. Damit kann das Umwelt-Aktionsprogramm für die beabsichtigte Ideensuche als Ziel der Studie²⁹ hilfreich sein.

Gem. Erwägungsgrund Nr. 12 des Aktionsprogramms sollten auch andere Optionen als die Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften zur Erreichung der Umweltziele geprüft werden. Eine **strategisch integrierte Vorgehensweise zur Änderung von Produktions- und öffentlichen wie privaten Konsummustern** mit negativen Umweltauswirkungen wird für notwendig erachtet. Dazu gehören gem. Erwägungsgrund Nr. 14 neue Wege zur Nutzung von **Marktkräften** und zur **Einbeziehung von Bürgern, Unternehmen und anderen Betroffenen**. Umweltanreize werden im Zusammenhang mit **Umweltsteuern** zur Förderung und Unterstützung **fiskalpolitischer Maßnahmen** benannt (Art. 3 Nr. 4 Spiegelstr. 3).

Zum Umweltschutz und einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen auch **Handel**, internationale **Investitionstätigkeiten** und **Ausfuhrkredite** (Erwägungsgrund 31). Umweltkriterien sollen zukünftig stärker in **Finanzierungsprogrammen** der Europäischen Gemeinschaft berücksichtigt werden. Die Integrierbarkeit der Ziele des Umweltaktionsprogramms bei der Revision der **Finanzinstrumente** der Gemeinschaft soll geprüft werden. Als erforderlich erachtet werden für die Einbeziehung von Umweltbelangen in den Finanzsektor, Umweltziele und -kriterien bei der **Vergabe von Krediten** durch die

²⁶ Siehe zu dem Ansatz auch die Mitteilung der Kommission vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD), dort unter Punkt 2.3 „Partnerschaft mit der Wirtschaft“.

²⁷ Vgl. Punkt 1.1: Begriffsbestimmungen.

²⁸ Vgl. Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

²⁹ Siehe zu den Zielen der Studie Punkt II der Einleitung.

europäische Zentralbank stärker zu berücksichtigen. Auch andere Finanzinstitutionen sollen bei ihren Tätigkeiten Umweltbelange stärker einbeziehen (Art. 3 Nr. 3 Spiegelstr. 5 u. 7, Nr. 7).

Für den Bereich internationaler Fragen werden Maßnahmen angestrebt, damit sich die **Handels- und die Umweltpolitik** möglichst gegenseitig ergänzen (Art. 9 Abs. 1 Spiegelstr. 3; Art. 9 Abs. 2 lit. a), g), h)). Nachhaltige Umweltschutzpraktiken sollen bei **Auslandsinvestitionen** und **Exportkrediten** gefördert werden (Art. 9 Abs. 2 lit. e)).

In der Mitteilung³⁰ der Kommission zum 6. Umweltaktionsprogramm wird die stärkere Beteiligung von kleinen und mittleren Unternehmen an EMAS als vorrangiges Ziel bezeichnet.

In umweltpolitischen Aktionsprogrammen wird ein breites Spektrum von Themen im Politikfeld „Umwelt“ berücksichtigt, weswegen die Vorgaben eher allgemein gehalten sind. Ihre Anwendbarkeit in verschiedenen Zusammenhängen – wie hier der Instrumentenkatalog in Bezug auf EMAS – muss jeweils kontextbezogen geprüft werden.

Unter diesem Vorbehalt können sie aber dazu dienen, Perspektiven und neue Potentiale oder Restriktionen zu erkennen.

1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik

Deutschland

Auf Bundesebene bildet das **Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EWG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) - (Umweltauditgesetz – UAG)**³¹ vom 16. August 2002 nebst den hierzu bzw. den aufgrund dieses Gesetzes ergangenen Verordnungen den rechtlichen Rahmen zur Ausführung der EMAS II Verordnung.

Das Umweltauditgesetz selbst enthält keine ausdrücklichen Anreiz- und Belohnungsregelungen. Lediglich aus § 21 S. 2 Nr. 5 UAG ist ein entsprechender Ansatz

³⁰ Mitteilung vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD), dort unter Punkt 2.3 „Partnerschaft mit der Wirtschaft“.

³¹ BGBl. Teil I S. 1591.

darin zu erkennen, dass zu den Aufgaben des Umweltgutachterausschusses gehört, die Verbreitung von EMAS zu fördern.

Auch in den aufgrund des UAG ergangenen Verordnungen sind keine Anreiz- und Belohnungsregelungen normiert. Solche finden sich indes in der **EMAS-Privilegierungs-Verordnung (EMASPrivilegV)**³². Die auf der Basis verschiedener Ermächtigungsgrundlagen des Bundes-Immissionsschutz- und des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ergangene Verordnung enthält eine Reihe von immissionsschutz- und abfallrechtliche Erleichterungen für EMAS-Anlagen i.S.v. § 1 EMASPrivilegV:

Erleichterungen im Rahmen von Anzeige-, Mitteilungs- und Berichterstattungspflichten:

Die Anzeige- und Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation gem. § 52a BImSchG und gem. § 53 KrW-/AbfG werden durch die Bereitstellung des Bescheides zur Standort- oder Organisationseintragung erfüllt (§ 2 S. 1 EMASPrivilegV). Eine Ermächtigungsgrundlage für die zuständige Behörde, im Einzelfall weitergehender Unterlagen anfordern zu können, besteht über § 2 S. 2 EMASPrivilegV.

Ergeben sich aus dem Bericht zur Umweltbetriebsprüfung gleichwertige Angaben und sind die entsprechenden Beauftragten damit einverstanden, sind jährliche Berichte der Immissions- (§ 54 Abs. 2 BImSchG), Abfall- (§ 55 Abs. 2 KrW-/AbfG) und Störfallbeauftragten (§ 58b Abs. 2 S. 1 BImSchG) nicht erforderlich (§ 3 Abs. 2 EMASPrivilegV).

Anzeigepflichten seitens des Anlagenbetreibers zur Bestellung, Abberufung und Aufgabenbezeichnung sowie deren Änderungen der o.a. Beauftragten werden auch dadurch erfüllt, dass entsprechende, gleichwertige Unterlagen aus dem Umwelt-Audit der Behörde zugeleitet werden (§ 3 Abs. 3 EMASPrivilegV).

Bestimmte, auf der Grundlage von Verordnungen zu erstellende Berichte sind vom Betreiber einer EMAS-Anlage nur auf Verlangen der zuständigen Behörde vorzulegen (§ 7 EMASPrivilegV).

Die jährliche Unterrichtung der Öffentlichkeit von Verpflichteten nach § 18 der Verordnung über Verbrennungsanlagen für Abfälle und ähnliche brennbare Stoffe kann nach Anzeige bei der zuständigen Behörde über die jeweils aktualisierte Umwelterklärung geschehen, die die erforderlichen Angaben enthalten muss (§ 9 EMASPrivilegV).

³² Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-Privilegierungs-Verordnung – EMASPrivilegV), ergangen als Art. 1 der Verordnung zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher Verordnungen vom 24. Juni 2002, BGBl. I S. 2247.

Betriebsbeauftragte:

In den Fällen, in denen ein Betriebsbeauftragter für Immissionsschutz, für Abfall bzw. ein Störfallbeauftragter nicht bereits gesetzlich zwingend zu bestellen sind, soll bei einer EMAS-Anlage auf die Anordnung der Bestellung (§§ 53 Abs. 2, 58a Abs. 2 BImSchG, 54 Abs. 2 KrW-/AbfG) verzichtet werden (§ 3 Abs. 1 S. 1 u. 2 EMASPrivilegV). Eine Berücksichtigungsklausel für EMAS-Anlagen im Rahmen der Entscheidung über eine Befreiung gem. § 6 der Verordnung über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte enthält § 3 Abs. 1 S. 3 EMASPrivilegV.

Messungen, Funktions- und sicherheitstechnische Prüfungen:

Die §§ 4 S. 1 und 8 EMASPrivilegV eröffnen die Möglichkeit für die zuständige Behörde, die vorgeschriebenen Messintervalle nach § 28 S. 1 Nr. 2 BImSchG und § 12 Abs. 3 der Verordnung zur Emissionsbegrenzung von leichtflüchtigen halogenierten organischen Verbindungen für EMAS-Anlagen zu verlängern. Darüber hinaus soll die zuständige Behörde Messungen, wiederkehrende Messungen, Funktionsprüfungen und sicherheitstechnische Prüfungen durch betriebseigenes Personal gestatten (§§ 4 S. 2, 5, 6 EMASPrivilegV).

Vorbehalte:

Die durch die Privilegierungs-Verordnung ermöglichten Überwachungs erleichterungen können ganz oder teilweise von der zuständigen Behörde widerrufen werden. Zu den Rechtsvoraussetzungen gehört, dass der Betreiber ihn betreffende Rechtsvorschriften nicht einhält, oder dass nachträglich Tatsachen bekannt werden die geeignet sind, die EMAS-Registrierung zu verweigern, zu streichen oder auszusetzen (§ 10 Abs. 1 EMASPrivilegV). Auf die Ermächtigung der Behörde gem. § 2 S. 2 EMASPrivilegV, im Einzelfall weitergehende Unterlagen im Rahmen von Anzeige- und Mitteilungspflichten einholen zu können, wurde bereits oben hingewiesen.

1.5 Weitere Umweltmanagementsysteme

Mit dem Begriff „Umweltmanagement“ wird in der Literatur kein einheitlicher Bedeutungsgehalt verbunden.³³ „Ökologieorientierte Unternehmensführung“ wird als Synonym verwendet. Als „konstitutive Merkmale“ für Umweltmanagement geben *Meffert & Kirchgeorg*³⁴ an:

- mehrdimensionaler Zielbezug (ökologie-, gesellschafts- und marktorientiert)
- funktions- und unternehmensübergreifender Charakter
- proaktive Verhaltensausrichtung.

Umweltmanagementsysteme implementieren das Umweltmanagement über die Organisation im betreffenden Unternehmen. Sie werden durch eine ökologieorientierte Erweiterung des Controllings unterstützt.³⁵ Über ein „Umweltmanagementsystem“ verfügt demzufolge jedes Unternehmen, das die geschilderten Anforderungen erfüllt, auch ohne die Stützung auf Rechtsnormen.

EMAS ist demgegenüber das einzige Umweltmanagementsystem, das auf europäischer Ebene in Form einer Verordnung erlassen worden und damit unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten der EU ist.

Über EMAS hinaus gibt es weitere Umweltmanagementsysteme, die sich in der praktischen Anwendung befinden, sich hinsichtlich ihrer rechtlichen Qualität und Bindungswirkung aber deutlich unterscheiden.³⁶

Das bereits seit 1987 bestehende **Qualitätssicherungssystem der DIN EN ISO³⁷ 9000-Serie** und das britische Umweltmanagement-System BS 7750 haben bei der Entwicklung von EMAS eine Rolle gespielt³⁸; ersteres existiert unabhängig davon fort. Die Verwandtschaft von Qualitätssicherungs- und Umweltmanagementsystemen wird darin deutlich, dass mit Hilfe beider Systeme über Verfahrensregelungen bestimmte, vorgegebene Ziele erreicht werden sollen. Bei ersterem ist es die Einhaltung einer bestimmten Produktqualität, bei letzterem die ständige Verbesserung der Umweltschutzleistungen.³⁹ Ein wesentlicher Unterschied ist der

³³ Vgl. *Meffert & Kirchgeorg*, Marktorientiertes Umweltmanagement, 16.

³⁴ Vgl. *Meffert & Kirchgeorg*, Marktorientiertes Umweltmanagement, 17.

³⁵ Siehe dazu *Meffert & Kirchgeorg*, Marktorientiertes Umweltmanagement, 410 ff. (410 u. 415).

³⁶ Ebenso European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 1.

³⁷ Die Abkürzungen stehen jeweils für die deutsche, europäische und internationale Normungsinstitution.

³⁸ Vgl. *Schottelius*, BB 1997, 1 (2).

³⁹ Vgl. *Schottelius*, BB 1997, 1 (2).

Rechtscharakter der Regelungen: EMAS beruht auf einer gesetzlichen Verordnung der EG⁴⁰ und ist damit unmittelbar geltendes Recht in den Mitgliedstaaten der EU. Die Systeme der DIN EN ISO 9000-Serie sind ebenso wie das international angewendete **Umweltmanagementsystem DIN EN ISO 14001:1996** – im folgenden mit ISO 14001 bezeichnet – privatwirtschaftliche Normungen.⁴¹ Die ISO-Normen der „International Organization for Standardization“ sind international gültige Normen, die allerdings aus sich heraus keine Rechtsverbindlichkeit entfalten. Ihre Rechtsverbindlichkeit kann mittelbar nur dann entstehen, wenn sie durch andere Rechtsnormen für anwendbar erklärt werden und ihre Einhaltung dadurch verbindlich wird. Mit der Novellierung der EMAS I VO zur EMAS II VO⁴² im Jahr 2001 wurde die ISO-Norm 14001 durch die Integration in den Anhang der Verordnung Bestandteil des Öko-Audits nach EMAS.⁴³ Es ist für Unternehmen auch weiterhin möglich, sich ausschließlich nach ISO 14001 zertifizieren zu lassen. Die Zertifizierungszahlen letzterer sind in Europa im Jahr 2002 um 42 % auf 20.400 gestiegen.⁴⁴

Losgelöst von rechtlich verbindlichen Vorgaben oder privatwirtschaftlichen Normungen für die Einrichtung von Umweltmanagementsystemen wurde 1991 von der Stadt Graz ÖKOPROFIT als **ÖKO**logisches **PRO**jekt **F**ür **I**ntegrierte **U**mwelt-**T**echnik entwickelt. Ziel war es, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für den Umweltschutz zu gewinnen.⁴⁵

Vor dem Hintergrund, dass neben EMAS weitere Umweltmanagementsysteme existieren, stellt sich die Frage, ob für die Förderung von EMAS insbesondere ISO 14001 hilfreich oder eher hinderlich ist. ISO 14001 ist im Hinblick auf eine entsprechende Differenzierung der Fördermaßnahmen durch die Mitgliedstaaten bei der Untersuchung im Rahmen der instrumentenspezifischen Ländererfassungen mit zu berücksichtigen.

⁴⁰ Siehe Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

⁴¹ Siehe dazu im Internet unter <http://www.14001news.de>, 27.03.2002.

⁴² Siehe Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

⁴³ Vgl. *Schmidt-Räntsch*, NuR 2002, 197 (200).

⁴⁴ Environment Daily 1408, 19/03/03.

⁴⁵ Vgl. *Grothe-Senf & Ludwig* UWF 2002, 44 ff.

1.6 Zwischenergebnis

Die Freiwilligkeit der Beteiligung an EMAS ist in der EMAS-Verordnung vorgesehen. Organisationen beteiligen sich freiwillig in der Regel nur dann an EMAS, wenn sie davon Vorteile erwarten können. Solche Vorteile werden im Kontext der Studie dann als Anreiz- und Belohnungsregelungen definiert, wenn ihnen eine entsprechende verbindliche, zielbezogene Regelung zu Grunde liegt. Juristische Kodifikationen, aber auch wirtschafts- und umweltpolitische Vereinbarungen sind denkbar. Anreiz- und Belohnungsregelungen sind relativ vielfältig vorgesehen und teilweise in der EMAS-Verordnung ganz konkret benannt.

Die EMAS-Verordnung steht im systematischen europarechtlichen Zusammenhang. Insbesondere aus dem Verhältnis zum höherrangigen Primärrecht sind wichtige Vorgaben zu beachten: Die gemeinschaftliche Umweltpolitik zielt auf ein hohes Schutzniveau ab und überlässt es den Mitgliedstaaten, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, sofern sie im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen. Die Umweltpolitik folgt den Grundsätzen, Umweltbeeinträchtigungen vorrangig an ihrem Ursprung zu bekämpfen, der Vorsorge und Vorbeugung sowie dem Verursacherprinzip. Bedeutsam für die Umsetzung von Anreiz- und Belohnungsregelungen ist darüber hinaus die sogenannte Querschnittsklausel, wonach Belange des Umweltschutzes auch in anderen Politikfeldern zu berücksichtigen sind.

Als integrierter Bestandteil der EMAS-VO haben Anreiz- und Belohnungsregelungen zum Teil bereits Eingang gefunden in nationale, bundesdeutsche Rechtsvorschriften, dort in erster Linie in der EMAS-Privilegierungsverordnung (EMAS-PrivilegV).

Im zweiten Kapitel ist nunmehr zu untersuchen, wie sich die Situation der Anwendung von Anreiz- und Belohnungsregelungen in den einzelnen EU-Mitgliedstaaten darstellt. Zu berücksichtigen sind dabei die Instrumentenausformungen für EMAS in Abgrenzung zu anderen Umweltmanagementsystemen, insbesondere zu ISO 14001.

2 Bestandserfassung von Anreiz- und Belohnungsregelungen in Europa

Das zweite Kapitel enthält realanalytische Überlegungen⁴⁶ zur Berücksichtigung von Anreiz- und Belohnungsregelungen in den Mitgliedstaaten der EU (2.3).

Zentrales Strukturierungs- und Erfassungselement ist ein auf die Notwendigkeiten der Untersuchung angepasstes umweltpolitisches Instrumentensystem, das mit den entsprechenden Regelungen der EMAS II Verordnung⁴⁷ und des 6. EU-Umweltaktionsprogramms⁴⁸ in Verbindung gebracht wird (2.2). Den Ausgangspunkt bildet die Darstellung der EMAS-Registrierungszahlen in den Mitgliedsländern. Deren Entwicklung kann zum einen die Notwendigkeit von Anreiz- und Belohnungsregelungen aufzeigen, zum anderen auch als ein Indiz für deren Wirksamkeit dienen.⁴⁹

Ein Resümee (2.4) mit einigen Schlussfolgerungen beschließt das zweite Kapitel.

2.1 Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa

Es liegt nahe, die Entwicklung der Beteiligungszahlen an EMAS als ein Indiz für die Notwendigkeit, aber auch die zukünftige Wirksamkeit von Anreiz- und Belohnungsregelungen zu verstehen.

⁴⁶ Zur Datengrundlage siehe den Punkt IV.b) der Einleitung: Methodik, Sekundäranalyse.

⁴⁷ Siehe dazu Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

⁴⁸ Siehe dazu Punkt 1.3: Politische Zielvorstellungen: 6. Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft.

⁴⁹ Zum gleichen Ansatz der quantitativen Bewertung von Umweltmanagementsystemen im Rahmen des „Best project“ vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 2. Zugleich wird die Notwendigkeit zur Ergänzung der Aussagefähigkeit durch qualitative Ansätze betont.

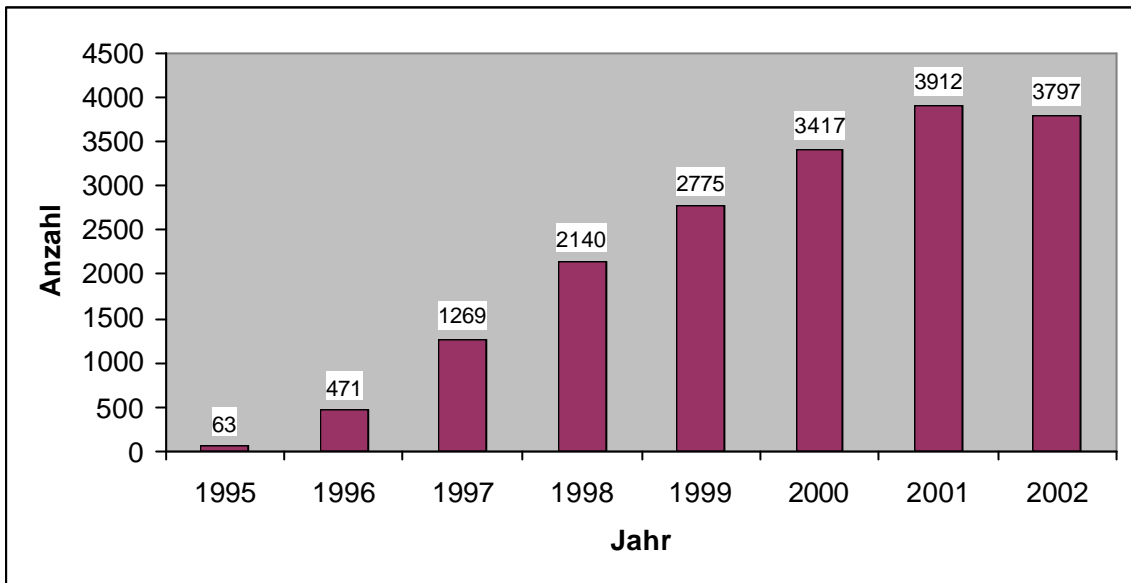


Abb. 1.: Entwicklung der EMAS Registrierungszahlen (jährliche Zahlen),

Quelle: Eigene Darstellung nach emas helpdesk, Internet:
http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 14.02.2003.

Abbildung 1 lässt den bis zum Jahr 2001 verlaufenden Anstieg der EMAS-registrierten Organisationen bzw. Unternehmen mit einer Zahl von 3912 Standorten in Europa erkennen. Im Verlauf des Jahres 2001 fällt die Teilnehmerzahl bis Anfang des Jahres 2002 auf 3797, wobei die Zahl der teilnehmenden öffentlichen Verwaltungen und Unternehmen des öffentlichen Dienstes zugenommen hat – im Gegensatz zur Registrierung von Betrieben⁵⁰. Bis Juni 2002 geführte Erhebungen lassen allerdings wiederum einen geringfügigen Anstieg auf 3891 erkennen.⁵¹ Die Registrierung von Betrieben bzw. Organisationen nach EMAS stellt sich dabei in den einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten sehr differenziert dar.

⁵⁰ Vgl. Clausen *et. al.*, The state of EMAS in the EU, 7.

⁵¹ Vgl. Peglau 2002, www.ecology.or.jp/isoworld/english/analy14k.htm, Zugriff 24.02.2003.

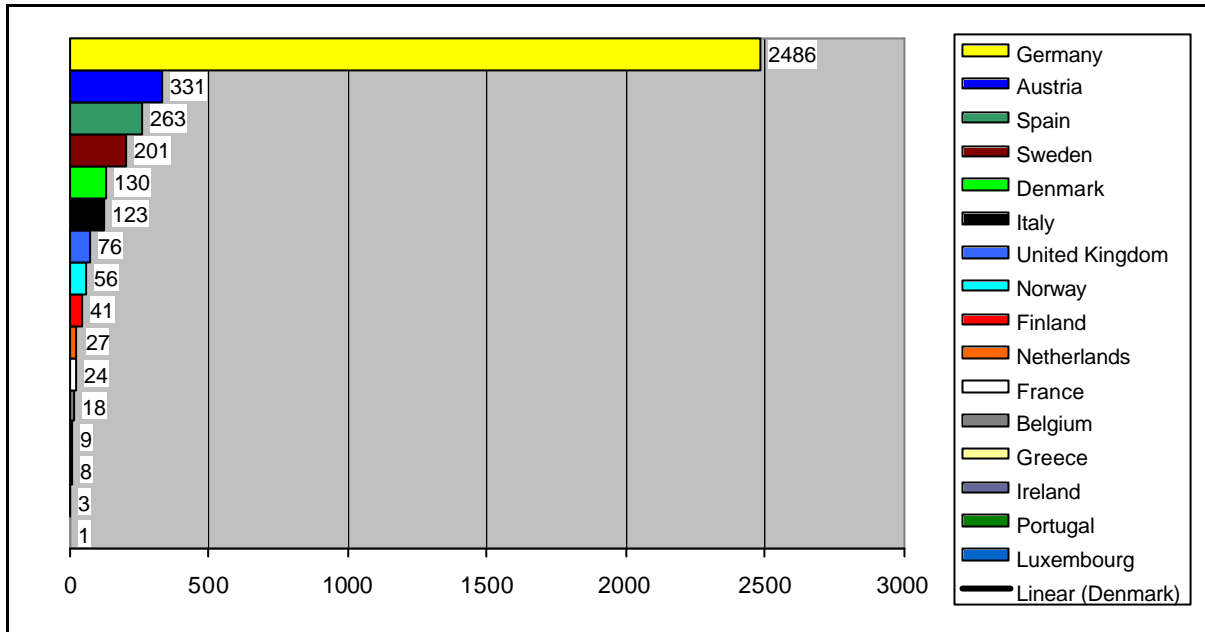


Abb. 2.: Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern (17.01.2003),

Quelle: Eigene Darstellung nach emas helpdesk, Internet:
http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 14.02.2003.

Deutschland nimmt hier mit einer Anzahl von 2486 registrierten Standorten (ca. 64 Prozent) eine Spitzenreiter-Position ein. Diesem hohen Anteil folgen in großem Abstand Österreich mit 331 Standorten (8,5 Prozent), Spanien mit 263 Registrierungen (ca. 6,8 Prozent) sowie Schweden mit 201 EMAS-Organisationen (ca. 5,2 Prozent). Auf der nächsten Stufe sind Dänemark und Italien mit 3,4 und 3,2 Prozent in dem Zusammenhang einzuordnen.⁵² Clausen weist darauf hin, dass die zertifizierten Unternehmen zumeist industriellen Sektoren mit hohen Umweltauswirkungen, wie der Chemischen oder Metallindustrie, entstammen.⁵³

Im Vergleich zum Jahr 1999 haben besonders Spanien und Italien in den Jahren bis 2002 einen großen Vorsprung in der Registrierung von Standorten nach der EMAS-Regelung erzielt. Befand sich die Zahl der spanischen EMAS-Betriebe 1999 noch an sechster Stelle im EU-Vergleich, so nimmt Spanien mittlerweile Platz drei in der Liste der Registrierungsquoten in den EU-Mitgliedsstaaten ein.⁵⁴

Weniger als 100 Registrierungen sind in Großbritannien mit 76 EMAS-Standorten zu finden, Norwegen hat 56, Finnland folgt auf Platz 9 mit 41, des weiteren die Niederlande, Frankreich und Belgien an zehnter, elfter und zwölfter Stelle mit 27, 24 und 18 EMAS-Organisationen

⁵² Vgl. im Internet unter: http://www.europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 23.02.2003.

⁵³ Vgl. Clausen et al., The state of EMAS in the EU, 7.

⁵⁴ Vgl. UBA, EG-Umweltaudit in Deutschland, 13 sowie im Internet unter: http://www.europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 23.02.2003.

und schließlich Griechenland, Irland, Portugal und Luxemburg mit jeweils weniger als 10 Registrierungen.

Trotz der anderen Bezugsgröße und einigen Länderverschiebungen sieht das Bild bei einer Betrachtung des Verhältnisses der EMAS-Registrierungen in den EU-Staaten zu der jeweiligen Einwohnerzahl recht ähnlich aus:

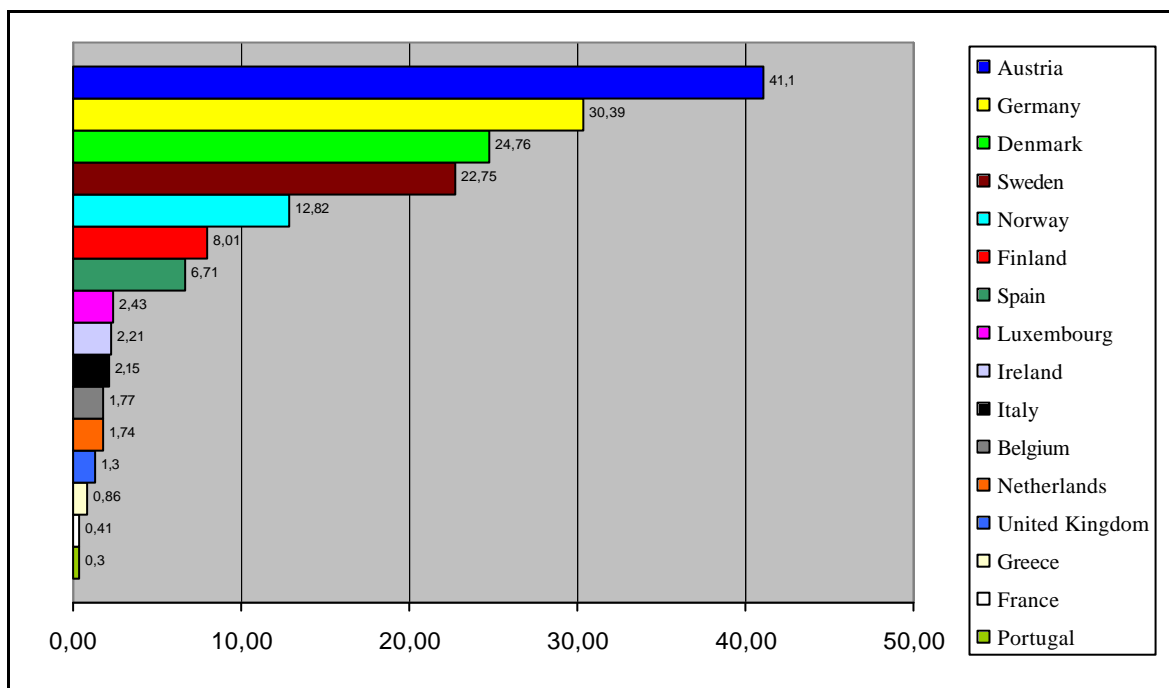


Abb 3: Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern pro 1 Million Einwohner (17.01.2003),

Quelle: Eigene Darstellung nach emas helpdesk, Internet:
http://europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 14.02.2003.

Legt man eine solche Umrechnung zugrunde, zeigt sich die eindeutige Vorreiterrolle von Österreich, das sich mit 41,10 EMAS-Standorten pro 1 Millionen Einwohner positioniert. Gefolgt von Dänemark (24, 76) und Schweden (22, 75) hält Deutschland mit 30,39 Standorten den zweiten Platz. Untersuchungen zufolge lässt sich dabei auf eine durchschnittliche Größe der registrierten Unternehmen in Deutschland von ca. 400 Arbeitnehmern schließen.⁵⁵

⁵⁵ Vgl. Clausen et. al., The state of EMAS in the EU, 9.

Mit größerem Abstand folgen die Registrierungen in Norwegen (12,82) sowie in Finnland (8,01) und Spanien – nunmehr an Platz sieben mit 6,71 Standorten. Über die Hälfte der weiteren EU-Mitgliedstaaten hat eine Beteiligung von Organisationen an EMAS relativ zur Einwohnerzahl im Spektrum von 2,43 (Luxembourg) und 0,30 (Portugal) zu verzeichnen.⁵⁶

Darüber hinaus lässt sich die Teilnahme an der EMAS-Registrierung auch in Relation zur Wirtschaftskraft im jeweiligen EU-Staat einstufen:

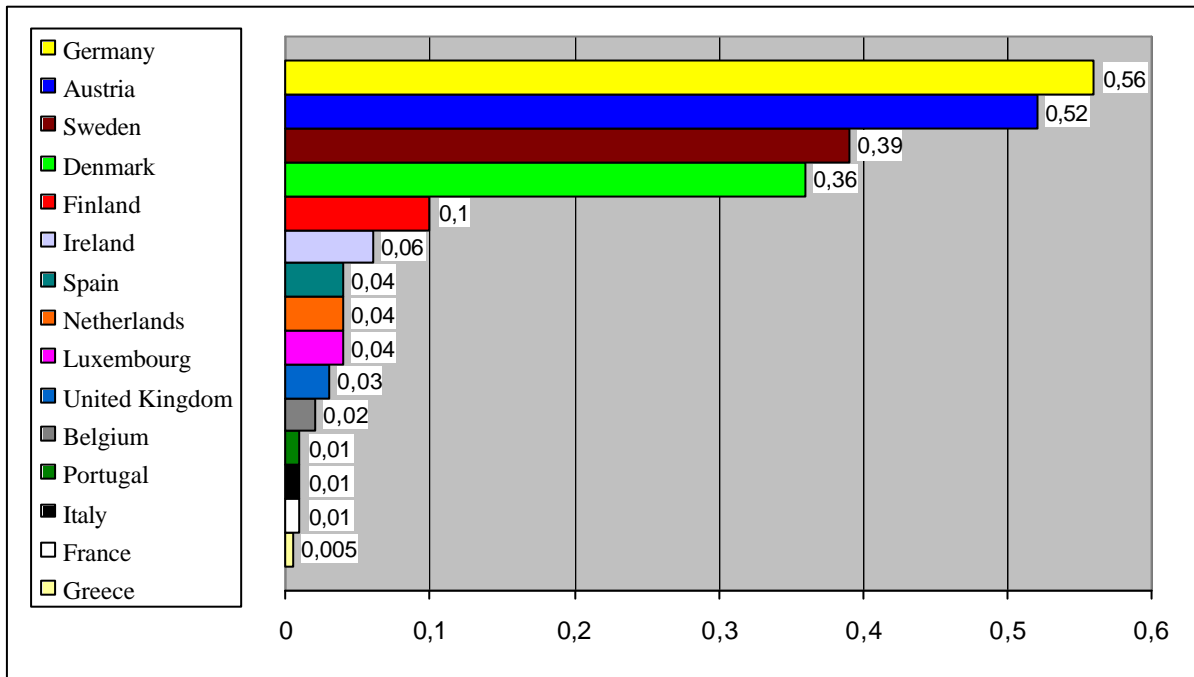


Abb. 4: Zahl der registrierten Organisationen nach Ländern pro 1 Milliarde DM Brutto Sozialprodukt (Stand: 30. Juni 1999),

Quelle: Umweltbundesamt (UBA), EG-Umweltaudit in Deutschland, 15.

Deutschland liegt danach mit 0,56 Standorten pro eine Milliarde DM Brutto Sozialprodukt⁵⁷ vorn, Österreich folgt mit 0,52 an zweiter Stelle. Schweden (0,39 Standorte/Milliarde DM Brutto Sozialprodukt) und Dänemark (0,36 Standorte/1 Milliarde DM Brutto Sozialprodukt) belegen die Plätze drei und vier. Im Unterschied zur Vergleichsbasis „Einwohnerzahl“ ist beispielsweise Spanien hier dem Großteil der EU-Staaten zuzuordnen, die eine niedrige Quote von EMAS-Organisationen im Verhältnis zur Wirtschaftskraft aufweisen.⁵⁸

⁵⁶ Vgl. EMAS helpdesk: Organisations by country per 1 million inhabitants, Internet: http://www.europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf/5_5articles.pdf, Zugriff 24.02.2003.

⁵⁷ Die Daten der Quelle wurden vor der Währungsumstellung erhoben.

⁵⁸ Vgl. UBA, EG-Umweltaudit in Deutschland, 15.

Bei allen vorangegangenen Darstellungen mit der Länderhierarchisierung nach der Höhe der Registrierungszahlen spielt das in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Verhältnis der Umweltmanagementsysteme EMAS und ISO 14001 eine bedeutende Rolle: In anderen Mitgliedstaaten als etwa dem EMAS-Spitzenreiter Deutschland konzentrieren sich die Anwender stärker auf ISO 14001.

Was die Beteiligung an EMAS betrifft, sind im Zuge der EU-Osterweiterung auch verschiedene „quasi-EMAS-Registrierungen“⁵⁹ im Zeitraum von 2000 bis 2002 erfolgt. Insbesondere die Tschechische Republik zeigt mit einer Zahl von sieben quasi-EMAS-Standorten eine progressive Entwicklung. Weitere drei fast vollzogene Registrierungen hat Ungarn vorzuweisen, gefolgt von jeweils einzelnen quasi-EMAS-Registrierungen in der Slowakischen Republik, Rumänien und auf Malta.⁶⁰

2.2 Systematisierung der Anreiz- und Belohnungsregelungen

2.2.1 Umweltpolitische Instrumente

Nachfolgend werden die umweltpolitischen Instrumente aus mehreren Quellen⁶¹ aufgegriffen und z.T. neu strukturiert. Damit soll in Anlehnung an die umweltpolitische Instrumentendiskussion eine Strukturierungs- und Zuordnungsleistung erbracht werden, um die Beziehungen zwischen den Regelungen aufzuzeigen und die Verteilungen und methodischen Schwerpunktsetzungen der einzelnen Instrumente/Regelungen bei ihrer Anwendung auf den verschiedenen Ebenen deutlich machen zu können.

Eine **Einteilung in ordnungsrechtliche und marktwirtschaftliche Instrumente ist dabei nicht sinnvoll**:⁶² Auch ordnungsrechtliche Instrumente können marktwirtschaftliche Anreize bieten. Umgekehrt bedürfen auch marktorientierte Instrumente einer rechtlichen Fixierung. Der Gegenüberstellung von rechtlichen und marktorientierten Instrumenten im 5. EU-Umweltaktionsprogramm wird daher nicht gefolgt.⁶³

⁵⁹ EMAS-Standorte in Ländern, die noch nicht zur EU gehören, sich jedoch im Aufnahmeprozess befinden.

⁶⁰ Vgl. EMAS helpdesk: List of organisations that have achieved a „quasi-EMAS-registration“, Internet: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/emas/pdf>, Zugriff 23.02.2003.

⁶¹ Sanden, Umweltrecht; Rengeling, EUDUR; Jänicke et. al., Umweltpolitik; Wicke, Umweltökonomie; Kloepfer, Umweltrecht.

⁶² Vgl. Punkt 1.1: Begriffsbestimmungen, zur Komplexität des Rechtsrahmens bei ökonomischen Instrumenten am Beispiel des von der Europäischen Kommission geplanten Emissionshandels siehe auch SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 184.

⁶³ Siehe dazu Rengeling, EUDUR, 414, der die Einteilung ebenfalls für nicht sinnvoll erachtet.

Für die Systematisierung wird weitgehend dem von Kloepfer vorgenommenen Schema gefolgt. Kloepfer unterteilt grob in Planungsinstrumente, Instrumente direkter Verhaltenssteuerung und Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung.⁶⁴

Verhalten wird **direkt gesteuert**, wenn es zwingend vorgegeben wird. Instrumente, die sich ohne Umwege auf das Handeln, Dulden oder Unterlassen auswirken, sind etwa administrative Kontrollinstrumente, unmittelbare gesetzliche Ver- und Gebote oder individuelle Umweltpflichten.⁶⁵

Mit **indirekten Instrumenten** wird versucht, die Adressaten über ihre eigene Motivation an staatlich anvisierte Ziele heranzuführen, ihnen aber einen Entscheidungsspielraum zu gewähren. Es wird dabei auf eine strenge Determination des Verhaltens (der Normadressaten) verzichtet. Die Intention ist es, indirekt(en) Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen. Die Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung beinhalten lediglich Verhaltensempfehlungen seitens des Staates. Auch wenn die Adressaten nicht dem erwünschten Verhalten folgen, handeln sie (trotzdem) rechtmäßig. Das Entscheidungsrecht für oder gegen ein bestimmtes Verhalten liegt demnach weiterhin beim Handelnden.

2.2.1.1 Beschreibung

Organisationsinterne Instrumente:

Anreize und Belohnungen können über **spezifische Ziel- und Instrumentenfestlegungen integrale Bestandteile des Umweltmanagementsystems EMAS** sein, sie sind dem System „immanent“ und werden dementsprechend als organisationsinterne Instrumente bzw. organisationsinterne Anreize und Belohnungen bezeichnet.

Die Motivation ergibt sich aus den Vorteilen eines eingerichteten und funktionsfähigen Umweltmanagementsystems für die Organisation. Zentrales Ziel des Systems ist die Förderung einer kontinuierlichen Verbesserung der Umwelleistung (Art. 1 Abs. 2 1. Halbsatz EMAS-VO). Vor dem Hintergrund dieses Oberziels mit den im zweiten Halbsatz als buchstäbliche Aufzählung genannten Teilzielen können sich Motivationen/Gründe unter den für die Organisation gegebenen und zunächst nicht veränderten Rahmenbedingungen wie folgt ergeben:

⁶⁴ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 193 ff.

⁶⁵ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 216.

- a) Die Geschäfts- bzw. Behördenleitung richtet das Umweltmanagementsystem aus intrinsischer Motivation heraus ein, weil man sich dem Umweltschutz und der Reduzierung der Umweltbelastung, damit der Verbesserung der Umweltleistung/-performance, verpflichtet fühlt (effektiver Umweltschutz). Es müssen umweltbildnerische Maßnahmen ergriffen werden, um das Umweltbewusstsein der verantwortlichen Geschäfts- bzw. Behördenleitungen und deren Eigenmotivation zur Teilnahme zu erhöhen.
- b) Die systematische, objektive und regelmäßige Bewertung der Leistung des Systems gem. Art. 1 Abs. 2 lit. b) EMAS-VO ermöglicht der Organisation ein besseres Controlling durch Erhöhung der Transparenz umweltrelevanter Vorgänge. „Besser“ kann in dem Zusammenhang bedeuten: ökologisch effizienter oder/und ökonomisch effizienter⁶⁶. Die Wirkungen können kosteneinsparender Natur sein und somit die Wettbewerbsposition der Unternehmung verbessern. Auf der anderen Seite sind die Kosten für die Einrichtung des Umweltmanagementsystems zu berücksichtigen, die ab einer gewissen Höhe die Organisation aus wirtschaftlichen Gründen davon abhalten kann, ein solches System einzurichten. Das externe Instrument der Gebührenfestlegung beeinflusst die organisationsinterne Effizienz des Umweltmanagementsystems.
- c) Eigene, auf die jeweiligen Anspruchsgruppen der Organisation ausgerichtete („Stakeholder-orientierte“) Öffentlichkeitsarbeit mit der Umwelterklärung als Werbeinstrument.

Auf einen problematischen Aspekt hinsichtlich der Wirksamkeit der immanenten Anreize und Belohnungen soll an dieser Stelle hingewiesen werden:

Zu unterscheiden ist zwischen der Einrichtungsphase (Initialphase) und der Aufrechterhaltung (Dauerphase) eines EMAS-Systems. Schwachstellen werden zu Beginn festgestellt, Kostenersparnisse können wirken, wenn das System eingerichtet wird. Der Effekt ebbt jedoch u.U. schnell ab, so dass für weitere Validierungen eher die dadurch entstehenden als die erneut einzusparende Kosten relevant werden. Den immanenten Anreizen und Belohnungen geht sozusagen „die Puste aus“, benötigt wird eine weitere Unterstützung, um eine dauerhafte, freiwillige Beteiligung aufrechtzuerhalten. Das kann erklären, warum sich einige

⁶⁶ Vgl. Meffert & Kirchgeorg, Marktorientiertes Umweltmanagement, 12.

Organisationen trotz des Aufbaus von EMAS nicht ein zweites Mal revalidieren lassen. Damit lässt sich auch ein Teil des Rückgangs der Registrierungszahlen⁶⁷ erklären.

Organisationsexterne Instrumente:

Während die organisationsinternen Instrumente durch die Zielfestlegungen determiniert sind, bedürfen die organisationsexternen Anreiz- und Belohnungsregelungen per definitionem einer weiteren Festlegung und Bestimmung, die etwa die Wettbewerbs- und Marktpositionen der teilnehmenden Organisationen stärken.

Da sich das Umweltbewusstsein (oben unter a)), die Effizienz des Umweltmanagementsystems – mit Ausnahme der Gebührengestaltung – (oben unter b)) und eigene Werbemaßnahmen der Organisationen (oben unter c)) nur schwer „regeln“ lassen, werden insbesondere organisationsexterne Anreize und Belohnungen untersucht. Die differenzierte Systematisierung der Anreiz- und Belohnungsregelungen ist in der Übersicht⁶⁸ dargestellt.

Ein ausgewogenes und abgestimmtes Zusammenspiel einer Vielzahl von Instrumenten⁶⁹ erhöht den Grad der Erreichung politischer Ziele.

⁶⁷ Vgl. Punkt 2.1: Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa.

⁶⁸ Siehe Punkt 2.2.1.2: Übersicht.

⁶⁹ *Jänicke* bezeichnet ein umweltpolitisches Instrumentarium als „die Gesamtheit aller eingeführten generellen Handlungsoptionen umweltpolitischer Akteure zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele“, *Jänicke et. al., Umweltpolitik*, 99.

2.2.1.2 Übersicht

Planungsinstrumente		
Instrumente direkter Verhaltenssteuerung		
Öffentliche Eigenvorname/eigene Validierung und Registrierung		
Umweltpflichten	Zulassungsverfahren	bei EMAS-Registrierungen
		bei anderen Zulassungsverfahren
	Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten	
	Reduzierte Inspektionen	
Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung		
Umweltinformationen	verbraucherorientiert	Umweltzeichen (EMAS-Logo)
		Ehrungen, Preisverleihungen, Honorierungen
	organisationsorientiert	Programme zur Unterstützung bei der Einhaltung der Vorschriften: Zusammenfassungen, Erläuterungen, Leitfäden
		Notizbücher/Angebotskataloge: beste Praktiken (europäische Öko-Effizienz-Initiative, EEEI), umweltfreundliche Technologien, Umweltdienstleistungen, Workshops
	Umweltmanagementsoftware (online-verfügbar)	
Öffentliche Eigenregie	Staatliche Beschaffungspolitik (Vorreiterrolle, induzierte Nachfrage)	
	Öffentliche Auftragsvergabe	
Umweltabsprachen	Rechtsgeschäftliche Absprachen	Öffentlich-rechtlicher Vertrag
		Privatrechtlicher Vertrag
	Informale Absprachen	

Ökonomische Instrumente	Zertifikatsmodell/ Umweltlizenzen	
	Lenkungsabgabenmodell	Steuern
		Gebühren
		Beiträge
		Sonderabgaben
	Subventionen	Direkte Subventionen
		Steuervergünstigungen
		Gebührenermäßigungen
	sonstige Finanzierungsinstrumente	Förderprogramme, Forschung und Entwicklung
		Versicherungswesen
		Kreditvergabe
	Gewährung von Benutzungsvorteilen bei der Verwendung umweltfreundlicher Produkte	
Haftungsregelungen	Deliktshaftung	
	Haftung im Nachbarschaftsverhältnis	
	Spezialgesetzliche Gefährdungshaftung	
Strafrecht		

2.2.2 Zuordnung der in der EMAS-VO angelegten Anreiz- und Belohnungsregelungen zu den umweltpolitischen Instrumenten

Im Folgenden werden die in der EMAS-Verordnung⁷⁰ angelegten Anreiz- und Belohnungsregelungen⁷¹ den umweltpolitischen Instrumenten zugeordnet. Aus der Übersicht, welche Anreiz- und Belohnungsinstrumente in der Verordnung wie stark berücksichtigt worden sind und welche nicht, soll deren Stellenwert abgeleitet werden. Die Art der Formulierung, die Anzahl der unterschiedlichen Ausprägungen und die Häufigkeit der Erwähnung in der Verordnung kann Hinweise zur Bedeutung liefern, die die Verordnung den einzelnen Instrumentenkategorien beimisst. Davon ausgehend können dann die Schwachstellen ermittelt werden, die bislang zu wenig berücksichtigt werden, sei es aus Gründen mangelnder Wirksamkeit der in der VO angelegten Anreiz- und Belohnungsregelungen oder aus Gründen der fehlenden Berücksichtigung weiterer entsprechender Instrumente.

Die Instrumentenzuordnung ist zu einem kleinen Teil nicht eindeutig möglich, weil die einzelnen Instrumente mehrere Wirkungen haben können. So können z.B. Programme zur Einführung von EMAS in einem Mehrstufenmodell zum einen Finanzierungsinstrumente sein. Zum anderen können die Einführungsprogramme Verwaltungsbelastungen reduzieren und damit den Pflichtenkatalog strecken.

Organisationsinterne Instrumente:

- Eigene thematische Beschäftigung der Organisationsleitung und der Mitarbeiter:

Instrumente der intrinsischen Motivationsförderung

Die Bestandsaufnahme hat gezeigt, dass die Effektivität des Umweltschutzes und damit die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung einer Organisation zentrales Ziel der Verordnung ist. Das Streben nach **Ansehen in der Öffentlichkeit** (Erwägungsgrund Nr. 9) kann dazu beitragen, EMAS einzurichten. Die **Beteiligung der Arbeitnehmer** („Einbeziehung“ im Erwägungsgrund Nr. 17, „aktive Einbeziehung“ in Art. 1 Abs. 2 lit. d)) im Rahmen des Umweltmanagementsystems kann die Aussicht für die Mitarbeiter erzeugen, aktiv organisationspolitisch tätig werden zu dürfen und damit größere Einflussmöglichkeiten auf die Geschäftstätigkeiten zu erlangen. Die Aussicht auf **adäquate Aus- und Fortbildung der Mitarbeiter** (Art. 1 Abs. 2 lit. d)) ist für sie ein persönlicher Anreiz und damit ein organisationsinternes Anreiz- und Belohnungsinstrument. Die Einbeziehung auch von

⁷⁰ Siehe dazu Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II.

⁷¹ Siehe Punkt 2.2.1: System der Instrumente.

Arbeitnehmervertretern auf dem Antragswege gem. Art. 1 Abs. 2 lit. d) S. 2 erweitert dabei den Adressatenkreis des Instruments.

- **Instrumente zur Verbesserung der Betriebsorganisation:**
Managementsystem/Controlling (zuvor unter b))

Kosteneinsparungen werden in Erwägungsgrund Nr. 9 aufgeführt. Sie sollen sich aus der Einrichtung des Umweltmanagementsystems ergeben. Im Zusammenhang mit der Vermeidung von wesentlichen Umweltbelastungen kommt insbesondere dem **wirksamen Ressourceneinsatz**, der **Substitution von Materialien**, der **Änderung von Betriebsabläufen** und den **Kontrollmechanismen** gem. Art. 2 lit. d) kosteneinsparende Bedeutung zu.

Organisationsexterne Instrumente:

Planungsinstrumente

Sie sind in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Instrumente direkter Verhaltenssteuerung

Öffentliche Eigenvornahme/eigene Validierung und Registrierung:

Sie ist in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Umweltpflichten:

Zulassungsverfahren:

Erleichterungen zur EMAS-Registrierung sind in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Erleichterungen bei anderen Zulassungsverfahren:

Unnötige Verwaltungsbelastungen insbesondere für kleine Unternehmen sind bei einer Teilnahme an EMAS zu **vermeiden** (Art. 11 Abs. 1 S. 5). Die **Entwicklung von Programmen für ein schrittweises Vorgehen** („Mehrstufen-Modell“) mit dem Ziel der EMAS-Eintragung auf regionaler und einzelstaatlicher Ebene (Art. 11 Abs. 1 S. 4) ist denkbar, um den notwendigen Personal- und damit Kosteneinsatz zu reduzieren, zu verteilen bzw. zu strecken.

Doppelten Arbeitsaufwand bei der Durchführung und Durchsetzung der Umweltvorschriften auch für die Organisationen zu **vermeiden**, ist Auftrag aus Art. 10 Abs. 2. Neben den Kosteneinsparungen sind auch die motivationshemmenden Aspekte für den Fall zu berücksichtigen, dass diesen Vorgaben

nicht gefolgt wird. Die Umsetzung hat also auch Auswirkungen auf die intrinsische Motivationsförderung.

Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten:

Maßnahmen der technischen Hilfe (Art. 11 Abs. 1 S 1 2. Spiegelstrich),

Hilfestellungen bei der Identifizierung wesentlicher umweltrelevanter Auswirkungen (konkrete, tatsächliche Unterstützung einer einzelnen Organisation) (Art. 11 Abs. 1 S 2),

Gem. Erwägungsgrund Nr. 9 können Organisationen aus der Beteiligung Vorteile hinsichtlich der ordnungspolitischen Kontrolle ziehen.

Reduzierte Inspektionen:

Auch reduzierte Inspektionen sind vom o.a. Erwägungsgrund Nr. 9 umfasst.

Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung

Umweltinformationen:

verbraucherorientiert:

Die Nutzung des EMAS-Logos zur Verbraucherinformation darf für die Fälle des Art. 8 Abs. 2 EMAS-VO verwendet werden, für die Fälle des Art. 8 Abs. 3 EMAS-VO wird die Verwendung untersagt.

Nutzen von **Fachveröffentlichungen, Lokalzeitungen, Werbekampagnen oder andere geeignete Mittel** (Art. 12 Abs. 1 S. 2)

organisationsorientiert⁷²:

Erleichterung des **Zugangs zu Informationen** insbesondere für KMU (Art. 11 Abs. 1 S 1 1. Spiegelstrich),

Verbreitung vorbildlicher Verfahren mit geeigneten Mitteln (Art. 12 Abs. 3 S. 2)

Hilfestellungen bei der Identifizierung wesentlicher umweltrelevanter Auswirkungen (allgemein) (Art. 11 Abs. 1 S 2)

Öffentliche Eigenregie:

Staatliche Beschaffungspolitik (Vorreiterrolle, induzierte Nachfrage):

Erleichterung des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen (Art. 11 Abs. 1 S 1 1. Spiegelstrich),

⁷² Mitteilung der Kommission vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD), dort unter Punkt 2.3 „Partnerschaft mit der Wirtschaft“.

Festlegung von **Kriterien für die Beschaffungspolitik** (Art. 11 Abs. 2)

Öffentliche Auftragsvergabe:

Sie ist in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Umweltabsprachen:

Rechtsgeschäftliche Absprachen:

Sie sind in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Informale Absprachen:

Erleichterung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen (Art. 11 Abs. 1 S 1 1. Spiegelstrich)

Ökonomische Instrumente:

Zertifikatsmodelle/Umweltlizenzen, Lenkungsabgabenmodelle und Subventionen:

Mit Ausnahme der Gebührenermäßigungen sind sie in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

Gebührenermäßigungen:

Gestaltung der Eintragungsgebühren (Art. 11 Abs. 1 S 1 3. Spiegelstrich):

Für die Deckung der Verwaltungskosten im Zusammenhang mit den Eintragungsverfahren, der Zulassung und Aufsicht von Umweltgutachtern können die Mitgliedstaaten das **Gebührensysteem** selbst gestalten (Art. 16 Abs. 1). Sie haben dementsprechend gute Einflussmöglichkeiten, die Gebühren so zu gestalten, dass der Anreiz zur Einrichtung des Systems nicht zunichte gemacht wird. Der Absicht, mit dem Umweltmanagementsystem die Betriebsorganisation zu verbessern und Kosten einzusparen (s. oben unter organisationsinterne Instrumente) stehen die Kosten für die Etablierung des Systems entgegen. Gem. Art. 11 Abs. 1 Spiegelstrich 3 sorgen die Mitgliedstaaten für vernünftig gestaltete Eintragungsgebühren. Sie sollen zu einer höheren Beteiligung insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen (Art. 11 Abs. 1 S. 1) führen. Der Auftrag an die Mitgliedstaaten lautet demzufolge, die Gebühren so niedrig wie möglich zu halten, da die Kosten einer der entscheidenden Aspekte für wirtschaftlich arbeitende Unternehmen sind.

Förderprogramme u.ä.:

Verbreitung vorbildlicher Verfahren mit geeigneten Mitteln (Art. 12 Abs. 3 S. 2),

Programme zur Förderung der Teilnahme kleiner und mittlerer Unternehmen,

„**Mehrstufen-Modell**“ (Art. 11 Abs. 1 S. 4)

Versicherungswesen:

Aspekte des Versicherungswesens werden in der EMAS-VO nicht aufgegriffen.

Kreditvergabe:

Unterstützungsfonds (Art. 11 Abs. 1 S 1 1. Spiegelstrich)

Die *übrigen ökonomischen Instrumente* sind in der EMAS-VO nicht vorgesehen.

2.2.3 Beurteilung des Stellenwerts von Anreiz- und Belohnungsregelungen in der EMAS-VO

Die **organisationsinternen Instrumente** werden in der Verordnung relativ vielfältig benannt. Sie sind allerdings organisationsextern (staatlich) nur relativ schwer zu steuern, da ihre Anwendung überwiegend von der Motivation der entscheidenden betroffenen Mitglieder einer Organisation abhängt. Die organisationsexternen Instrumente können zu einem großen Teil mit „**Umweltbildungsmaßnahmen**“ überschrieben werden. Auch betriebswirtschaftlich wirkende **Kosteneinsparungspotentiale**, induziert durch EMAS als Umweltmanagementsystem, müssen von den Verantwortlichen erst erkannt werden, um die Potentiale dann aus eigener Motivation heraus zu realisieren.

Planungsinstrumente sind in der Verordnung nicht vorgesehen.

Von den **Instrumenten der direkten Verhaltenssteuerung** ist in der EMAS-VO die **Eigen-Registrierung** von Behörden nicht explizit vorgesehen.

Bei den **Umweltpflichten** in Zulassungsverfahren geht es zum einen um Erleichterungen im Verfahren zur Erreichung der EMAS-Registrierung. Zum anderen werden Erleichterungen bei der Durchführung und Durchsetzung „der“ Umweltvorschriften für die Organisationen erwähnt. Aus der Systematik des Art. 10 Abs. 2 EMAS-VO ergibt sich, dass andere Umweltvorschriften als die EMAS-Verordnung gemeint sein müssen. Es geht dabei jedoch ausschließlich um Erleichterungen formeller Natur. Eine damit verbundene oder unabhängige materielle Absenkung von Umweltstandards ist ausdrücklich nicht vorgesehen!

Neben technischen Hilfestellungen werden „Vorteile“ in Bezug auf die ordnungspolitische Kontrolle benannt. „Reduzierte Inspektionen“ unter den Begriff „Vorteile“ zu subsumieren, erscheint vertretbar, zumal es im systematischen Kontext des Erwägungsgrundes Nr. 9 der EMAS-VO um eine Anregung zur freiwilligen Beteiligung von Organisationen geht. Im Hinblick darauf kann darunter nur eine Reduktion ordnungspolitischer Kontrolle verstanden werden.

Bei den **Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung** ist ein deutlicher Schwerpunkt in der Verordnung bei den Instrumenten der **Umweltinformation** dahingehend festzustellen, dass die verbraucherorientierten Maßnahmen zum Teil beispielhaft aufgezählt werden. Hierbei werden jedoch auch Restriktionen ausdrücklich festgelegt, was die Verwendung des EMAS-Zeichens für Organisationen in den Fällen des Art. 8 Abs. 3 betrifft (Produktwerbung, Vergleiche). Die Restriktion, das Zeichen nicht im Sinne einer Umwelt-Produktkennzeichnung verwenden zu dürfen, könnte sich im Zusammenhang mit Anreiz- und Belohnungssystemen als kontraproduktiv erweisen und als Hindernis einer weiteren Verbreitung von EMAS entgegenstehen.

Im Bereich der **öffentlichen Eigenregie** werden das Beschaffungswesen und die Beschaffungspolitik ausdrücklich im Zusammenhang mit der Förderung von EMAS aufgeführt. Die Normadressaten werden benannt und beauftragt. Daraus lässt sich ein hoher Stellenwert staatlicher Beschaffungspolitik in der Verordnung ableiten.

Die in der Verordnung vorgesehene Erleichterung des Zugangs zu öffentlichen Einrichtungen kann als ein Aspekt des umweltpolitischen Instruments der **Umweltabsprachen** subsumiert werden.

Der umfassende Katalog **ökonomischer Instrumente** ist in der Verordnung nur in relativ wenigen Ausprägungen vorhanden: Das Gebührensystem im Zusammenhang mit der EMAS-Validierung und -Registrierung und seine Ausgestaltung sind geregelt. Unter den Finanzierungsinstrumenten spielen Förderprogramme und die Kreditvergabe, in der EMAS-VO in der Form von „Unterstützungsfonds“, eine Rolle; auf die übrigen ökonomischen Instrumente⁷³ geht die Verordnung nicht ein.

2.2.4 Zwischenergebnis

Den in der EMAS-Verordnung angelegten Anreiz- und Belohnungsregelungen kommt besondere Bedeutung zu, da die Verordnung als Teil des sekundären Gemeinschaftsrechts unmittelbar in allen Mitgliedstaaten Wirkung entfaltet und das Umweltauditsystem auf dieser Verordnung fußt. Bei der Analyse der Verordnung kommen deutliche Schwerpunkte zum Ausdruck:

Eine große Bedeutung besitzen die organisationsinternen Instrumenten, die Instrumente der Umweltinformation und der öffentlichen Eigenregie. Die Verwendung des EMAS-Zeichens zur Produktkennzeichnung wird untersagt. Das wirkt nicht als Anreiz oder Belohnung,

⁷³ Siehe dazu die Übersicht der umweltpolitischen Instrumente unter Punkt 2.2.1.2.

sondern hat möglicherweise eine sogar gegenläufige Wirkung. In der EMAS-VO nicht berücksichtigt werden Planungsinstrumente und die Eigen-Registrierungen von Behörden.

Formelle Erleichterungen bei der Erfüllung von Umweltpflichten für EMAS-Organisationen sind sowohl im Validierungs- und Registrierungsverfahren selbst als auch bei der Berücksichtigung im Rahmen weiterer Zulassungsverfahren ausdrücklich vorgesehen. Dagegen nicht beabsichtigt sind materiell-rechtliche Erleichterungen.

Von den in Betracht kommenden vielfältigen ökonomischen Instrumenten wird nur ein sehr kleiner Ausschnitt berücksichtigt. Aspekte von Umweltabsprachen sind nur marginal vorhanden. Ein Großteil der ökonomischen Instrumente bleibt völlig unberücksichtigt. Dazu gehören Zertifikatsmodelle/Umweltlizenzen, Lenkungsabgabenmodelle, Steuervergünstigungen, das Versicherungswesen, Haftungsregelungen und das Strafrecht.

2.3 Anreiz- und Belohnungsregelungen in Europa

Zunächst werden im Überblick die Ergebnisse der sekundäranalytischen und empirischen Arbeit vorgestellt (2.3.1). Die Punkte 2.3.2 ff. erfassen dann die einzelnen Instrumentenkategorien. Dabei werden die Instrumente zunächst allgemein umschrieben und dann in ihren Ausprägungen in den einzelnen Mitgliedstaaten dargestellt.

2.3.1 Überblick

2.3.1.1 Auswertung nach Instrumenten

Durchgängig sehr stark vertreten sind **Umweltinformationen**, **Gebührenermäßigungen** sowie **Förderprogramme**.

Eine weitere, leichte Konzentration ergibt sich bei den unbestimmt gehaltenen „**Umweltpflichten**“ und der „**Staatlichen Beschaffungspolitik**“ sowie der „**öffentlichen Auftragsvergabe**“. In den Bereichen steigt der Anteil der diskutierten bzw. geplanten Instrumente im Verhältnis zu den bereits umgesetzten an. Nur sehr vereinzelt ist eine Berücksichtigung von EMAS-Registrierungen in anderen **Zulassungsverfahren** zu finden.

Auffällig ist die nur sehr sporadisch registrierte Anwendung der verschiedenen Formen der „**Umweltabsprachen**“. Eine Vielzahl **ökonomischer Instrumente** konnte fast überhaupt nicht bzw. nur sehr vereinzelt oder rudimentär registriert werden und fehlt vermutlich fast völlig in der Anwendungs- und weitestgehend auch in der Diskussion- bzw. Planungspraxis der Mitgliedstaaten. Dazu gehören Zertifikatsmodell/Umweltlizenzen, Lenkungsabgabenmodelle und die Gewährung von Benutzungsvorteilen.

Ansätze für entsprechende **Haftungsregelungen** und Regelungen im **Strafrecht** konnten nur in einem Fall entdeckt werden.⁷⁴

Im Verhältnis zu den übrigen Mitgliedstaaten tritt in **Deutschland** die Beteiligung der öffentlichen Hand in Form der Eigenregistrierung von Behörden deutlich hervor.⁷⁵ Die Vielfalt informaler Absprachen ist zurückzuführen auf verschiedene Umweltvereinbarungen der Bundesländer.⁷⁶

2.3.1.2 Auswertung nach Ländern

In allen Ländern, von denen ausreichende Materialien vorliegen (alle außer Luxemburg und Griechenland), werden die Instrumente der Umweltinformation zur Verbreitung von EMAS in unterschiedlichen Konstellationen benutzt.⁷⁷ Lässt man diesen Bereich außen vor und berücksichtigt die übrigen Kategorien, ergibt sich hinsichtlich der **Instrumentenvielfalt** folgendes Bild: **Deutschland, Dänemark, Italien, Österreich und Portugal** wenden **überdurchschnittlich viele**, **Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland und Schweden** **unterdurchschnittlich wenige Instrumente** an.

Zur Abschätzung der Effektivität der Instrumente wird als Indiz auf die Entwicklung und den mitgliedstaatlichen Vergleich der tatsächlichen EMAS-Registrierungszahlen verwiesen.⁷⁸

Deutschland ist nicht nur das Land mit den absolut betrachtet meisten EMAS-Organisationen, es gehört auch zu den Mitgliedsländern, das den Vorgaben der EMAS-VO nachkommt, für den Bereich der Umweltpflichten ausdrücklich Anreiz- und Belohnungsregelungen vorzusehen. Dort setzt die EMAS-Privilegierungs-Verordnung⁷⁹ an.

Die Breite der in Deutschland angewendeten Instrumentenpalette ist jedoch nicht allein auf die EMAS-Privilegierungsverordnung zurückzuführen. Neben einer Vielzahl von Umweltinformationsmaterial, beispielsweise über Werbekampagnen, wird die Eigenregistrierung von Behörden als Vorbildmaßnahme genutzt. Während die eigene EMAS-Registrierung in der EMAS-VO nicht ausdrücklich vorgesehen ist, Deutschland also über die Vorgaben hinaus Instrumente einsetzt, sind die Instrumente der Umweltinformation etwa äquivalent vertreten.

⁷⁴ Siehe dazu die Regelungen in Österreich unter den Punkten 2.3.8.6.2 und 2.3.8.7.2.

⁷⁵ Siehe dazu Punkt 2.3.3.2.

⁷⁶ Siehe dazu Punkt 2.3.7.

⁷⁷ Siehe dazu beispielhaft die länderspezifische Zusammenstellung der Europäischen Kommission zu „EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives“, Doc. ENV/2002/530279.

⁷⁸ Siehe dazu Punkt 2.1: Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa.

⁷⁹ Siehe zu den rechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland Punkt 1.4.

Mit Ausnahme der Berücksichtigung von EMAS-Organisationen bei der Kreditvergabe entspricht die deutsche Anwendungspraxis in Bereich der ökonomischen Instrumente den Vorgaben der EMAS-VO: Sie beschränkt sich im wesentlichen auf Gebührenermäßigungen und Förderprogramme.

Insgesamt betrachtet kommt Deutschland den Vorgaben der EMAS-VO zu Anreiz- und Belohnungsregelungen mit Ausnahme der Berücksichtigung bei der Kreditvergabe sehr ausgeprägt nach. Darüber hinaus wird das Instrumentenset mit der Eigenregistrierung von Behörden und von Steuerregelungen erweitert.

2.3.2 Planungsinstrumente

Im Rahmen der Status-quo-Analyse sind Planungsinstrumente nicht relevant.

2.3.3 Öffentliche Eigenvornahme/eigene Validierung und Registrierung

2.3.3.1 Instrumentenbeschreibung

Bei der öffentlichen Eigenvornahme werden der Staat oder die Selbstverwaltungskörperschaften aktiv und nehmen „besondere Aufgaben des Umweltschutzes“ – wie z.B. Abwasserbeseitigung, Abfall- oder atomare Entsorgung – selbst vor.⁸⁰

Die eigene EMAS-Validierung und -Registrierung von Behörden kann Vorbildfunktion haben und zur Nachahmung anregen.

2.3.3.2 Ländererfassung

In **Belgien** müssen sich die öffentliche Wasserversorgung wie auch die sonstigen öffentlichen Einrichtungen EMAS anschließen.

In **Deutschland** sind beispielsweise das Umweltbundesamt⁸¹ als erste deutsche Bundesbehörde, das Umweltministerium Baden-Württemberg⁸² und das bayerische Umweltministerium⁸³ EMAS-registriert.

Das Staatsumweltamt (EPA) in **Dänemark** ist registriert.⁸⁴

⁸⁰ Vgl. *Sanden*, Umweltrecht, 78.

⁸¹ Vgl. die Presse-Information Nr. 49/01.

⁸² Die Aktualisierung 2002 der Umwelterklärung von 2001 ist zu finden im Internet unter: http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/uvm/abt1/umwelterklaerung/ue_2002.pdf, Zugriff: 17.04.2003.

⁸³ Vgl. im Internet unter: <http://www.umweltministerium.bayern.de/agenda/behoerd/behoerd.htm>, Zugriff: 15.05.2003.

⁸⁴ Auskunft Bundesumweltministerium, Berlin, April 2003.

Finnland hat eine Themengruppe „EMAS promotion in public sector“ in der nationalen EMAS-Gruppe eingerichtet, die Seminare, Workshops, individuelle Beratung und sektorale Vorlagen/Muster anbietet. Die Berücksichtigung von Umweltmanagementsystemen im öffentlichen Sektor läuft nicht über verbindliche Forderungen, sondern über Instrumente der Motivationssteigerung. Umweltmanagementsysteme sind dort eher in Kommunen als in den oberen oder obersten Regierungsebenen etabliert. Dabei handelt es sich fast ausschließlich um ISO 14001, zum Teil sogar nicht zertifiziert. Das finnische Ministerium für Verkehr und Kommunikation besitzt als einziges Ministerium ein Umweltmanagementsystem, allerdings nicht EMAS. EMAS befindet sich im Umweltministerium im Aufbau.⁸⁵

Die Verwaltung der Provinz Viterbio in Lazio beabsichtigt eine EMAS-Registrierung als erste derartige Stelle in **Italien**.⁸⁶

In **Portugal** strebt die für EMAS zuständige Stelle mit ihren Abteilungen EMAS an, verbunden mit einem Training für 18 Angestellte.⁸⁷

2.3.4 Umweltpflichten

2.3.4.1 Instrumentenbeschreibung

Mit administrativen Instrumenten – wie beispielsweise Umweltpflichten – soll der Gesetzes- und Planvollzug gewährleistet werden.⁸⁸

Materielle Umweltpflichten schreiben ein umweltschonendes und -förderndes tatsächliches Verhalten vor. In Form von Leistungs- und Unterlassungspflichten (Hauptpflichten) kommen sie unmittelbar der Umwelt zugute.

Als formelle (verfahrensbezogene) (Umwelt-)Pflichten gelten „(...) Anzeige-, Auskunfts-, Mitwirkungs- und Duldungspflichten im Rahmen der staatlichen Überwachung (...)“.⁸⁹ Sie sind zumeist Nebenpflichten zu (primär) bestehenden materiellen Umweltpflichten. Eine Anzeigepflicht kann aber auch eine Hauptpflicht sein.

Folgende Pflichten können im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand von Bedeutung sein:

Vorsorge- (wie etwa die Störfallvorsorge), Überwachungs- (z.B. Organisationspflicht für alle umweltbelastenden Betriebe zur Bestellung von Umweltschutzbeauftragten) und

⁸⁵ Auskunft des Ministry of the Environment, Finnland, 21.01.2003.

⁸⁶ Vgl. European Commission, Directorate-General Environment, Doc. ENV/2002/530692.

⁸⁷ Vgl. European Commission, Directorate-General Environment, Doc. ENV/2002/530692, 8.

⁸⁸ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 217.

⁸⁹ *Kloepfer*, Umweltrecht, 256.

Sicherungspflichten (bspw. Deckungsvorsorge für eintretende Haftungsfälle) [=Leistungspflichten], Berichterstattungspflichten und Inspektionen.

Differenziert werden kann zwischen Erleichterungen im Zulassungsverfahren zur EMAS-Validierung und -Registrierung selbst (z.B. Gruppen- oder Gebietsregistrierungen, Stufenmodelle) als auch bei anderen Zulassungsverfahren, die durch eine vorhandene EMAS-Registrierung erleichtert werden. Letztere müssen als stärkere und effektivere Anreiz- und Belohnungsregelungen aufgefasst werden, weil der Adressatenkreis wesentlich größer ist und nicht nur diejenigen Organisationen umfasst, die sowieso oder nur unter den erleichterten Bedingungen eine EMAS-Registrierung anstreben.

Mit dem Instrumentenkatalog der Umweltpflichten werden zugleich Aspekte der Deregulierung angerissen, die immer wieder von Unternehmen aus der Praxis angemahnt werden,⁹⁰ Gegenstand von Diskussionen und wissenschaftlichen Abhandlungen sind. Die Deregulierungsdebatte wird in Deutschland ausgeprägt geführt.⁹¹

2.3.4.2 Ländererfassung

Deutschland und **Österreich** haben Regelungen erlassen, die sich explizit auf Verwaltungsvereinfachungen für EMAS-Organisationen beziehen. Sie sind zudem diejenigen Länder mit den höchsten Beteiligungsquoten an dem Umweltmanagementsystem.⁹² Deswegen sollen diese Länder noch einmal gesondert im Hinblick auf den Instrumentenkatalog der Umweltpflichten betrachtet und analysiert werden.

2.3.4.2.1 Umweltpflichten allgemein

Eine gewisse Popularität von Umweltmanagementsystemen in den **Niederlanden** ist zu erklären mit Deregulierungsbemühungen seit den frühen 80-er Jahren. Die Bemühungen kamen allerdings in erster Linie der Etablierung von ISO-Standards zu Gute.⁹³

In **Dänemark** müssen Unternehmen zur Wiederaufbereitung von Altfahrzeugen („end-of-life vehicles“) EMAS-registriert, ISO 9000 oder ISO 14001-zertifiziert sein.⁹⁴

In **Großbritannien** ist es nicht das Ziel, im Hinblick auf die Umweltpflichten die Regulierung zu reduzieren, sondern die Regulierung zielgerichteter und effizienter zu

⁹⁰ Siehe dazu den Punkt 3.2.1: Kritik bzw. Ausstiegsbegründungen der EMAS-Organisationen.

⁹¹ Vgl. SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 182 ff., mit weiteren Nachweisen.

⁹² Vgl. Punkt 2.1: Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa.

⁹³ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 22.

⁹⁴ Vgl. Danish statutory order no. 860 of 29 November 1999 (§ 6), zit. n. Danish Environmental Protection Agency, Ministry of the Environment, 08.05.2003, siehe auch European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

machen. Dem Wunsch mancher Unternehmensstandorte, einen relativ engen und vertrauensvollen Kontakt zum jeweiligen Regulator zu haben, soll nachgekommen werden. Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch spielen eine bedeutende Rolle.⁹⁵

Organisationen in **Frankreich** werden weder für EMAS noch für ISO 14001 Pflichterleichterungen gewährt. Aspekte der Eigenkontrolle durch registrierte/zertifizierte Systeme werden im Rahmen eines Projektes untersucht, befinden sich aber noch nicht in der Anwendung. Das gleich gilt für den Ersatz von Berichtspflichten im Nachhaltigkeitskontext durch die EMAS-Umwelterklärung. Die Berücksichtigung von EMAS und ISO 14001 im Rahmen der Erstellung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ist denkbar, aber noch nicht abzusehen.⁹⁶

2.3.4.2.2 Lockerung von Zulassungsverfahren

In den **Niederlanden** wird hinsichtlich des Umweltschutzes differenziert zwischen pro-aktiv ausgerichteten Organisationen und „laggards“ („Trödler“, „Bummler“). Erstere sollen die Möglichkeit zu „framework permits“ erhalten.⁹⁷

Italien hat im Zuge der Umsetzung der europäischen IPPC-Richtlinie die Regelgeltungsdauer einer Zulassung von fünf auf acht Jahre für EMAS-Organisationen verlängert.⁹⁸ Auch können Befugnisse in den Bereichen IPPC, Abfallmanagement, Wasser- und Immissionsschutz für EMAS-Unternehmen durch Eigenerklärung auf der Basis nationalen Rechts erneuert bzw. verlängert werden.⁹⁹

Eine neue Art der Zulassung zu etablieren, ist man in den **Niederlanden** bestrebt. Sie wird als „customised licensing (CL)“ bezeichnet.¹⁰⁰ Mit dieser Art von Zulassung soll den Umweltschutzbemühungen pro-aktiver Unternehmen Rechnung getragen werden. Die Einführung von Umweltmanagementsystemen wird als ein wesentlicher Aspekt solcher Umweltschutzbemühungen betrachtet. Je weiter das System entwickelt ist, um so flexibler und weniger detailliert soll der entsprechende Zulassungsbescheid aussehen. Das Verhältnis zwischen zuständigen Behörden und Unternehmen soll unter diesem Blickwinkel auf der

⁹⁵ Auskunft der Environment Agency, Großbritannien, zit. n. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 25.07.2002.

⁹⁶ Auskunft des Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris 05.02.2003.

⁹⁷ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 22.

⁹⁸ Decree 372/99, zit. n. European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

⁹⁹ Law 93/2001, zit. n. European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

¹⁰⁰ Vgl. „Circular“ zum Thema „customised licensing (CL)“, Auskunft Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Niederlande, 20.12.2002.

Grundlage eines „guides“¹⁰¹ neu definiert werden. Als „framework licence (FL)“ wird der Spezialfall einer customised licence verstanden, bei dem die höchste Flexibilität von Seiten der zuständigen Behörden als Antwort auf die Anforderungen gewährleistet werden, die von der entsprechenden Unternehmung gefordert werden: ein Umweltmanagementsystem gem. ISO 14001, einen „approved corporate environmental plan (CEP)“¹⁰² und einen jährlichen Bericht. Anknüpfungspunkte werden gesehen beim „Environmental Management Act (EMA)“ und dem „Pollution of Surface Waters Act (PSWA)“ mit ihren eher ziel- und weniger mittelorientierten Vorgaben („(...) *objective-based conditions are to be preferred over means-based conditions.*“). Was die Rechtsverbindlichkeit betrifft, so wird den Zulassungsbehörden empfohlen, das beschriebene Vorgehen auf der Grundlage eines Rundschreibens („circular“) als politische Leitlinie („policy rule“) anzunehmen. ISO 14001 wird als allgemein anerkannter Standard für Umweltmanagementsysteme betrachtet. Auch EMAS mit der damit verbundenen Pflicht zur jährlichen Veröffentlichung von Umwelterklärungen erfüllt die formulierten Bedingungen eines qualifizierten Umweltmanagementsystems. Für die Qualitätssicherung, Standardisierung und Anpassung der Zertifizierungen in den **Niederlanden** wurde die „Association for the Coordination of the Certification of Environmental Management Systems (SCCM)“ gegründet, die sich in erster Linie mit ISO 14001 befasst. Die Letztzuständigkeit und Verantwortlichkeit zur Durchsetzung der Umweltvorschriften verbleibt bei den zuständigen Behörden.

Durch die starke Betonung des Qualitätsstandards des geforderten Umweltmanagementsystems, der Bedeutung des corporate environmental plans (CEP) und der Wichtigkeit der jährlichen Umwelterklärungen liegt eine Verbindung mit EMAS äußerst nahe. Aufgrund der Rechtsvorgaben erfüllt EMAS alle Bedingungen, die für das ISO 14001-System geprüft, gewährleistet (über die gegründete Vereinigung) und ergänzt (CEP, jährliche Umwelterklärungen) werden. Es wird deutlich, dass man sich weniger auf die Förderung von EMAS als vielmehr auf die Förderung von ISO 14001 konzentriert.

Mehrstuflösungen im Rahmen der EMAS-Registrierung sind zu finden in Irland, Großbritannien und Schweden:

Das **britische System** in Form eines in Wales entwickelten Pilotprogramms namens „Green Dragon“ hebt sich dadurch ab, dass die Erreichung von Zwischenschritten auf einer „Green

¹⁰¹ “Company environmental management as a basis for a different relationship between companies and governmental authorities” v. Okt.1995.

¹⁰² Ein auf vier Jahre ausgerichteter, integrativer Plan, der die gegenwärtigen und zukünftigen Ziele festlegt und der Zustimmung der zuständigen Behörden bedarf.

Dragon website“¹⁰³ registriert und damit stark betont wird. Das System ist fünfstufig aufgebaut und kann zu EMAS oder ISO 14001 führen. Eine Differenzierung zwischen den beiden Systemen ist nicht ersichtlich.¹⁰⁴

In **Irland** wurde ebenfalls ein Stufensystem zur Einführung von Umweltmanagementsystemen entwickelt („phased implementation“, ausgeführt von dem „Irish Productivity Centre“ zusammen mit der „National Standards Authority of Ireland (NSAI)“). Es ist auf ISO 14001 und EMAS ausgerichtet, wobei mit einer optionalen sechsten Stufe die EMAS-Registrierung erlangt wird. Eine Förderung im Rahmen der "Enterprise Ireland EMS Initiative" ist ab Erreichen der dritten Stufe möglich.¹⁰⁵

Im **schwedischen** „Projekt auf dem Weg zu EMAS mit ISO 14000“ ist keine Auszeichnung/Zertifizierung für Zwischenschritte vorgesehen. Es werden Internethilfestellungen geboten wie z.B. Register mit Formatvorlagen, Vordrucke und Datensätze.¹⁰⁶

Gruppenzertifizierungen existieren u.a. in **Italien**. Ein gesamter Industriesektor einer Region in Norditalien, der vornehmlich aus kleinen bis mittleren Betrieben der Textilindustrie besteht, unternimmt im Zeitraum von 1999 – 2003 Anstrengungen, um für eine gesamte Industrieregion eine gemeinsame EMAS-Registrierung zu erlangen. Eine non-profit-Organisation koordiniert das Vorhaben. Eine Verknüpfung der individuellen Umweltpolitik mit einer für die gesamte Region vereinbarten gemeinsamen Umweltpolitik geschieht durch die Festlegung von Verantwortlichkeiten. Ein ähnliches Vorhaben wird für den Industriesektor Papier und Recycling einer weiteren Region in Betracht gezogen.¹⁰⁷ Die Rolle von Industrieverbänden als Promotoren zur Sektorenzertifizierung wird in **Italien** hervorgehoben.¹⁰⁸

¹⁰³ Siehe dazu im Internet unter: <http://www.greendragonwales.com/>, Zugriff: Februar 2003.

¹⁰⁴ Vgl. Internet: <http://www.greendragonwales.com/level5.htm>, Zugriff: 25.04.2003.

¹⁰⁵ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 17 f.

¹⁰⁶ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 18.

¹⁰⁷ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 15 f, siehe auch im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#italy, Zugriff: 13.05.2003.

¹⁰⁸ Vgl. im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#italy, Zugriff: 13.05.2003.

Sogenannte „Konvois“ werden im **deutschen Bundesland Baden-Württemberg** angeboten, um für mehrere Organisationen parallel eine EMAS-Registrierung zu erlangen.¹⁰⁹

2.3.4.2.3 Erleichterungen bei Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten

In **Dänemark** ist mit dem „Green Accounts Act“ von 1995 die Verpflichtung für bestimmte stark umweltschädigende Unternehmen zur Veröffentlichung von „green accounts“ entwickelt worden. Für EMAS-Unternehmen besteht ein Mehrwert in der Nutzung der Umwelterklärung darin, dass sie anstelle des „obligatory green account“ genutzt werden kann.¹¹⁰

Im Rahmen von Anzeige- und Mitteilungspflichten bei der Umsetzung der europäischen Seveso-II-Richtlinie, kann in **Italien** die EMAS-Registrierung von der zuständigen Behörde berücksichtigt werden.¹¹¹

In **Großbritannien** kann das bei der Beaufsichtigung und Nachprüfung im Rahmen des „Climate Change Levy Agreements“ geschehen.¹¹²

2.3.4.2.4 Reduzierte Inspektionen

Eine Reduktion behördlicher Inspektionen wird in den **Niederlanden** als Konsequenz gegenüber Unternehmen betrachtet, die den Umweltschutz pro-aktiv angehen: Aufgrund der Eigenüberwachung von Unternehmen mit Umweltmanagementsystemen sollen Überwachungsschwerpunkte bei den Unternehmen gesetzt werden, die den Umweltschutz eher defensiv und zurückhaltend angehen. Das Vorhaben bezieht sich nicht ausschließlich auf EMAS, sondern auf Umweltmanagementsysteme allgemein und insbesondere auf ISO 14001.¹¹³

In **Portugal** besteht eine Vereinbarung zwischen der für EMAS zuständigen Stelle („EMAS Competent Body“) und den entsprechenden Stellen im Umweltministerium, den EMAS

¹⁰⁹ Vgl. die vom BMU herausgegebenen Broschüre „Förderung von Umweltmanagementsystemen in Deutschland“, Berlin, März 2003 und im Internet: <http://www.lfu.baden-wuerttemberg.de/lfu/abt2/agenda/seiten/fprg.htm>, Zugriff: 25.04.2003.

¹¹⁰ Vgl. Danish Statutory Order No. 594 of July 5, 2002 (§ 14), zit. n. Danish Environmental Protection Agency, Ministry of the Environment, 10.02.2003.

¹¹¹ Vgl. Decree 344/99.

¹¹² Vgl. European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

¹¹³ Vgl. „Circular“ zum Thema „customised licensing (CL)“, Auskunft Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Niederlande, 20.12.2002.

Registrierungen durch weniger Kontrollen Rechnung zu tragen.¹¹⁴ Interessant ist hier die Verbindung von reduzierten Inspektionen mit dem Instrument der Umweltabsprache¹¹⁵.

2.3.4.2.5 Beispiel Deutschland

Die Verknüpfung von EMAS mit Erleichterungen im Rahmen von Umweltpflichten wird von der Bundesrepublik Deutschland durch Erlass der **EMAS-Privilegierungs-Verordnung (EMASPrivilegV)**¹¹⁶ explizit hergestellt. Sie bestimmt überwiegend in bestehenden Rechtsvorschriften ansetzende verfahrensrechtliche Erleichterungen für EMAS-Anlagen im Hinblick auf Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten des Anlagebetreibers. Die Übernahme von Messungen, Funktionsprüfungen und sicherheitstechnischen Prüfungen durch betriebseigenes Personal eröffnet die Möglichkeit reduzierter Inspektionen. Die zuständige Behörde verfügt durch die Verordnung jedoch über verschiedene „Sicherheitsklauseln“, mit denen sie in bestimmten Fällen einen Missbrauch durch die vollständige oder teilweise Zurücknahme der Überwachungserleichterungen unterbinden kann.¹¹⁷

Mit dem **Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)**¹¹⁸ wurden Vorschriften im Handelsgesetzbuch (HGB)¹¹⁹ und im Aktiengesetz (AktG)¹²⁰ geändert. In § 91 Abs. 2 AktG ist nunmehr die Verpflichtung des Vorstands hervorgehoben, „(...) insbesondere ein Überwachungssystem einzurichten, damit den Fortbestand der Gesellschaft gefährdende Entwicklungen früh erkannt werden.“ Zu einem solchen Risikomanagement gehört auch die Berücksichtigung von Umweltrisiken. Die Umweltrisiken eines Unternehmens bzw. einer Organisation hängen ursächlich mit ihren Umweltauswirkungen zusammen. Dadurch, dass Umweltaspekte bei der EMAS-Teilnahme auf allen Ebenen zur berücksichtigen sind, die EMAS-VO solche Umweltaspekte in Art. 2 lit. f) sehr umfassend definiert und darunter ausdrücklich auch indirekte Umweltaspekte

¹¹⁴ Auskunft des Environmental Audit Department, Institute für Environment, Portugal, 24.01.2003; vgl. auch European Commission, Doc. ENV/2002/530398 und European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

¹¹⁵ Vgl. Punkt 2.3.7: Umweltabsprachen.

¹¹⁶ Siehe dazu Punkt 1.4: Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland.

¹¹⁷ Zu den Vorschriften der EMAS-PrivilegV siehe Punkt 1.4: Rechtliche Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland.

¹¹⁸ v. 27. April 1998, BGBl. I 786.

¹¹⁹ v. 10. Mai 1897, RGBl. S. 219, zuletzt geändert durch das Dritte Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und sonstiger gewerberechtlicher Vorschriften v. 24.08.2002, BGBl. I 3412.

¹²⁰ v. 06. September 1965, BGBl. I 1089, zuletzt geändert durch das Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts, zu Transparenz- und Publizität (Transparenz- und Publizitätsgesetz) v. 19. Juli 2002, BGBl. I 2681.

einbezogen werden¹²¹, kann EMAS zu einer wirksamen Risikoerkennung, -minimierung und -lenkung beitragen.¹²²

Erleichterungen von Umweltpflichten in Deutschland bestehen zusätzlich im Rahmen verschiedener **Umweltpakte, Umweltallianzen und -vereinbarungen der einzelnen Bundesländer**.¹²³ Im Sinne eines Stufenmodells zur schrittweisen Hinführung einer Unternehmung zur EMAS-Registrierung wird das in Österreich sehr weit verbreitete ÖKOPROFIT-System in Hamburg benutzt. Es werden Initiativen ergriffen, den oftmals kleinen und mittleren Unternehmen über das ÖKOPROFIT-System hinaus Unterstützung zukommen und sich EMAS-zertifizieren zu lassen. Auch sogenannte „EMAS-Konvois“, die beispielsweise in Baden-Württemberg angewendet werden, mit denen mehrere Organisationen zur Nutzung von Synergieeffekten synchron den Prozess der Einrichtung des Umweltmanagementsystems durchlaufen, können wie die Beispiele zuvor als Erleichterungen im EMAS-Zulassungsverfahren aufgefasst werden. Ende 2002 befanden sich 17 Konvoi-Projekte in der Durchführung, in die rund 130 Organisationen eingebunden waren.¹²⁴

2.3.4.2.6 Beispiel Österreich

Ähnliche Regelungen wie die der deutschen Privilegierungs-Verordnung sind in Österreich durch das **Bundesgesetz über begleitende Regelungen zur EMAS-V II (Umweltmanagementgesetz, UMG)**¹²⁵ ergriffen worden.

Für eine **Änderung** der in § 21 Abs. 1 S. 1 UMG genannten **genehmigungsbedürftigen Anlagen** genügt für die EMAS-registrierte, anlagenbetreibende Organisation unter den dort benannten weiteren Voraussetzungen eine Anzeige an die zuständige Behörde anstelle einer Genehmigung. Zu den Voraussetzungen gehört u.a. gem. § 21 Abs. 1 S. 1 lit. 5 UMG eine verbindliche, begründete und mit Unterlagen belegte schriftliche Erklärung des Umweltgutachters. In Verbindung mit der **Haftung des Umweltgutachters**¹²⁶ gegenüber Dritten für seine Aussagen in der Erklärung sind hierbei **Privatisierungstendenzen** erkennbar. Zu den weiteren Voraussetzungen gehört gem. § 21 Abs. 1 Nr. 1 UMG die Information der Öffentlichkeit durch die Organisation noch vor der Anzeige an die Behörde. Der Geltungsbereich der Verwaltungsvereinfachung wird eingeschränkt durch § 21 Abs. 5 S. 2 UMG. Danach gilt Abs. 1, der die Vereinfachungen unter den geschilderten

¹²¹ Vgl. *Schmidt-Räntsch*, NuR 2002, 197 (199).

¹²² Dazu *Kothe*, Das neue Umweltauditrecht, Rn. 28 u. 553ff.

¹²³ Siehe dazu Punkt 2.3.7: Umweltabsprachen.

¹²⁴ Vgl. European Commission, Directorate-General Environment, Doc. ENV/2002/530692, 10.

¹²⁵ BGBl. I Nr. 96/2001, 1381ff.

¹²⁶ Siehe dazu Punkt 2.3.8.6.2: Haftungsregelungen, Beispiel Österreich.

Voraussetzungen gewährt, nicht für die Änderung jener Teile von Anlagen, die nach dem UVP-G 2000 genehmigungspflichtig sind oder die in Anlage 3 der GewO 1994, Anlage 1 des AWG oder in Anhang I der Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. Nr. L 257 vom 10. Oktober 1996, S. 26, aufgezählt sind.

Organisationen, die zumindest eine erste Umweltbetriebsprüfung durchgeführt haben, besitzen gem. § 22 Abs. 1 S. 1 UMG einen Rechtsanspruch auf Erlass eines **„konsolidierten Genehmigungsbescheides“**¹²⁷. Er umfasst sämtliche für die Anlage eines Standorts bzw. für einen Anlagenteil dort benannten Genehmigungen. Wird der konsolidierte Genehmigungsbescheid rechtskräftig, ersetzt er alle anderen erfassten Genehmigungen und gilt selbst als Genehmigung nach allen genannten Rechtsvorschriften des Bundes (§ 22 Abs. 1 S. 3 u. 4 UMG). Dass der Anspruch auf Erteilung eines konsolidierten Genehmigungsbescheids bereits vor dem Abschluss des EMAS-Registrierungsverfahrens besteht, bringt nicht nur den Vorteil *einer* Genehmigung, sondern vereinfacht zugleich das EMAS-Verfahren selbst. Denn darin ist die Sichtung und Dokumentation sowie die Einhaltung aller für die Organisation einschlägigen Rechtsvorschriften vorgesehen.¹²⁸

Im Instrumentenbereich der **Berichterstattungs-, Vorsorge-, Überwachungs- und Sicherungspflichten** entfällt für eingetragene Organisationen die Pflicht, einen Abfallbeauftragten oder Abwasserbeauftragten zu bestellen (§ 24 UMG). Auf Ansuchen sind EMAS-Organisationen von in umweltrelevanten Gesetzen, Verordnungen und Bescheiden festgelegten Melde- und Aufzeichnungspflichten sowie Pflichten, umweltrelevante Daten an die Behörde zu übermitteln, zu befreien, wenn das Umweltmanagements den Anforderungen in gleichwertiger Weise entspricht (§ 26 Abs. 1 S. 1 UMG).

Im Zusammenhang mit reduzierten Inspektionen wird ein Regelüberprüfungsintervall von fünf Jahren bei bundesrechtlichen Kontrollpflichten zur Kontrolle der Einhaltung von Umweltvorschriften für EMAS-Organisationen ermöglicht, sofern gemeinschaftsrechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen (§ 25 UMG). Die Verpflichtung zur Eigenüberwachung entfällt für die in § 27 UMG benannten Fälle der §§ 82b GewO 1994 und 134 Abs. 4 WRG.

Hervorzuheben sind die **rechtsförmlichen Ausgestaltungen der Verwaltungserleichterungen**: Zwar müssen i.d.R. die EMAS-Organisationen aktiv werden, damit die Verwaltungsvereinfachungen in Kraft treten. Ist die zuständige Behörde aber erst

¹²⁷ Vgl. BMLFUW, Konsolidierter Genehmigungsbescheid.

¹²⁸ Art. 3 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Anhang I: I-A.2.c) i.V.m. Art. 2 lit. a) EMAS-VO.

einmal veranlasst, hat sie kein Ermessen, sondern es besteht ein Anspruch auf Erteilung der entsprechenden Erleichterung: beispielsweise beim konsolidierten Genehmigungsbescheid und dem Entfall von Meldepflichten. Die Voraussetzungen für die Erteilung werden detailliert geregelt, so wiederum beim konsolidierten Genehmigungsbescheid, aber auch beim Absehen von Verwaltungsstrafen. Die Rechtsfolgen jedoch werden eindeutig und überwiegend ausnahmslos festgeschrieben.

Als Erleichterung des Zulassungsverfahrens für EMAS in Form eines Stufenmodells wird in Österreich das dort weit verbreitete ÖKOPROFIT-System verstanden. Es wird dort zwar „(...) immer als Einstieg zu EMAS verstanden“¹²⁹. Zusätzliche Anreize, sich weitergehend in Form eines Stufenmodells auch an EMAS zu beteiligen, werden derzeit in Österreich jedoch nicht geboten. Insoweit muss ÖKOPROFIT eher als Konkurrenzsystem, das leichter zu erreichen ist, verstanden werden.

2.3.5 Umweltinformationen

Umweltinformationen können dazu dienen, EMAS stärker ins öffentliche Bewusstsein zu rücken. Es sind sowohl verbraucher- als auch organisationsorientierte¹³⁰ Umweltinformationen von Seiten des Staates von Bedeutung. Informationen von Unternehmen/Organisationen an den Bürger werden hier unter die organisationsinternen Instrumente¹³¹ gefasst.

Umweltinformationen zur Förderung von EMAS werden in vielfältiger Weise von allen Mitgliedsländern angewendet. Sie bilden nicht den Untersuchungsschwerpunkt der Arbeit und werden deshalb nicht näher behandelt.¹³²

¹²⁹ Auskunft des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), Österreich, 03.02.2003.

¹³⁰ Mitteilung der Kommission vom 24.01.2001, KOM (2001) 31 endg., 2001/0029(COD), dort unter Punkt 2.3 „Partnerschaft mit der Wirtschaft“.

¹³¹ Siehe dazu Punkt 2.2.1: System der Instrumente.

¹³² Siehe die Eingrenzung des Gegenstands der Untersuchung in der Einleitung (III.) i.V.m. der Begriffsbestimmung unter Punkt 1.1.

2.3.6 Öffentliche Eigenregie

2.3.6.1 Instrumentenbeschreibung

Zu den Instrumenten der öffentlichen Eigenregie gehören die staatliche Beschaffungspolitik und die öffentliche Auftragsvergabe.

Mit dem umweltpolitischen Instrument der umweltbewussten staatlichen Beschaffungspolitik soll die Nachfrage nach umweltschonenden Produkten, Verfahren und Dienstleistungen erhöht und deren Verbreitung gefördert werden.¹³³ Vorbildfunktion der Öffentlichen Hand, Vorreiterrolle und induzierte Nachfrage spielen dabei eine Rolle. Eine Differenzierung in staatliche Beschaffungspolitik und öffentliche Auftragsvergabe lässt sich derart vornehmen, dass unter ersterem die Deckung des Eigenbedarfs der Öffentlichen Verwaltung verstanden wird (Beispiel: Einkauf von Papier, Tonerkartuschen u.ä. Bürobedarf) und unter letzterem die über Ausschreibungen und Vertragsvergabe geregelten Aufträge. Da sich diese Differenzierung über den englischen Begriff des „public procurement“ nicht nachvollziehen lässt, wird auf die Unterscheidung verzichtet und der Begriff „öffentliche Eigenregie“ verwendet.

Als Anreiz- und Belohnungsinstrumente wirkt die öffentliche Eigenregie dann, wenn EMAS-Organisationen bzw. Unternehmen besonders berücksichtigt werden (dürfen).

2.3.6.2 Ländererfassung

Die überwiegenden Handlungsformen zur Einbeziehung von Umweltaspekten im Rahmen der Möglichkeiten der öffentlichen Eigenregie sind die **Entwicklung von diversen Richtlinien** („guidelines“: beispielsweise **Dänemark, Norwegen**), Anweisungen („order“, bspw. Spanien) und **verwaltungsinterne Informationen** zur Notwendigkeit der Einbeziehung von EMAS in den Öffentlichen Sektor (bspw. **Irland**). Die Menge solcher Leitfäden und Handlungsanleitungen ist beachtlich: So existieren in **Dänemark** etwa 50 solcher „guidelines“. ¹³⁴ Ihre Anwendung ist freiwillig, allerdings besteht für die zentralen Regierungseinrichtungen eine Verpflichtung zur Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe. Die Regelungen sind zum Teil eng an die Vergabevorschriften der EU-Kommission angelehnt (bspw. **Norwegen, Dänemark**). Im Einklang mit der interpretierenden Mitteilungen der Kommission ist es in **Dänemark** nur

¹³³ Vgl. Wicke, Umweltökonomie, 317.

¹³⁴ Auskunft der Danish Environmental Protection Agency, Ministry of the Environment, 10.02.2003.

unterhalb der festgelegten Schwellenwerte erlaubt, direkt nach EMAS zu fragen. Die „Danish Competition agency“ hat gemeinsam mit der dänischen „Environmental Protection Agency“ eine Broschüre aufgelegt, um die Einbeziehung von Umweltaspekten bei der öffentlichen Beschaffung im Rahmen der EU-Vorgaben auch oberhalb der Schwellenwerte zu ermöglichen, insbesondere durch den Nachweis der Dokumentation der Umweltkompetenz.¹³⁵

In **Italien** können beim Ausbau der industriellen Wasserversorgung EMAS- und ISO 14001-zertifizierte Unternehmen bevorzugt berücksichtigt werden.¹³⁶ Eine Überprüfung der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe im Hinblick auf die europäischen Vorgaben findet statt. Das **spanische** Umweltministerium hat 1997 eine Anweisung¹³⁷ („order“) erlassen, mit der EMAS und ISO bei der öffentlichen Beschaffung und Auftragsvergabe Berücksichtigung finden. Die Regelung wird vom Bezirk Madrid nicht angewendet, obwohl sich die Initiative für bestimmte Branchen (consulting and civil engineer companies) als beteiligungssteigernd erwiesen hat seit in Kraft treten der EMAS II Verordnung.¹³⁸

In **Österreich** ist seit dem 1. September 2002 ein „Bundesvergabegesetz (BVerG)“ in Kraft¹³⁹. Das Gesetz gilt gem. § 7 Abs. 1 Nr. 1 BVerG für Vergabeverfahren von Bund, Ländern, Gemeinden und Gemeindeverbänden als öffentliche Auftraggeber.

Es enthält einige Anknüpfungspunkte, die es ermöglichen könnten, EMAS bei der öffentlichen Auftragsvergabe zu berücksichtigen:

Als ein Grundsatz des Vergabeverfahrens wird in § 21 Abs. 6 BVerG die Umweltgerechtigkeit der Leistung aufgeführt. Die Berücksichtigung kann erfolgen insbesondere durch die Einbeziehung ökologischer Aspekte bei der Leistungsbeschreibung, bei der Festlegung technischer Spezifikationen oder durch die Festlegung konkreter Zuschlagskriterien mit ökologischem Bezug.

Der Nachweis der Eignung eines Unternehmers (Befugnis, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit) kann auch durch den Nachweis der Eintragung in einem einschlägigen, allgemein zugänglichen Verzeichnis eines Dritten geführt werden, sofern diesem die vom Auftraggeber geforderten Unterlagen vorliegen und vom Auftraggeber selbst unmittelbar abrufbar sind (§ 52 Abs. 4 S. 1 BVerG). Auch andere als die vom Auftraggeber geforderten Unterlagen kommen in Betracht, sofern sie gleichwertig sind und die geforderten Unterlagen aus gerechtfertigtem Grund nicht beigebracht werden können (§ 52 Abs. 4 S. 2 BVerG).

¹³⁵ Auskunft der Danish Environmental Protection Agency, Ministry of the Environment, 10.02.2003.

¹³⁶ Vgl. Law 152/99.

¹³⁷ Orden de 14 de octubre de 199.

¹³⁸ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 23 July 2002, 27.

¹³⁹ BGBl. I Nr. 99/2002, 835ff.

Gem. § 52 Abs. 2 S. 1 BVergG dürfen Nachweise nur so weit verlangt werden, wie es durch den Auftragsgegenstand gerechtfertigt ist.

Verlangt der Auftraggeber im Rahmen der technischen Leistungsfähigkeit den Nachweis, dass der dienstleistende Unternehmer bestimmte Qualitätsanforderungen erfüllt, durch die Vorlage von Bescheinigungen unabhängiger amtlicher Stellen, so haben sie auf Qualitätsnachweisverfahren auf der Grundlage der einschlägigen europäischen Normen aus der Serie ÖNORM-EN ISO 9000 und auf Bescheinigungen durch Stellen Bezug zu nehmen, die nach der Normenserie ÖNORM-EN 45 000 zertifiziert sind. Gleichwertige Bescheinigungen von Stellen anderer Vertragsparteien des EWR-Abkommens müssen anerkannt werden (§ 57 Abs. 4 S. 1 u. 2 BVergG).

Gem. § 74 Abs. 4 BVergG sind im Rahmen der allgemeinen Grundsätze in der Beschreibung der Leistung gegebenenfalls auch die Spezifikationen für die Lieferung von umweltgerechten Produkten oder für die Erbringung von Leistungen im Rahmen umweltgerechter Verfahren anzugeben, soweit dies nach dem jeweiligen Stand der Technik und dem jeweils aktuellen Marktangebot möglich ist.

Inwieweit diese Vorschriften es ermöglichen, EMAS tatsächlich als zulässiges Kriterium bei Vergabeverfahren von der Bundes- über die Landes- bis zur Kommunalebene zu berücksichtigen, wird in Kapitel 3 näher untersucht.

Ergänzt werden die rechtlichen Regelungen in **Österreich** durch eine Internetplattform zur umweltfreundlichen Beschaffung. Es besteht die Möglichkeit, anhand von entsprechenden Kriterienkatalogen umweltrelevante Merkmale für bestimmte Produktgruppen und Dienstleistungen abzufragen und z.T. direkt in Ausschreibungen zu integrieren. Alle Informationen, einschließlich Hintergrundinformationen wie bspw. zur Rechtslage, werden von den herausgebenden Bundesministerien und Landesregierungen über eine Internetadresse¹⁴⁰ zur Verfügung gestellt.

Auch in **Deutschland** gibt es eine ähnliche Möglichkeit.¹⁴¹ Zusätzlich wird ein entsprechendes Handbuch vom Umweltbundesamt¹⁴² angeboten.

2.3.7 Umweltabsprachen

Für eine Vielzahl rechtlich unterschiedlicher Umweltschutzmaßnahmen, die kooperativ und konsensual vereinbart wurden/werden, hat sich der Begriff ‘Umweltabsprachen’

¹⁴⁰ Internet: <http://www.oekoeinkauf.at>, Zugriff: 11.03.2003.

¹⁴¹ Internet: <http://www.beschaffung-info.de>, Zugriff: 11.03.2003.

¹⁴² UBA (Hg.), Handbuch Umweltfreundliche Beschaffung.

eingebürgert.¹⁴³ Gemeinsam ist diesen Maßnahmen, dass zum einen von einem einseitigen staatlichen Zwang abgesehen und zum anderen die private Initiative angeregt wird. Entweder finden Absprachen direkt zwischen Staat und Privaten statt oder nur zwischen Privaten. Beim Letzteren kann der Staat als Initiator bzw. indirekt beteiligt sein. Im Ergebnis kommen Einigungen zustande, die von Leistungen und Gegenleistungen zwischen den Beteiligten getragen sind.

Informale Absprachen kommen im Rechtssinne ohne Verbindlichkeiten zustande. Ihr Zustandekommen ist weder an bestimmte rechtliche Voraussetzungen gebunden, noch gehen unmittelbare Rechtswirkungen von ihnen aus.¹⁴⁴

Im Unterschied zu informalen Absprachen sind rechtsgeschäftliche Absprachen durch „(...) Abschluss und Rechtswirkungen öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Verträge in den Grundzügen gesetzlich geregelt (...)“.¹⁴⁵

Im Zusammenhang mit EMAS wird das Instrument der Umweltabsprachen nicht sehr ausgeprägt angewandt.

„Rechtsgeschäftliche Absprachen“ sind in diesem Kontext die Ausnahme. Aus den vorliegenden Materialien und der Befragung ging hervor¹⁴⁶, dass in **Portugal** den Unternehmen über ein Gesetz die Möglichkeit geboten wird, öffentlich-rechtliche Verträge mit dem Umweltministerium abzuschließen. Inhalt dieser Verträge ist die kontinuierliche Verbesserung der unternehmerischen Umweltperformanz. Zudem soll damit die legal compliance etabliert werden. Unternehmen, die diesen öffentlich-rechtlichen Vertrag eingehen, erhalten finanzielle Vorteile. Eine Unterstützung bzw. Förderung in finanzieller Hinsicht erhalten sie beispielsweise für die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems oder für Investitionen zur Verbesserung ihrer Umweltleistung. EMAS-zertifizierte Unternehmen werden insofern begünstigt, als sie einen um 5% höheren finanziellen Vorteil erhalten. Beabsichtigen ISO 14001-Organisationen eine EMAS-Registrierung zu erreichen, kommt auch ihnen eine 5%ige Mehrunterstützung zugute. Die oben genannten „Contracts“ betreffen spezifische Branchen wie Zement-, Glasverpackungsindustrie und Transportgewerbe. Zement- und Glasverpackungsindustrie müssen nach den Verträgen bis

¹⁴³ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 283.

¹⁴⁴ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 292.

¹⁴⁵ *Kloepfer*, Umweltrecht, 285.

¹⁴⁶ Vgl. Portuguese law 687/2000, of 31/08/2000, Auskunft des Environmental Audit Department, Institute für Environment, Portugal 24.01.2003; vgl. auch European Commission, Doc. ENV/2002/530398 und European Commission, Doc. ENV/2002/530279: EMAS Promotion Activities – Marketing and Incentives.

2003 eine EMAS-Registrierung umsetzen, das Transportgewerbe hat dafür noch bis zum Jahr 2005 Zeit.

Als Instrument der „informalen Absprachen“ haben sich in den letzten Jahren in **Deutschland** verstärkt **Umweltvereinbarungen im Sinne von Umweltpakten, -allianzen, -partnerschaften oder -dialogen** zwischen den jeweiligen deutschen Landesregierungen und der Wirtschaft etabliert. Sie beziehen sich demzufolge nicht auf die gesamte Bundesrepublik, sondern beschränken sich auf die einzelnen Bundesländer.¹⁴⁷

Die grundsätzlich freiwilligen Vereinbarungen haben zum Ziel, vorsorgenden Umweltschutz sowie nachhaltiges Wirtschaften durch Freiwilligkeit, Eigenverantwortlichkeit und Kooperation zu fördern, zu intensivieren und damit Möglichkeiten deregulierter und trotzdem wirksamer Umweltpolitik aufzuzeigen.

Als eines der ersten Bundesländer hat Bayern 1995 den Umweltpakt I zwischen der bayerischen Staatsregierung und der Wirtschaft geschlossen, der mit dem Umweltpakt II bis 2005 fortgesetzt wird. Als inhaltliche Schwerpunkte wurden integrierter Umweltschutz, Produktpolitik, der Export von Umwelttechnologien sowie verschiedene umweltrelevante Themenfelder wie Energie, Klimaschutz, Mobilität oder Umweltmanagement in den Pakt aufgenommen. Darüber hinaus wurden im Rahmen des Umweltpaktes Schnittstellen zum EMAS-System geschaffen, indem beispielsweise EMAS-zertifizierte Betriebe von finanzieller Förderung bzw. Verfahrenserleichterungen profitieren können. In Folge dessen wurde EMAS als Managementsystem an 580 Standorten eingeführt.¹⁴⁸

Der seit einem Jahr bestehende Umweltpakt Saarland sieht u.a. die Teilnahme an EMAS als Voraussetzung für die Aufnahme in den Umweltpakt vor.¹⁴⁹

Bestandteil der ebenfalls 1998 eingeführten Umweltpartnerschaft Brandenburg ist eine gezielte Förderung der Eigenverantwortlichkeit der am Öko-Audit teilnehmenden Unternehmen. Auch Hamburg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sind mit dem Aufbau ähnlicher Umweltpakte befasst und planen deren Verabschiedung in naher Zukunft.¹⁵⁰

¹⁴⁷ Eine Auflistung der EMAS-Förderungen der einzelnen deutschen Bundesländer ist zu finden in der vom BMU herausgegebenen Broschüre „Förderung von Umweltmanagementsystemen in Deutschland“, Berlin, März 2003.

¹⁴⁸ Vgl. Die Welt v. 27.07.2002: Union will bei Umweltschutz einen Parkt, und Ziele des Umweltpaktes im Internet unter <http://www.regierung.oberbayern.bayern/8wissensw/8umweltpakt/8umweltpakt.htm>, 10.12.2002.

¹⁴⁹ Siehe dazu im Internet unter http://www.umwelt.saarland.de/7846_10865.htm die Grundsätze für die Teilnahme am Umweltpakt Saarland, , 26.11.2002.

¹⁵⁰ Vgl. Hamburger Abendblatt, Lokales v.1.03.2002: Politik und Wirtschaft: Pakt für die Umwelt.

Im Fall Nordrhein-Westfalen geben die rückläufigen Zahlen eingerichteter Umweltmanagementsysteme zu bedenken, welche Wechselwirkungen hier zu einer noch nicht etablierten Umweltvereinbarung oder zu anderen Maßnahmen bestehen.

Baden-Württemberg hat seinen 1997 verabschiedeten Umweltdialog auf zwei Partnerschaften konzentriert, die neben dem Land und der Wirtschaft auch die Landwirtschaft mit einbeziehen.¹⁵¹

In den Ländern Berlin, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen, Sachsen sowie Sachsen-Anhalt wurden seit 1998 auf demselben partnerschaftlichen Prinzip beruhende Umweltallianzen eingeführt, die insbesondere eine freiwillige Öko-Audit-Teilnahme fördern und damit Anreize zur weiteren Registrierung von Standorten im jeweiligen Bundesland schaffen.¹⁵²

In Berlin ist die Teilhabe an Vollzugserleichterungen durch die Umweltbehörden auf Unternehmen mit anerkannten Umweltmanagementsystem beschränkt. Als anerkannt gelten die Systeme nach der EG-Öko-Audit-Verordnung und nach der Norm DIN ISO 14001. Die Berliner Umweltallianz soll als „Initialzündung“ für die stärkere Beteiligung an den anerkannten Umweltmanagementsystemen dienen.¹⁵³ Für die Teilnahme an der Umweltallianz reicht für EMAS-registrierte Standorte die Übermittlung der Umwelterklärung aus. ISO 14001-zertifizierte Betriebe müssen ihre Umweltdaten für die Behörde anhand eines mit der Senatsverwaltung vereinbarten Katalogs einreichen. Mit der Teilnahmebestätigung für das Unternehmen wird automatisch die Überwachungshäufigkeit halbiert.¹⁵⁴ Die hessische Umweltallianz sieht für Öko-Audit-Unternehmen z.B. eine Reduzierung der Verwaltungsgebühren für immissionschutzrechtliche Genehmigungen um 20% vor.¹⁵⁵ In Hamburg wurden Gebührenermäßigungen¹⁵⁶ in immissionsschutzrechtlichen Verfahren in Höhe von 30 % für EMAS-Betriebe eingeführt, es besteht seit März 2003 eine UmweltPartnerschaft zwischen Senat und Wirtschaft.¹⁵⁷ Die Verbreitung des Öko-Audits

¹⁵¹ Quelle: Internet, Umweltdialog Zukunftsfähiges Baden-Württemberg, unter <http://www.uvm.baden-wuerttemberg.de/uvm/veranst/umweltdialog/umweltdialog/html>, 11.12.2002.

¹⁵² Quelle: Internet, Drei Jahre Umwelt-Allianz Sachsen-Anhalt, unter http://www.ihk-umkis.de/infothek/umweltallianz_Sachsen-Anhalt-Bilanz.html, 6.12.2002.

¹⁵³ Quelle: Internet, Senator Strieder und Berliner Wirtschaft schließen Umweltallianz, unter http://www.ihk-umkis.de/infothek/umweltpartnerschaften/allianz_bln1.html, 30.05.2003.

¹⁵⁴ Vgl. IHK Berlin: Erfahrungen mit der Umweltallianz Berlin. Quelle: Internet unter http://www.ihk-umkis.de/infothek/Umweltpartnerschaften/umweltallianz_Auswertung.html, Zugriff: 30.05.2003.

¹⁵⁵ Vgl. Hessisches Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, Gebührensensenken für EMAS-zertifizierte Unternehmen, Pressemitteilung v. 11.03.2002, Nr. 62/2002.

¹⁵⁶ Genauer dazu: siehe Punkt 2.3.8.3: Subventionen.

¹⁵⁷ Vgl. *BMU* (Hg.), Broschüre „Förderung von Umweltmanagementsystemen in Deutschland“, Berlin, März 2003.

nach EMAS II betreffend finden sich auch als Ziele in der Umweltallianz Mecklenburg-Vorpommern.¹⁵⁸

Schleswig-Holstein befindet sich in der Vorbereitung eines sogenannten Umweltdialoges, kann jedoch seit 1999 auf eine freiwillige Vereinbarung zum Öko-Audit zwischen der Landesregierung und der Wirtschaft zurückgreifen und beabsichtigt, bis Ende 2003 in diesem Zuge 250 Unternehmen im Land zur EMAS-Registrierung zu veranlassen.

Initiativen im Sinne „**informaler Absprachen**“ in den anderen europäischen Staaten haben ähnlich wie die deutschen Umweltvereinbarungen **überwiegend** einen begrenzten **Regional- oder Lokalbezug**.

Der seit 1998 implementierte Umweltpakt in **Süd-Tirol** beinhaltet ein zweistufiges Fördersystem zur EMAS-Registrierung und unterstützt spezifische Maßnahmen im betrieblichen Umweltschutz, darunter auch den Aufbau von Umweltmanagementsystemen in mittelständischen Betrieben.¹⁵⁹

Die **finnische** Kommune Vihti wurde im Zuge eines „environmental protection plan“ als Initiator, Koordinator und Instrukteur tätig, um die Umweltleistung von Unternehmen nach EMAS-Standards zu verbessern.¹⁶⁰

In den **Niederlanden** bestehen im Bereich der Umweltabsprachen verschiedene Vereinbarungen mit bestimmten Zielgruppen von Unternehmensbranchen, die Bestimmungen zur Einrichtung von Umweltmanagementsystemen enthalten. Sie haben dazu geführt, dass etwa 40 % der jeweils betroffenen Unternehmen eines Sektors ein Umweltmanagementsystem eingerichtet haben.¹⁶¹ Kennzeichnend ist für die Niederlande, dass keine Differenzierung zugunsten von EMAS gegenüber anderen Umweltmanagementsystemen wie ISO 14001 durchgeführt wird.¹⁶²

Beispiele für eine weitere Form „informaler Absprachen“ sind sogenannte **Netzwerke**. Sie sind zum Beispiel in Belgien, Frankreich, Italien, Norwegen und im Vereinigten Königreich zu finden. In den Netzwerken sollen Erfahrungen und Informationen ausgetauscht werden, um den Zugang zum Umweltmanagement zu erleichtern, zu beschleunigen und zu

¹⁵⁸ Vgl. Umweltallianz Mecklenburg-Vorpommern, Internet unter <http://www.um.mv-regierung.de/umweltallianz/pages/praemebel.htm>, 17.12.2002.

¹⁵⁹ Ortner, S. & M. Tischner, Kooperation im Umweltschutz: der Umweltpakt, Internet unter <http://www.eurac.edu/Press/Academia/15/Artikel8asp>, 3.12.2002.

¹⁶⁰ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 11.

¹⁶¹ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 23 July 2002, 6.

¹⁶² Bestätigt durch die Auskunft des Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Niederlande, 20.12.2002; siehe zur Undifferenziertheit auch den dortigen „Circular“ zum Thema „customised licensing (CL)“.

professionalisieren. Typischerweise gibt es in diesen „Networks“ Akteure, die ihre Erfahrungen und ihr Wissen an andere Netzwerk-Teilnehmer weitergeben. In **Belgien** kooperieren zum Beispiel Regionen mit dem Bundesstaat, im **Vereinigten Königreich** verbinden „green business clubs“ Behörden, Handelskammern, Universitäten mit der lokalen Wirtschaft.¹⁶³ Charakteristisch ist, dass in einer Art Netzwerk „Mentorships“ gebildet werden: Darin fungieren große Unternehmen als Mentor und Informationsgeber für kleine und mittelständische Unternehmen, insbesondere für ihre Zulieferer. Auffallend ist, dass es dabei um die Entwicklung eines auf die jeweiligen Bedürfnisse abgestimmten Umweltmanagementsystems geht und nicht speziell um EMAS.

2.3.8 Ökonomische Instrumente

Nach *Wicke* zeichnen sich ökonomische – auch als marktwirtschaftliche Instrumente bezeichnet – dadurch aus, „(...) dass für diejenigen, die sich umweltfreundlicher verhalten sollen, ohne direkten staatlichen Eingriff ein monetärer oder sonstiger Anreiz entsteht.“¹⁶⁴ Betroffene (z.B. Unternehmen, Privathaushalte) sollen sich weiterhin flexibel innerhalb umweltpolitisch erwünschter und ökologisch gebotener Grenzen verhalten können und einen kostenminimierenden Umweltschutz realisieren. Basierend auf der Einsicht, dass die Nutzung bisher freier Umweltgüter externe Kosten preislich widerspiegeln müsste, dienen ökonomische Instrumente dazu, denjenigen, die die Nutzung der Umwelt in Anspruch nehmen, diese Kosten zuzuteilen.¹⁶⁵ Die Handlungsfreiheit bei der Ressourcennutzung bleibt dabei erhalten, die Eigenverantwortung wird gestärkt, indem die Handelnden mit den entsprechenden (Umwelt-)Kosten konfrontiert werden.¹⁶⁶

2.3.8.1 Zertifikatsmodell/ Umweltlizenzen

Zertifikatslösungen sollen ökonomische Anreize darstellen und gelten als Alternative zu Umweltabgaben.¹⁶⁷ Nachdem die Höhe der Umweltbelastungen – also die Gesamtbelastungsfähigkeit eines Öko(teil)systems – festgelegt worden ist, kann die Gesamtbelastung in Teilmengen aufgeteilt und über Zertifikate bzw. Umweltlizenzen oder ‚Emissionsrechte‘ vergeben werden.¹⁶⁸ Der Hauptunterschied zu konventionellen Genehmigungen liegt darin, dass diese ‚Verschmutzungsrechte‘ übertragbar sind, d.h.

¹⁶³ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 4 July 2002, 17.

¹⁶⁴ *Wicke*, Umweltökonomie, 383.

¹⁶⁵ Vgl. *Koch*, Umweltrecht, 111.

¹⁶⁶ Vgl. *SRU*, Umweltgutachten 2002, Tz. 187.

¹⁶⁷ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 338, mit weiteren Nachweisen.

¹⁶⁸ Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 338.

verkauft werden können. Damit insgesamt eine Verbesserung der Umweltsituation erreicht wird, muss die Gesamtmenge der Emissionen gesenkt werden. Zu erreichen ist das mit der sukzessiven „Abwertung“ der Zertifikate.

Auf der Ebene der Europäischen Union kommt dem Emissionshandel als neuem klimapolitischen Instrument große Bedeutung zu. Die Kommission hat im Rahmen der klimapolitischen Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls einen Richtlinienvorschlag¹⁶⁹ über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der EG vorgelegt, der ab 2005 beginnen soll. Ziel ist, die nach dem Kyoto-Protokoll bestehenden Verpflichtungen in möglichst effizienter Weise sicherzustellen.¹⁷⁰ Die Zuteilung von Emissionsberechtigungen auf der Basis der nationalen Zuteilungspläne hat sich nach festgelegten Kriterien zu richten. Danach dürfen u.a. bestimmte Unternehmen oder Tätigkeiten nicht übermäßig bevorzugt werden, um Diskriminierungen zu vermeiden. Dennoch wäre es prinzipiell denkbar, EMAS bei der Vergabe der Berechtigungen zu berücksichtigen, zumal den Mitgliedstaaten bedeutende Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung des Systems und insbesondere bei den Vergabekriterien für die Emissionsberechtigungen zukommen.¹⁷¹

2.3.8.2 Lenkungsabgabenmodell

Ihren steuernden/“lenkenden“ Effekt erreichen Abgaben dadurch, dass externe (Teil-)Kosten der Umweltverschmutzung internalisiert werden und sich der Preis für Umweltgüter damit erhöht.¹⁷² Rechtlich wird unter folgenden Abgaben unterschieden:

Steuern: Sie sind nicht an eine Gegenleistung geknüpft. Gebühren sind Geldleistungen, die für eine besondere Leistung erbracht werden müssen. Beiträge werden von den Nutzern öffentlicher Einrichtungen insbesondere zur Kostendeckung erhoben.¹⁷³ Was die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Sonderabgaben betrifft, wird auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verwiesen.¹⁷⁴

Die Abgaben bilden das Gegenstück zu Subventionen. Eine Verbindung zwischen Abgabenerhebung und EMAS ist insofern denkbar, als dass Aktivitäten nicht-registrierter Unternehmen mit Abgaben belegt werden könnten. Mit dieser Variante wären demnach die

¹⁶⁹ KOM (2001) 581.

¹⁷⁰ KOM (2001) 581, 4, dazu *Epiney*, DVBl 2002, 579 (579).

¹⁷¹ Vgl. *Epiney*, DVBl 2002, 579 (583).

¹⁷² Vgl. *Sanden*, Umweltrecht, 81.

¹⁷³ Siehe dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 330.

¹⁷⁴ Nachweise und Erläuterungen bei *Kloepfer*, Umweltrecht, 330f.

nach EMAS registrierten Unternehmen indirekt begünstigt, weil die nicht-registrierten Unternehmen belastet würden.

2.3.8.3 Subventionen

Subventionen bilden das Gegenstück zu Umweltabgaben.

Nach *Kloepfer* werden unter Subventionen „(...) die vermögenswerten Leistungen des Staates an Private verstanden, die zur Erreichung eines bestimmten im öffentlichen Interesse liegenden Zweckes ohne oder gegen geringere (unmittelbare) Gegenleistung gewährt werden.“¹⁷⁵ Den Subventionsadressaten wird ein „echter“ finanzieller Vorteil gewährt.

Direkte Subventionen (Leistungssubventionen) „(...) werden aus Haushaltsmitteln finanziert und erfolgen vor allem in Form von Zuschüssen, Zuwendungen und rückzahlbaren Darlehen.“¹⁷⁶

Im Gegensatz dazu wirken Steuervergünstigungen und Gebührentlastungen/-ermäßigungen indirekt, es sind Verschönerungssubventionen¹⁷⁷.

Im Untersuchungszusammenhang lassen sich **Gebührenermäßigungen** unterscheiden in solche, die die **EMAS-Validierung bzw. –Registrierung selbst** betreffen, und solche, die **nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der EMAS-Validierung oder –Registrierung** selbst stehen, sondern **im Rahmen anderer Verfahren für EMAS-Organisationen** gewährt werden.

Hinsichtlich ihrer Anreizwirkung ist neben der Höhe der Ermäßigung für die zuletzt benannten Fälle maßgeblich, dass sie i.d.R. die bereits für die Unternehmen ohne EMAS bestehenden Belastungen durch Einrichtung des Umweltmanagementsystems reduzieren können. Die Anreizwirkung zur Teilnahme der Unternehmen an EMAS wird in dem Maße größer sein, wie die Kosten für dessen Einrichtung sinken und die Gebührenermäßigungen in anderen Verfahren steigen. Für den ersten Fall, der die Gebührenermäßigungen im EMAS-Prozess selbst betrifft, werden zunächst lediglich zusätzlich entstehende Kosten für die Einrichtung des Systems reduziert, die die Unternehmen ohne dessen Einrichtung erst gar nicht hätten.

Innerhalb der Instrumentenrubrik „Subventionen“ sind die Gebührenermäßigungen das mit Abstand am meisten angewendete und damit gebräuchlichste Instrument zur

¹⁷⁵ *Kloepfer*, Umweltrecht, 302.

¹⁷⁶ *Kloepfer*, Umweltrecht, 305.

¹⁷⁷ Dazu *Kloepfer*, Umweltrecht, 303.

EMAS-Förderung. In **Deutschland** wird es im Rahmen von Umweltpakten der Länder angewendet. In Bayern wird für die Zulassung von Industrie-Standorten eine Ermäßigung der Gebühren im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren von 30 % gewährt.¹⁷⁸ Für Hessen wurden im Zuge der Umweltallianz die Genehmigungsgebühren für EMAS-Organisationen gesenkt: Die Verwaltungsgebühren im Zusammenhang mit Genehmigungen im Immissionsschutz- und Gentechnikrecht sind um 20 % reduziert worden. Des Weiteren werden Überwachungsgebühren im Wasser- und Immissionsschutzrecht erlassen, wenn es keinen Grund zur Beanstandung gibt.¹⁷⁹ Eine auf zunächst fünf Jahre begrenzte, 30 %-ige Gebührenermäßigung wird in Hamburg gewährt für: Genehmigungen nach §§ 4 (Genehmigung), 8 (Teilgenehmigung), 8a (Zulassung vorzeitigen Beginns), 9 (Vorbescheid), 15 (Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen), 16 (Wesentliche Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen) BImSchG.¹⁸⁰ Auch in Niedersachsen¹⁸¹ und jüngst auch im Saarland¹⁸² wurden die Gebühren bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen um 30 % ermäßigt.

Eine Reduzierung von 50 % der Überwachungsgebühren („supervision fee“) für EMAS-registrierte Organisationen ist in **Dänemark** vorgesehen.¹⁸³ In **Finnland** besteht die Besonderheit, dass für eine Zulassung Gebühren bezahlt werden müssen, nicht aber für die Überwachung. Wird im Vergleich zu einer durchschnittlichen Zulassung eine Zeitersparnis für Organisationen mit einem Umweltmanagementsystem erreicht, darf eine Reduktion der Zulassungsgebühren bis zu 30 % gewährt werden. Die gegenseitige Information im Zulassungsverfahren darüber, ob von Seiten des Unternehmens ein Umweltmanagementsystem eingerichtet worden ist und welche Berücksichtigungserwägungen die Zulassungsstelle bei EMAS-Organisationen durchführt, ist bislang eher spärlich.¹⁸⁴ In dem Kontext ist von Umweltmanagementsystemen im allgemeinen die Rede, nicht von EMAS speziell. Um auch eine Kombination von EMAS und Gebührenerleichterungen für die Überwachung zu erreichen, wird für die Zukunft an die

¹⁷⁸ Verordnung zur Änderung des Kostenverzeichnisses v. 25. Juli 2001, BayGVBl. S. 406.

¹⁷⁹ GVBl. für das Land Hessen, Nr. 32 v. 19. Dezember 2002. Dazu auch Informationen im Internet unter: <http://www.umweltallianz.de>, Zugriff: 15.04.2003.

¹⁸⁰ Senatsbeschluss v. 11. Februar 2003.

¹⁸¹ Verordnung zur Änderung der Allgemeinen Gebührenordnung v. 25. Juni 2002, Nds. GVBl. S. 201.

¹⁸² Auskunft des Ministeriums für Umwelt des Saarlandes, 2003.

¹⁸³ Danish Statutory Order No. 965 of December 16, 1998 (§ 4.3 in the annex), Auskunft der Danish Environmental Protection Agency, Ministry of the Environment, 10.02.2003.

¹⁸⁴ Auskunft des Ministry of the Environment, Finnland, 21.01.2003.

Einführung von Überwachungsgebühren gedacht, um anschließend durch eine Reduzierung Anreize für EMAS-Organisationen setzen zu können.¹⁸⁵

In **Portugal** haben kleine und mittlere Unternehmen im Vergleich zu großen Unternehmen lediglich ein Drittel der Kosten für eine EMAS-Registrierung zu tragen.¹⁸⁶ In einigen Regionen ist eine gänzliche Gebührenbefreiung vorgesehen.

Als eine Art Werbekampagne wird die Gebührenbefreiung für die EMAS-Registrierung, mit Ausnahme einer Region, in **Spanien** aufgefasst.¹⁸⁷ Dabei stellt sich die Frage, wie lange eine solche Gebührenbefreiung im Rahmen einer Werbekampagne besteht, weil nach Ablauf der Werbeaktion der Anreiz voraussichtlich wegfallen wird.

Das Instrument der Gebührenermäßigung wird auch in **Norwegen** angewendet. Zulassungspflichtige Unternehmen mit einem Umweltmanagementsystem gemäß ISO 14001 oder EMAS erhalten eine Reduzierung der Kontrollgebühren von 50 % für Inspektionen und Audits. Begründet wird das mit dem geringeren Zeitaufwand für die Kontrollen, den die Inspektoren in solchen Unternehmen benötigen.¹⁸⁸ Indem nicht zwischen DIN ISO 14001-zertifizierten und EMAS-registrierten Betrieben unterschieden wird, schmälert dies die Anreiz- und Belohnungswirkung für EMAS-Organisationen.

In den **Niederlanden** werden keinerlei Gebührenermäßigungen für EMAS-Organisationen gewährt, weder für die Registrierung noch für irgendwelche anderen Arten von Gebührenermäßigungen im Zusammenhang mit der EMAS-Registrierung.¹⁸⁹

Neben dem Einsatz der Gebührenermäßigungen werden direkte Subventionen und Steuervergünstigungen nur in Einzelfällen angewendet: Bei letzteren ist **Spanien** das einzige Land, das Investitionen in den Umweltschutz mit einem 10 %-igen Steuerabzug („tax deduction“) fördert.¹⁹⁰

In **Italien** wurde die Frage der Zulässigkeit von Steuerreduzierungen mit dem Hintergrund unzulässiger Beihilfen im Sinne des EU-Rechts an die Europäische Kommission weitergeleitet.¹⁹¹ Dort wird vermutet, dass die Beträge zumindest bei den kleinen und mittleren Unternehmen unter der Bagatellgrenze liegen und damit zulässig sind. Ist das nicht so, sind entsprechende Steuerreduzierungen unzulässig. Das EU-Recht mit der Bestimmung

¹⁸⁵ Auskunft des Ministry of the Environment, Finnland, 21.01.2003.

¹⁸⁶ Auskunft des Environmental Audit Department, Institute for Environment, Portugal, 24.01.2003.

¹⁸⁷ Vgl. European Commission, Enterprise Directorate-General, Doc. ENTR/E/1/JL/TvM, 23 July 2002, 9.

¹⁸⁸ Auskunft der Norwegian Pollution Control Authority (SFT) 2003.

¹⁸⁹ Auskunft Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Niederlande, 20.12.2002.

¹⁹⁰ ROYAL DECREE 283/2001.

¹⁹¹ Vgl. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 25.07.2002.

zulässiger und unzulässiger Beihilfen anhand von „Bagatellgrenzen“ ist bei der Ausgestaltung und Anwendung des Instruments der Steuerreduzierung für Maßnahmen der Förderung von EMAS zu beachten.

Wallonien (**Belgien**) hat eine Förderung öffentlicher Beihilfen für Verbrennungsanlagen mit einer Beteiligung an EMAS gekoppelt.¹⁹² In **Italien** wird eine vergleichbare Art „Vertragsklausel EMAS“ als Förderbedingung festgelegt¹⁹³, EMAS-Organisationen können ihre Kosten zur Einrichtung von EMAS geltend machen.¹⁹⁴

2.3.8.4 Sonstige Finanzierungsinstrumente

Hierunter werden Förderprogramme verstanden, die mit Unterstützungsmaßnahmen oder unmittelbaren Geldzuwendungen verbunden sind, um EMAS unmittelbar zu fördern. Das können Forschungs- und Entwicklungsprogramme sein. Im Versicherungswesen ist im Untersuchungszusammenhang an die Reduzierung der Versicherungsprämien für EMAS-zertifizierte Organisationen zu denken. Die Berücksichtigung von EMAS im Rahmen der Kreditvergabe bezieht sich auf eine leichtere Kreditbeschaffung oder reduzierte Zinssätze für die Abtragung.

Förderprogramme existieren in der weit überwiegenden Mehrzahl der Mitgliedstaaten und lassen sich damit in der Anwendungspraxis deutlich abgrenzen vom Versicherungswesen und der Kreditvergabe, die lediglich sehr vereinzelt angewendet werden, aber als relativ innovativ erscheinen:

Italien zeichnet sich in diesem Sektor durch eine breit angelegt erscheinende Palette von Instrumenten aus. Dass dabei eine Bank miteinbezogen wird, ist im Vergleich mit anderen Ländern außergewöhnlich: Zur Förderung von Öko-Zertifizierungen, darunter EMAS, arbeitet das Umweltministerium mit Finanzdienstleistern gemeinsam an der Entwicklung von Anreiz- und Belohnungsstrategien, um die schon bestehenden Anreize zu ergänzen. Dazu werden von der UniCredito und der MPS BancaVerde Kredite zu günstigeren Konditionen für kleine und mittlere Unternehmen, z.T. nur für bestimmte Produktionszweige der Agrarindustrie,

¹⁹² Auskunft Verband wallonischer Unternehmer, zit. n.: Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 25.07.2002.

¹⁹³ Zit. n. Ministerium für Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg, 25.07.2002.

¹⁹⁴ Law 341/95, 266/97, 449/97, 133/99, vgl. im Internet unter:

http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#italy, Zugriff: 13.05.2003.

angeboten, um sie bei ihren Kosten der EMAS-Einrichtung zu unterstützen.¹⁹⁵ Die Banken in der Rolle des Beratungsdienstleisters betonen dabei besonders die ökonomischen und anderen Vorteile einer Öko-Zertifizierung: Erwähnt werden Kostenreduktionen bei Rohstoff- und Energieverbrauch, Prozessrationalisierung und verminderte Umweltrisiken. Der erleichterte Zugang zu europäischen Strukturfonds werden von den Banken für möglich gehalten. Solche Unternehmen in wirtschaftlich benachteiligten Regionen, die eine Registrierung anstreben, erhalten zusätzlichen Finanzspielraum.¹⁹⁶ Neben Beratungsdienstleistungen für Unternehmen, eine entsprechende Zertifizierung zu erlangen, werden von der Bank Versicherungsdienstleistungen mit niedrigeren Beitragssätzen für öko-zertifizierte Unternehmen angeboten. Unter „Öko-Zertifizierung“ wird auch EMAS verstanden, allerdings nicht ausschließlich: ISO 14001 ist ebenfalls mitumfasst. Dadurch werden wiederum die Anreizwirkungen für EMAS herabgesetzt.

Norwegen ist neben Italien das zweite Land, das das ökonomische Instrumentarium des Versicherungswesens als Anreiz- und Belohnungsregelung für Umweltmanagementsysteme nutzt. Die Versicherungsprämien der Unternehmen, die ein Umweltmanagementsystem gemäß DIN ISO 14001 oder EMAS eingerichtet haben, werden bislang von mindestens einer Versicherungsgesellschaft reduziert. Begründet wird das mit einem reduzierten Risiko für das Auftreten umweltgefährdender Ereignisse. Die Unternehmen werden damit von der Versicherungsgesellschaft für eine solche Risikoreduzierung entsprechend belohnt. Die Versicherungswirtschaft in Norwegen arbeitet an einem systematischeren Vorgehen, damit es nicht lediglich ein Individualfall bleibt.¹⁹⁷

Die Möglichkeit, EMAS im Versicherungswesen über niedrigere Versicherungsprämien zu berücksichtigen, scheint auf dem Wege zu sein, sich in **Norwegen** zu bewähren und zu etablieren. Dabei wird allerdings keine Differenzierung zwischen EMAS und ISO 14001 vorgenommen, wodurch die Anreiz- und Belohnungsregelung für EMAS selbst deutlich geschmälert wird.

In **Österreich** gibt es einen EMAS-Förderzuschlag über die Standardfördersätze von bis zu 10.000 € für z.B. erneuerbare Energieträger, Luft, Lärm, Abfall u.a. Die Kommunalkredit Austria AG bietet darüber hinaus für den Aufbau von Umweltmanagementsystemen nach

¹⁹⁵ Vgl. im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#italy, Zugriff: 13.05.2003.

¹⁹⁶ Law 488/92, vgl. im Internet unter: http://europa.eu.int/comm/environment/emas/activities/index_en.htm#italy, Zugriff: 13.05.2003.

¹⁹⁷ Auskunft der Norwegian Pollution Control Authority (SFT), 30.01.2003.

EMAS-Vorleistungen für eine konkrete Umweltmaßnahme an. Die Bemessungsbasis ist auf 20 % der förderungsfähigen umweltrelevanten Investitionskosten der materiellen Maßnahme begrenzt und beläuft sich im Höchstfall auf 75.000 €¹⁹⁸

Die **französische** „National Agency of Environment and Energy“¹⁹⁹ gewährt Kostenzuschüsse von rund 50 % der Kosten der ersten Umweltprüfung oder Umsetzung des Umweltmanagementsystems,²⁰⁰ die Maßnahmen sind nicht EMAS-spezifisch. Für die Ausarbeitung der Umwelterklärung gibt es ebenfalls Hilfen.²⁰¹

Eine Ausnahme zu der in vielen Staaten aufgelegten Förderprogramme als Finanzierungsinstrumente bilden die **Niederlande**: Dort werden keinerlei finanzielle Anreize eingesetzt, um EMAS oder ISO 14001 zu fördern.²⁰²

Exkurs:

Im Rahmen zweier Programme können in Tschechien Unternehmen für die Ein- bzw. Ausführung von EMAS, eines ISO 14001-Umweltmanagementsystems oder ISO 9000-Qualitätsmanagementsystems Zuschüsse bekommen.²⁰³ Unter dem „Market Program (TRH)“ können ausschließlich kleine und mittlere Unternehmen Unterstützungen erhalten. Sie werden gewährt vom „Ministry of Industry and Trade“ im Rahmen der finanziellen Förderung der „Czech-Moravian Guarantee and Development Bank“. Für die Einrichtung der Systeme können die Kosten bis zur Höhe von max. 50 % bis max. 200 000 CZK²⁰⁴, bei der integrierten Einführung von ISO 9000 und ISO 14000 bis max. 300 000 CZK²⁰⁵. Die Auszahlung erfolgt erst nach erfolgreicher Zertifizierung bzw. Registrierung durch Einreichung der Kostenbelege für Gebühren, Beratungskosten, Fortbildungskosten, Recht-, Umwelt-, Energie- und andere Audits im Zusammenhang mit einer erstmaligen Zertifizierung bzw. Registrierung. Die Erneuerung bzw. Revalidierung wird nicht gefördert. Für kleine und mittlere Unternehmen,

¹⁹⁸ Auskunft des österreichischen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), 03.02.2003; siehe dazu auch „EMAS als Vorleistung“ im Internet unter: http://www.kommunalkredit.at/index.php3?f_id=1106&LNG=DE&r_id=85, Zugriff: 28.04.2003.

¹⁹⁹ L'AGENCE DEL'ENVIRONNEMENT ET DE LA MAÎTRISE DE L'ÉNERGIE (ADEME).

²⁰⁰ Auskunft des Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, 05.02.2003.

²⁰¹ Auskunft des Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable, Paris, 05.02.2003.

²⁰² Auskunft Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, Niederlande, 20.12.2002.

²⁰³ Siehe dazu Czech Environmental Institute (EMAS Agency), EMAS Program in the Czech Republic, June 2002, 9 f.

²⁰⁴ Bei einem Wechselkurs von 0,03186 entspricht das 6 371,94 Euro, Currency converter im Internet unter: <http://www.ft.com>, Zugriff: 20.05.2003.

²⁰⁵ Bei einem Wechselkurs von 0,03186 entspricht das 9 557,91 Euro, Currency converter im Internet unter: <http://www.ft.com>, Zugriff: 20.05.2003.

die bereits eines der oben benannten Systeme eingerichtet haben, besteht im Rahmen des „Market Program“ die Möglichkeit, Zuschüsse für die Tilgung der Zinsen bis zur Höhe von 5 % der Kredite und maximal 5 000 000 CZK²⁰⁶ zu erhalten. Die Zuschüsse werden stufenweise im Zusammenhang mit der Abbezahlung der Kredite für längstens vier Jahre gezahlt. Förderbar sind Kredite für Investitionen insbesondere in Ländereien, Gebäude, Baumaßnahmen, Maschinen und Ausstattung, Verkehrsmittel und Know-how.

Neben dem „Market Program“ gibt es eine Förderung durch den „State Environmental Fund (SEF)“ statt: Die Förderung betrifft die Ausführung und Zertifizierung bzw. Registrierung von ISO 9000-, ISO 14000-Systemen und EMAS in Form von Zuschüssen, die 50 % der Kosten nicht überschreiten dürfen, die im Zusammenhang mit der Anwendung der Systeme einschließlich von Bildungsmaßnahmen entstehen. Die bei der Vergabe zu Grunde gelegten Kriterien umfassen

- die Spezifität der kostenwirksamen Investitionen, die sich nach dem Verhältnis des vorhersehbaren Nutzens zu den eingesetzten Kosten bestimmt. Dabei wird der Nutzen geldwert bemessen in Höhe der vermiedenen Verschmutzungskosten.
- die Größe der Unternehmen, bemessen nach der Zahl der Arbeitnehmer. Prioritär berücksichtigt werden Unternehmen mit 25 bis 500 Mitarbeitern, nachrangig solche mit bis zu 25 Mitarbeitern.
- regionale Prioritäten des Umweltschutzes.

Die tschechischen Beiträge zur Förderung von EMAS sind für die EU-Mitgliedsländer beachtenswert, was insbesondere die an den Belangen des Umweltschutzes entwickelten Kriterien für die Förderung und den Ansatz betrifft, über die Vermeidungskosten den Nutzen der Investitionen messbar zu machen. Die Anreize werden aber dadurch deutlich abgeschwächt, dass mit der Förderung nicht differenziert wird zugunsten von EMAS gegenüber den ISO-Normen.

²⁰⁶ Bei einem Wechselkurs von 0,03186 entspricht das 159 298,48 Euro, Currency converter im Internet unter: <http://www.ft.com>, Zugriff: 20.05.2003.

2.3.8.5 Gewährung von Benutzungsvorteilen bei der Verwendung umweltfreundlicher Produkte

Der Ausdruck „Benutzungsvorteil“ bezeichnet Regelungen, die allgemein angeordnete Beschränkungen hinsichtlich der Verwendung umweltbelastender Produkte für solche Produkte lockern oder aufheben, die bestimmten gesetzlich zwar nicht zwingend vorgeschriebenen, aber als wünschenswert deklarierten Beschaffenheitsanforderungen entsprechen und damit ein höheres Maß an Umweltverträglichkeit aufweisen als andere Produkte derselben Art.²⁰⁷ Bei diesen rechtlichen Benutzungsvorteilen handelt es sich nicht um „echte“ finanzielle, aber oft durchaus geldwerte Vorteile. Erwartet wird, dass sich das Kaufverhalten der Konsumenten zugunsten umweltfreundlichen Produkten verändert. Somit werden diesen Produkten Wettbewerbsvorteile eingeräumt.

Das **EMAS-Logo ist kein Produktkennzeichen**. Die Benutzung des EMAS-Zeichens für die Werbung auf Produkten und ihren Verpackungen sowie für vergleichende Werbezwecke ist von daher eingeschränkt.²⁰⁸ Da eine EMAS-Registrierung zwar über den Verfahrens- und Organisationsablauf bei der Produktion Aussagen über die Umweltverträglichkeit zulässt, nicht aber über die Umweltverträglichkeit der Produkte selbst, sind die **Möglichkeiten zur Gewährung von Benutzungsvorteilen bei ihrer Verwendung eingeschränkt**.

Wie aufgrund der in diesem Bereich restriktiven Vorgaben der EMAS II VO²⁰⁹ zu erwarten war, konnten keine entsprechenden Aktivitäten in den Mitgliedsländern festgestellt werden.

2.3.8.6 Haftungsregelungen

2.3.8.6.1 Instrumentenbeschreibung

Haftungsregelungen dienen in erster Linie dazu, einen adäquaten Schadenausgleich zu gewährleisten. Erst in zweiter Linie haben sie einen vorbeugenden und steuernden Charakter.²¹⁰

Es ist denkbar, dass EMAS als Vorsorgeinstrument gegen eine umwelthaftungsrechtliche Inanspruchnahme dienen kann. Durch den Charakter eines systematischen Dokumentations-

²⁰⁷ Kloepfer, Umweltrecht, 301.

²⁰⁸ Siehe dazu Punkt 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001: EMAS II, sowie Schmidt-Räntsch, NuR 2002, 197 (203).

²⁰⁹ Vgl. die Punkte 1.2.2: Sekundäres Gemeinschaftsrecht: Verordnung (EG) Nr. 761/2001 – EMAS II und 2.2.4: Zwischenergebnis.

²¹⁰ Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 265.

und Nachweissystems kann es für einen ordnungsgemäßen und störungsfreien Ablauf des Betriebs genutzt werden und so zur Klärung von Haftungsfragen beitragen. Angesichts einiger Beweiserleichterungen zugunsten des Geschädigten kann das Umweltauditsystem für einen Unternehmer die Regel-Beweislastverteilung wiederherstellen: Vor dem Hintergrund von Beweiserleichterungen zugunsten des Geschädigten und zu Lasten des Unternehmers²¹¹ können Teile des Umweltaudits zur Entlastung des Unternehmers beitragen. Das gilt für die Nutzung des Audits als „(...) systematisches Dokumentations- und Nachweisinstrument für einen ordnungsgemäßen und störungsfreien Betriebsablauf.“²¹² Die Notwendigkeit kann sich beispielsweise ergeben für den Nachweis der Einhaltung von Betriebspflichten, Verkehrssicherungs- und Gefahrenabwendungspflichten, Auswahl- und Überwachungspflichten beauftragter Dritter und für den Nachweis der Nichtursächlichkeit des Anlagenbetriebs.²¹³

Damit können Haftungsregelungen als Anreiz- und Belohnungsinstrumente verstanden werden.

2.3.8.6.2 Beispiel Österreich

Im Schwerpunkt Umweltpflichten²¹⁴ wurde bereits ausgeführt, dass für eine Änderung der in § 21 Abs. 1 S. 1 UMG genannten genehmigungsbedürftigen Anlagen für EMAS-registrierte, anlagenbetreibende Organisation unter den dort benannten weiteren Voraussetzungen eine Anzeige an die zuständige Behörde genügt - anstelle einer Genehmigung. Zu den Voraussetzungen gehört u.a. gem. § 21 Abs. 1 S. 1 lit. 5 UMG eine verbindliche, begründete und mit Unterlagen belegte schriftliche Erklärung des Umweltgutachters. Im Zusammenhang mit ökonomischen Instrumenten soll hier besonders die damit verbundene Verlagerung der Verantwortung auf den zuständigen Umweltgutachter hervorgehoben werden: Eine Einschränkung seiner Haftung gegenüber Dritten wird gem. § 21 Abs. 6 UMG ausgeschlossen! Folglich wird eine ausreichende Haftpflichtversicherung als Bedingung für die Abgabe einer entsprechenden Erklärung des Umweltgutachters festgeschrieben (§ 21 Abs. 7 UMG). Der Umweltgutachter haftet dementsprechend im Außenverhältnis für alle Angaben, die er gem. § 21 Abs. 1 S. 1 lit. 5 a) bis c) UMG in der Erklärung macht: Dazu gehört u.a. die Bestätigung der Absicht des Anlagenbetreibers, mit der Anlagenänderung eine Maßnahme

²¹¹ Zur Beweisvermutung und Beweislastumkehr im deutschen Wasserrecht nach § 22 Abs. 2 WHG (Anlagenhaftung im Wasserhaushaltsgesetz, v. 12. November 1996, BGBl. I S. 1695, zuletzt geändert am 9. September 2001, BGBl. I S. 2331) und zur Ursachenvermutung und Beweislastumkehr nach dem deutschen Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) v. 10. Dezember 1990, BGBl. I S. 2634, siehe *Kothe*, Umweltaudit, 171ff.

²¹² *Kothe*, Umweltaudit, 179.

²¹³ Siehe dazu *Kothe*, Umweltaudit, 178ff.

²¹⁴ Siehe dazu Punkt 2.3.4.2.6: Umweltpflichten, Beispiel Österreich.

durchzuführen, die zur Entlastung der Umwelt beiträgt. Dazu zählt darüber hinaus die Bestätigung, dass bei der Änderung der Anlage der Stand der Technik eingehalten wird und Umweltinteressen und Parteienrechte nicht beeinträchtigt werden, die durch die Materiovorschriften des Bundes zu schützen sind.

Hier wird eine im Außenverhältnis wirkende Haftung des Anlagenbetreibers auf den Umweltgutachter übertragen. Das stärkt nachhaltig und rechtsverbindlich die Bedeutung und Verantwortung des Umweltgutachters, losgelöst vom „routinemäßigen“ Tagesgeschäft der anfallenden Validierungen und Revalidierungen. Aus Sicht des Anlagenbetreibers soll es sich um eine Vereinfachung handeln (Anzeige statt Genehmigung), deren wirtschaftliche Risiken einer Haftung er nicht allein zu tragen hat.

2.3.8.7 Strafrecht

2.3.8.7.1 Instrumentenbeschreibung

Straf- oder Ordnungswidrigkeitenverfahren wirken auch bei Straftaten gegen die Umwelt nicht nur aufgrund der Strafbewehrung, sondern auch wegen des Imageverlustes negativ auf Organisationen. Im Zusammenhang mit EMAS wird seine Bedeutung zur Senkung von Risiken einer Verwirklichung von Umweltstraftatbeständen und seine Auswirkungen auf Ermittlungs- und Strafverfahren durch die systematische Dokumentation der Betriebs- und Organisationsabläufe hervorgehoben.²¹⁵

2.3.8.7.2 Beispiel Österreich

Werden bei der ersten Umweltprüfung fahrlässige Verstöße gegen bundesrechtliche Verwaltungsvorschriften, die dem Schutz der Umwelt dienen, von der Organisation freiwillig gemeldet und behoben, sind die verwaltungsstrafrechtlich Verantwortlichen unter den weiteren Voraussetzungen des § 23 Abs. 1 UMG nicht zu bestrafen. Gem. § 23 Abs. 2 S. 2 UMG wird damit vorerst nur die Verfolgungsverjährungsfrist im Sinne des § 31 VStG²¹⁶ gehemmt. Wird allerdings die Verjährungsfrist von i.d.R. sechs Monaten oder in einigen Fällen von einem Jahr gehemmt, wirkt sich das zum Nachteil des Betroffenen aus. Die Vorschrift wirkt damit einer Meldung eines entsprechenden Verstoßes entgegen und bewirkt eher, dass Stillschweigen darüber bewahrt wird, bis die Verjährungsfrist abgelaufen ist. Unter den Voraussetzungen haben dann aber die Regelungen zum Absehen von Verwaltungsstrafen keinen Sinn.

²¹⁵ Dazu näher *Kothe*, Umweltaudit, 181ff.

²¹⁶ Verwaltungsstrafgesetz, BGBl. 1991/52.

Dennoch zeigen sich hier Ansätze, Aspekte des Strafrechts für die Förderung von EMAS zu verwenden: Angesichts der Fülle der von einer Organisation zu berücksichtigenden und einzuhaltenden Rechtsvorschriften ist es nicht weit hergeholt, dass an irgendeiner oder an mehreren Stellen Rechtsverstöße im Zuge der Einrichtung von EMAS aufgedeckt werden, zumal die Organisation zur Einhaltung der einschlägigen Umweltvorschriften und zur Organisation eines dementsprechenden Verfahrens verpflichtet ist.²¹⁷ Eine solche Befürchtung wirkt bei einer abzusehenden strafrechtlichen Verfolgung bspw. für einen betroffenen Anlagenbetreiber eher hinderlich, EMAS einzurichten. Auch der zuständige Sachbearbeiter muss mit strafrechtlichen Konsequenzen gegen ihn rechnen, wenn die Organisation den Rechtsverstoß ohne behördliche Anordnung abstellt und die Behörde demzufolge auf ein Verwaltungsstrafverfahren verzichtet.²¹⁸ Der Anreiz liegt allerdings (lediglich) im Abbau von Hemmnissen einer Organisation, EMAS einzurichten: Der Verstoß muss bei der ersten Umweltprüfung festgestellt werden (§ 23 Abs. 1 Nr. 1 UMG).

Die Förderung von EMAS besteht dementsprechend in einer „Einstiegserleichterung“.

2.3.9 Vergleich der Anwendungspraxis in Europa mit den Vorgaben der EMAS-Verordnung

Die **EMAS-VO** hebt besonders hervor, das Instrumentarium der **Umweltpflichten** als Anreiz- und Belohnungsregelungen zu nutzen. Sie bezieht sich dabei ausdrücklich auf die formellen Erleichterungen. Dieser prägnante Auftrag bzw. das Potential wird annähernd lediglich von Deutschland²¹⁹ und Österreich²²⁰ erfüllt bzw. genutzt. Die **staatliche Beschaffungspolitik** (Nr. 5a), **informale Absprachen** (Nr. 6b) und die **Kreditvergabe** (Nr. 7dc) sind in der Umsetzung der Mitgliedstaaten **deutlich unterrepräsentiert**, wohingegen **Förderprogramme** und **Gebührenermäßigungen** deutlich mehr zur Steigerung der EMAS-Beteiligung herangezogen werden.

²¹⁷ Art. 3 Abs. 2 lit. a) i.V.m. Anhang I Punkte I-A.2.c) und I-A.3.2. EMAS-VO.

²¹⁸ Voraussetzungen: Anwendungsbereich § 21 VStG (Absehen von der Strafe) nicht einschlägig. „Tätige Reue“ kennt das VStG nicht (*List, W. & A. Tschulik*, Verwaltungsvereinfachungen durch EMAS und dem Umweltmanagementgesetz, Manuskript, Österreichischen Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW)).

²¹⁹ Siehe Punkt 2.3.4.2.5: Beispiel Deutschland.

²²⁰ Siehe Punkt 2.3.4.2.6: Beispiel Österreich.

2.3.10 Vergleich der Anwendungspraxis in Europa mit dem 6. EU-Umweltaktionsprogramm

Das Umweltaktionsprogramm der EU weist einen vielfältigeren Instrumentenkatalog für die beabsichtigte Umweltpolitik auf, als das in der EMAS-VO und in den Mitgliedstaaten mit Blick auf Anreiz- und Belohnungsregelungen für EMAS der Fall ist: Besonders Umweltabsprachen und die Vielzahl ökonomischer Instrumente sind reichlicher vertreten. Steuern und Haftungsregelungen werden bislang nicht eingesetzt, um EMAS zu fördern, sind aber im Aktionsprogramm ausdrücklich vorgesehen. Nicht berücksichtigt werden Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvorhaben und öffentliche Auftragsvergabe.

2.4 Resümee

Nach jahrelangem Anstieg der EMAS-Registrierungszahlen ist seit dem Jahr 2002 ein erstmaliger Rückgang festzustellen. Im Gegensatz dazu weisen die ISO-14001-Zertifizierungen²²¹ einen massiven Wachstumsschub auf.

Aus der Auswertung der Anreiz- und Belohnungsregelungen in den Mitgliedstaaten ergeben sich markante Gemeinsamkeiten: Konzentrationen erfahren die Bereiche der Instrumentenkategorien Umweltinformationen, Gebührenermäßigungen sowie Förderprogramme. Eine im Vergleich dazu weniger starke, aber immer noch deutliche Bevorzugung erfahren die Kategorien Umweltpflichten und öffentliche Eigenregie.

Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvorhaben, Umweltabsprachen und der Großteil der ökonomischen Instrumente werden nicht, marginal oder nur geringfügig beachtet. Besonders die vorbildhafte Registrierung des öffentlichen Sektors erweist sich als noch stark ausbaufähig. Der Prozess scheint noch am Anfang zu stehen und reicht nur selten über Einzelaktivitäten hinaus. Obwohl das Instrument der öffentlichen Eigenvorhaben in der EMAS II VO nicht ausdrücklich erwähnt wird, liegt hier noch nutzbares Potential zur Förderung von EMAS. Innerhalb der noch wenig berücksichtigten Vielfalt der ökonomischen Instrumente scheint der Einsatz des EMAS-Logos trotz der sehr restriktiven Vorgaben hinsichtlich der Produktkennzeichnung dennoch stark ausbaufähig zu sein. Auch wenn eine Ausweitung des Systems auf die Produktkennzeichnung unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen nicht möglich ist, bestehen bislang nicht ausgereizte Potentiale, die

²²¹ Siehe dazu Punkt 1.5: Weitere Umweltmanagementsysteme.

Kunden durch eine rechtskonforme Verwendung des EMAS-Logos über eine umweltschonende Produktion von Gütern oder Erbringung einer Dienstleistung zu informieren. Damit können den Adressaten Benutzungsvorteile bei der Verwendung der entsprechenden Güter deutlich gemacht werden, ohne dass auf eine Produktkennzeichnung abgehoben werden muss: Gemeint ist die erlaubte Verwendung des EMAS-Logos auf Briefköpfen, Unterlagen und in der Werbung gem. Art. 8 Abs. 2 lit. c) – e) EMAS II VO. Besonders hervorgehoben werden soll hier die Möglichkeit, nicht die häufig wenig beachtete Umwelterklärung als Ganzes für die Kundeninformation einzusetzen, sondern für gültig erklärte Informationen gem. Art. 8 Abs. 2 lit. a) EMAS II VO als überschaubare und schneller erfassbare Ausschnitte zu verwenden. Gem. des Anhang III Abschnitt 3.5 EMAS II VO ist es durchaus möglich, bestimmte Informationen zielgruppenspezifisch herauszustellen. In dem Bereich werden die gebotenen Möglichkeiten der EMAS-VO noch nicht vollkommen genutzt und sollten verstärkt von Organisationen in Betracht gezogen werden. Staatlicherseits verbleibt zur Förderung des Erkennens der Benutzungsvorteile die entsprechende Information der Organisationen und der Konsumenten oder die beispielhafte Anwendung.

Im Verhältnis zur EMAS-Verordnung lassen sich Diskrepanzen feststellen bei der in der Verordnung ausdrücklich bezeichneten Kategorie „Umweltpflichten“, der Kreditvergabe, den informalen Absprachen und der öffentlichen Eigenregie: Sie werden nicht von allen Mitgliedstaaten angewendet. Im letzten Fall gilt das für die staatliche Beschaffungspolitik. Die öffentliche Auftragsvergabe wird berücksichtigt, obwohl die EMAS II VO das nicht ausdrücklich vorsieht. Die Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe von Krediten sollte, den Vorgaben der EMAS-VO entsprechend, deutlich stärker berücksichtigt werden. Denkbare Einflussmöglichkeiten der Staaten bestehen, wie die geschilderten Einzelfallbeispiele Italien und Tschechien aufzeigen können, durch die Zusammenarbeit mit Banken oder die Einrichtung entsprechender Fonds.

Das 6. EU-Umweltaktionsprogramm ist von seiner Instrumentenbenennung noch umfassender und ausgeglichener angelegt als die EU-Verordnung, berücksichtigt aber nicht Planungsinstrumente, öffentliche Eigenvorhaben und öffentliche Auftragsvergabe.

Es stellt sich die **Frage nach einem möglichen Zusammenhang zwischen der Vielfalt der angewendeten Instrumente und den EMAS-Registrierungen in den jeweiligen EU-**

Mitgliedsländern. In Verbindung mit den EMAS-Registrierungszahlen der Staaten bietet sich folgendes Bild.²²²

Absolute Registrierungszahlen:

Für Deutschland, Österreich, Dänemark und Italien stimmt die vergleichsweise hohe Instrumentenvielfalt mit einer vergleichsweise hohen absoluten Registrierungszahl überein. Portugal liegt allerdings trotz der eingesetzten Instrumentenvielfalt weit abgeschlagen am Ende der Registrierungsskala. D.h. in 4/5 der Fälle einer überdurchschnittlichen Instrumentenvielfalt können auch hohe absolute Registrierungszahlen festgestellt werden, in 1/5 der Fälle dagegen nicht.

Dass dennoch nicht alle Staaten mit hohen absoluten Registrierungszahlen auch eine überdurchschnittliche Instrumentenvielfalt aufweisen müssen, zeigen Spanien und Schweden. Für Spanien ebenso wie für Italien ist ein starker Anstieg der Zahlen bis 2002 im Vergleich zu 1999 festzustellen, was ein Hinweis für die Wirksamkeit der Instrumente sein könnte.

Vier der fünf unter dem Instrumentendurchschnitt liegenden Länder haben auch eine eher geringe Beteiligungsquote (Belgien, Frankreich, Griechenland, Irland).

Einwohnerbezogene Registrierungen:

Drei der Länder (3/5) mit einer überdurchschnittlichen Instrumentenvielfalt (Österreich, Deutschland, Dänemark) führen die Spitze der einwohnerbezogenen Registrierungen an. Zwei (Italien, Portugal) sind allerdings nur im Mittelfeld bzw. am Ende zu finden.

Mit Ausnahme von Schweden, das sich in einer Spitzenposition befindet, liegen alle Länder mit einer unterdurchschnittlichen Instrumentenvielfalt (4/5) auch nur im Mittelfeld (Belgien, Irland) bzw. am Ende der Liste (Frankreich, Griechenland).

Registrierungen bezogen auf die Wirtschaftsleistung:

Auch hier belegen die oben benannten drei Länder Deutschland, Dänemark und Österreich einen Spitzenplatz. Italien und Portugal bilden hingegen Schlusslichter.

Schweden befindet sich wiederum in einer Spitzenposition, die der Instrumentenvielfalt nicht entspricht.

²²² Vgl. dazu die Punkte 2.1: Übersicht: Beteiligung an EMAS in Europa, und 2.3.1.2: Auswertung nach Ländern.

Vier Länder (4/5) mit einer unterdurchschnittlichen Instrumentenvielfalt haben auch die niedrigsten Registrierungsquoten bezogen auf das Bruttosozialprodukt. Lediglich Irland befindet sich im Mittelfeld.

Die Feststellungen enthalten keine abschließenden Aussagen über eine Kausalität von möglichen Einflußfaktoren. Sie können aber Hinweise liefern, denen in folgenden Implementationsstudien²²³ möglicherweise nachgegangen werden kann. Jedenfalls ist ein **Trend erkennbar, dass die Mitgliedstaaten mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl festgestellter Instrumente zum größten Teil auch hohe Registrierungsquoten unabhängig von den o.a. Bezugsgrößen aufweisen.** Für Länder mit einer unterdurchschnittlichen Zahl von Anreiz- und Belohnungsregelungen scheint das Gegenteil der Fall zu sein.

²²³ Vgl. dazu die Bestimmung der Methodik für die vorliegende Studie in der Einleitung (IV.).

3 Schwerpunktbildung

Im dritten Kapitel der Studie werden Kategorien umweltpolitischer Instrumente herausgearbeitet, aus denen Incentives de lege ferenda bevorzugt entstammen sollten.

3.1 Ziele der Maßnahmen zur Förderung von EMAS

Das Haupt- oder Primärziel zu schaffender Anreiz- und Belohnungsregelungen ist es, Organisationen im Sinne der EMAS-VO dazu zu bewegen, zunächst ein UMS nach der EMAS-VO zu implementieren und weiterhin die erstmalig validierte Umwelterklärung zu gegebener Zeit auch zu revalidieren, d. h. auch weiterhin an EMAS teilzunehmen und nicht anlässlich der ersten anstehenden Revalidierung und den damit verbundenen Kosten wieder auszustiegen.

Daraus ergeben sich zwangsläufig Neben- oder Sekundärziele. So müssen die Adressaten der VO über sie entsprechend aufgeklärt und informiert werden, d. h. ihnen muss in verständlicher Art und Weise deutlich gemacht werden, was sich hinter dem Schlagwort „EMAS“ verbirgt (Stichwort Regelungsgehalt) und vor allem welche Konsequenzen, also Vor- und Nachteile, die Teilnahme an EMAS für sie hat. Demgegenüber muss aber auch auf der Nachfrageseite über EMAS aufgeklärt werden, um eine entsprechende Nachfrage z. B. an Produkten teilnehmender Unternehmen zu erzeugen.

Sämtlich in Frage kommende Regelungen und Maßnahmen sind somit auch immer vor dem Hintergrund der genannten Ziele zu untersuchen.

3.2 Kriterien für die Bewertung der Umsetzbarkeit und der Leistungsfähigkeit der Incentives

Bevor in den anderen Mitgliedstaaten der EU normierte Anreiz- und Belohnungsregelungen²²⁴ bzw. sonstige tatsächliche Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme an EMAS hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit in nationales Recht bewertet werden können, gilt es Kriterien für die Bewertung festzulegen.

²²⁴ Siehe hierzu Teil 2.

3.2.1 Konformität mit nationalem Recht

Anreiz- und Belohnungsregelungen können nur in den Grenzen leistungsfähig sein, in denen sie zulässigerweise eingesetzt werden dürfen. Die oben in Teil 2 dargestellten Anreiz- und Belohnungsregelungen entstammen den Rechtssystemen der übrigen Mitgliedstaaten der EU und lassen sich damit nicht zwangsläufig 1:1 in nationales Recht umsetzen, da sie mit den geltenden und zu erwartenden rechtlichen Grenzen vereinbar sein müssen.

Rechtliche Grenzen für den Einsatz von Anreiz- und Belohnungsregelungen können sich aus dem höherrangigen einfachen Recht, dem Verfassungsrecht, dem europäischen Gemeinschaftsrecht und dem internationalen Völkerrecht ergeben.

Sollen aus anderen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar Anreiz- und Belohnungsregelungen in das nationale Recht übernommen werden, könnte das zu Kollisionen mit geltendem Recht führen.

Soweit die Einführung neuer Instrumente zu Rechtsnormkollisionen führt, sind lediglich die Grenzen des Verfassungs-, des EU- und des internationalen Rechts als gegeben, weil nahezu unabänderlich, zu beachten. Soweit dagegen Regelungen des einfachen Rechts zu nicht hinnehmbaren Defiziten ansonsten leistungsfähiger Instrumente führen, ist eine Rechtsänderung zu erwägen.²²⁵ Angesichts der gebotenen Eile sollten Regelungen anderer Mitgliedstaaten auch danach untersucht werden, ob sie bereits auf Grundlage geltenden Rechts in das nationale Recht übernommen werden können oder ob das nationale Recht ggf. erst noch entsprechend angepasst werden müsste.

Steht der rechtliche Rahmen für die Ausgestaltung und den Einsatz von Anreiz- und Belohnungsregelungen fest, so kann sich das Dilemma ergeben, dass ein eventuelles Wirkungsdefizit der Regelungen nicht durch Modifizierung des Instrumentes ausgeräumt werden kann. Im schlimmsten Fall ist es auch möglich, dass bestimmte Maßnahme überhaupt nicht in deutsches Recht übernommen bzw. rein tatsächlich nicht realisiert werden können, weil dem geltendes Recht entgegensteht und dieses auch nicht angepasst werden kann.

Aus dem Recht ergeben sich aber nicht nur Grenzen, sondern das Recht stellt auch selbst Anforderungen an die Leistungsfähigkeit von Instrumenten und verlangt für einzelne Beurteilungskriterien ein Mindestmaß an Erfüllung. So fordert etwa das verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsprinzip ein Mindestmaß an Effektivität (Geeignetheitspostulat) und Effizienz (Angemessenheitspostulat).²²⁶

²²⁵ *Röckseisen*, Kriterien, S. 179, m. w. N.

²²⁶ *Uebersohn*, Effektive Umweltpolitik, S. 573 f.

3.2.2 Weitere Kriterien zur Bewertung umweltpolitischer Instrumente

Auf weitere Kriterien, wie z. B. Effektivität und Effizienz, Vermeidung von Vollzugsdefiziten, Politische Durchsetzbarkeit usw., soll und kann mangels empirischer Befunde hier nicht eingegangen werden.

3.3 Schwerpunktsetzung

Nachfolgend werden Schwerpunkte herausgearbeitet, d. h. es wird dargelegt, welche Anreiz- und Belohnungsregelungen bei der Umsetzung Priorität genießen, weil Regelungen in dem Zusammenhang besonders geeignet scheinen, die Adressaten der EMAS-Verordnung zur Teilnahme an EMAS zu bewegen. Auch ist es zwingend erforderlich, die Gesamtmenge möglicher Regelungen einzugrenzen, da es weder möglich noch sinnvoll ist, sämtliche Regelungen gleichzeitig und mit gleicher Priorität in nationales Recht zu übernehmen.

Vielmehr wird eine Reihen- bzw. Rangfolge der Regelungen herausgearbeitet, in der die Incentives sukzessive in nationales Recht implementiert werden können. Um sie zu ermitteln, wird zum einen auf die bisherigen Erfahrungen mit EMAS in der Praxis zurückgegriffen. Dabei sind im Kontext der Studie vor allem die Kritik und die Begründungen für den Ausstieg der EMAS-Organisationen aus dem System von Interesse.

Zum anderen sind die Incentives anhand von Kriterien zur Bewertung ihrer Umsetzbarkeit und Leistungsfähigkeit zu untersuchen, wodurch sich eine endgültige Rangfolge ergibt.

3.3.1 Kritik bzw. Ausstiegsbegründungen der EMAS-Organisationen

Die Schwerpunktsetzung orientiert sich zunächst an der von den Adressaten der Verordnung geäußerten Kritik²²⁷ bzw. den von ihnen geäußerten Begründungen für den Ausstieg aus EMAS.

Die Adressaten bemängeln zunächst, dass die Teilnahme an EMAS insgesamt zu kostenintensiv sei oder jedenfalls das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht stimme, da den aufzuwendenden Kosten kein adäquater Nutzen gegenüberstehe und sich aus der Teilnahme an EMAS kein Zusatznutzen ergebe oder dieser Nutzen zwar anfangs noch recht hoch, nach Aufdecken und Ausschöpfen sämtlicher Kostensenkungspotentiale durch den Umweltgutachter aber nur noch marginal sei. Auch bedeute gegenüber der ISO 14001 die für

²²⁷ Siehe dazu exemplarisch *Reuter, Karl-Heinz*, A SME's Practical Experience with EMAS, in: Conference Reader: The EU Eco-Management and Audit Scheme – Benefits and Challenges of EMAS II (Brussels – 26/27 June 2002).

EMAS zu erstellende Umwelterklärung eine erhebliche Mehrarbeit, die dem Unternehmen keinerlei Vorteile bringe.

In dem Zusammenhang werden vor allem die Kosten, die beim Erstellen der Umwelterklärung anfallen als viel zu hoch kritisiert. Dabei ist zwischen externen Kosten, also den Kosten für den die Erklärung prüfenden externen Umweltgutachter, und internen Kosten, d. h. den Kosten, die für das Erstellen der Erklärung selbst, z. B. in gedruckter Form, anfallen, zu unterscheiden.

Diesem oft geäußerten Kritikpunkt ist entgegenzuhalten, dass die tatsächlichen internen Kosten häufig deutlich höher ausfallen als die notwendigen Kosten, also die Kosten, die zum Erstellen und anschließenden Validieren der Umwelterklärung durch einen externen Umweltgutachter tatsächlich erforderlich sind. Das Missverhältnis liegt etwa bei 30 (notwendige Kosten) : 70 (freiwillige Ausgaben). Ursächlich hierfür sind z. B. Ausgaben für ein ansprechendes Layout der Umwelterklärung, qualitativ hochwertiges Papier usw. usf., wobei stets zu fragen ist, ob diese Ausgaben zwingend sind, oder ob die internen Kosten nicht sogar reduziert werden könnten, indem etwa die Umwelterklärung in elektronischer Form publiziert wird.

Wie ein roter Faden zieht sich ferner ein weiterer Kritikpunkt durch fast alle Ausstiegsbegründungen: Es interessiere schlicht niemanden, ob die jeweilige Organisation an EMAS teilnimmt oder nicht, die Teilnahme an EMAS werde z. B. von den Kunden nicht nachgefragt oder verlangt und im übrigen auch nicht anerkannt oder sonst thematisiert. Selbst wenn einmal ein implementiertes Umweltmanagementsystem vorausgesetzt werde, dann nicht zwingend eines nach der EMAS-VO, sondern regelmäßig eines nach der ISO 14001. Handelt es sich z. B. um exportorientierte Unternehmen, so verlangen zwar insbesondere Abnehmer aus den USA regelmäßig ein vorhandenes Umweltmanagementsystem, allerdings ein System nach der ISO 14001. Nach alledem bringe EMAS im Marketing keine Vorteile.

Weiterhin wird der Ausstieg mit dem Ausbleiben der erhofften Deregulierungen seitens der (Umwelt-)behörden begründet. Die EMAS-Teilnahme finde keine Berücksichtigung bei der Umweltüberwachung oder im Genehmigungsverfahren.²²⁸

²²⁸ So zumindest in NRW. In anderen Bundesländern verhält es sich abhängig von den jeweiligen landesrechtlichen Regelungen anders, so z. B. in Bayern („Umweltpakt Bayern [II]“) und Niedersachsen.

Ein weiterer Aspekt ist die Heterogenität der Gruppe der Adressaten. Ob bestimmte Regelungen eine Anreiz- und Belohnungswirkung entfalten, lässt sich nicht generell beantworten, sondern kann pauschal – wenn überhaupt – wohl nur für Angehörige desselben Wirtschaftszweiges bzw. derselben Branchen, im übrigen aber nur am jeweiligen Einzelfall geklärt werden.

So spielen für die Unternehmen der meisten Dienstleistungsbereiche Vollzugserleichterungen oder die Ermäßigung von im Genehmigungsverfahren anfallenden Gebühren bei der Abwägung des Zusatznutzens aus der EMAS-Beteiligung keine Rolle, da diese Unternehmen davon gar nicht oder nur unwesentlich betroffen sind. Für sie könnte sich ein Zusatznutzen aus Werbemöglichkeiten mit dem EMAS-Logo ergeben, was indes voraussetzt, dass das Logo entsprechend bekannt ist. Das wiederum setzt eine breit angelegte, lang anhaltende und alle publikumswirksamen Medien einschließende EMAS-Werbekampagne voraus, die die breite Öffentlichkeit über die Kerninhalte und Symbole von EMAS informiert.

Für Unternehmen ohne direkte Verbraucherkontakte, z. B. Zulieferer der Automobilhersteller, erschließt sich die Notwendigkeit nicht, die validierte Umwelterklärung z. B. als Instrument der Öffentlichkeitsarbeit (Imagewerbung) einzusetzen.

Andere Unternehmen, von denen man annehmen konnte, dass der Zusatznutzen von EMAS für sie offensichtlich ist, beantworteten die Entscheidung über die Revalidierung gleichwohl mit nein, da sich weder die Öffentlichkeit im allgemeinen oder die Kunden im besonderen für die Umwelterklärung interessierten und somit die Kosten für das Erstellen der Umwelterklärung sowie den externen Umweltgutachter in keinem Verhältnis zum erzielten Zusatznutzen stehen.

3.3.2 Folgerungen aus den Ausstiegsbegründungen

Die oben kursorisch dargestellten Ausstiegsbegründungen machen deutlich, was das Ziel neuer Anreiz- und Belohnungsregelungen sein muss: Der für die Organisationen i. S. der EMAS-VO aus der EMAS-Teilnahme zu gewinnende Nutzen muss nicht nur gesteigert werden, er muss vielmehr auch von dauerhafter Natur sein.

Nachfolgend werden dementsprechend Kategorien (umweltpolitischer) Instrumente benannt, aus denen neu zu schaffende Incentives stammen sollten. Diese Kategorien wurden der Bestandsaufnahme im zweiten Kapitel der Studie entnommen. Die folgende Aufzählung enthält aber noch keine Aussage darüber, ob und ggf. wie Incentives aus den Instrumentenkategorien tatsächlich in nationales Recht umgesetzt werden können.

Da in den Ausstiegsgründungen regelmäßig der fehlende (Zusatz-)Nutzen der Umwelterklärung genannt wird, sollten insbesondere aus der Kategorie **Umweltpflichten**²²⁹ **und Umweltinformationen** solche Anreiz- und Belohnungsregelungen favorisiert werden, die den Zusatznutzen der Umwelterklärung steigern, da dann ein erhöhter Anreiz dafür besteht, die Umwelterklärung zu gegebener Zeit zu revalidieren.

Zu denken ist dabei an Regelungen, die dazu führen, dass durch die validierte Umwelterklärung **Berichts- und Dokumentationspflichten** abgegolten werden können, so könnte z. B. die Umwelterklärung dazu dienen, gesetzliche Berichts- und/oder Dokumentationspflichten zu erfüllen. Zu denken ist in diesem Zusammenhang an Pflichten, die sich aus Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder des Kreislaufwirtschafts-/ und Abfallgesetzes ergeben, so z. B. die Emissionserklärung nach § 27 BImSchG.

Zwar ermöglichen die neu eingefügten §§ 58e BImSchG bzw. 55a KrW-/ AbfG den Erlass der EMASPrivilegV, die dort normierten Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte scheinen für die Adressaten angesichts der an der VO geäußerten Kritik aber noch nicht weit genug zu gehen.

Ferner könnte die Teilnahme an EMAS, insbesondere durch das Validieren der Umwelterklärung durch einen externen Umweltgutachter, zur **Steigerung der Rechtssicherheit der Organisationen** führen. So zeigen die Erfahrungen der Umweltgutachter in der Praxis, dass sie im Rahmen der Begutachtung häufig Defizite bei der „legal compliance“ aufdecken, welche sich bei Eintritt eines Schadensfalls insbesondere für KMU existenzbedrohend auswirken können. Als Beispiel sei nur der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage²³⁰ genannt, der vor lauter Freude über die erteilte Genehmigung zwar die Anlage selbst errichtet, dabei aber sämtliche Nebenbestimmungen der Genehmigung außer Acht lässt.

Das Erstellen und Revalidieren der Umwelterklärung kann somit dazu führen, dass vorhandene Defizite beim Einhalten umweltrechtlicher Vorschriften rechtzeitig, also vor dem Eintritt denkbarer Schadensfälle, aufgedeckt und behoben werden können, was regelmäßig weitere, z. T. erhebliche Mehraufwendungen verhindern kann, welche zum Beheben etwaiger Schäden notwendig werden.

²²⁹ Siehe Bestandsaufnahme in Kapitel 2.

²³⁰ S. hierzu § 4 Abs. 1 S. 1 BImSchG i. V. m. der 4. BImSchV.

Weiterhin ist an **Werbung mit** (Auszügen aus) **der Umwelterklärung** zu denken. Teilnehmende Organisation können die Umwelterklärung entweder als Ganzes oder auch in Auszügen zur Werbung oder sonstigen Information beispielsweise ihrer Kunden verwenden, denn gemäß Artikel 8 Abs. 2 lit. a) der EMAS II-VO i. V. m. Anhang 3 Abschnitt 3.5 der VO kann das EMAS-Logo nunmehr auch auf validierten Umweltinformationen, also z. B. Auszügen aus der Umwelterklärung, verwendet werden. Somit können Auszüge aus der validierten Umwelterklärung z. B. in Form eines inhaltlich an den Bedarf der jeweiligen Klientel angepassten Faltblattes als validierte Information mit dem EMAS-Logo versehen und veröffentlicht werden.

Da ein häufig genannter Ausstiegsgrund aber gerade das mangelnde Interesse an der Umwelterklärung ist, müssen zwingend begleitende Maßnahmen getroffen werden, durch die das Interesse an den Umwelterklärungen der Organisationen geweckt bzw. gesteigert werden kann.

Die validierte Umwelterklärung kann ferner zur **Schadensbegrenzung im Ermittlungsverfahren** beitragen.

Sollte eine an EMAS teilnehmende Organisation einer Umweltstraftat verdächtig sein, könnte im Fall der im Rahmen des staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahrens ggf. durchgeführten bzw. im Idealfall noch bevorstehenden Durchsuchung eines auditierten Standortes die validierte Umwelterklärung der Staatsanwaltschaft vorgelegt werden. Die Staatsanwaltschaft könnte dann aufgrund der straffen, dokumentierten und praktizierten Organisation des Standortes ihre Untersuchungen auf einen Ausschnitt der in Verdacht stehenden Organisation respektive deren betrieblicher Tätigkeit beschränken. Die in der Umwelterklärung enthaltenen Angaben erleichtern die Feststellung der Handelnden und der Verantwortlichen ganz erheblich, so dass es beispielsweise gerechtfertigt sein kann, ganze Abteilungen und damit eine größere Anzahl von Beschäftigten im Gesamtunternehmen und im konkret betroffenen Betrieb von den Nachforschungen auszunehmen.²³¹

Dadurch kann die Einrichtung des Umweltmanagementsystems nach der EMAS-VO in der Organisation einen wertvollen Beitrag zur Schadensbegrenzung leisten, denn zum einen werden z. B. die Betriebsabläufe durch die Ermittlungstätigkeit so wenig wie möglich beeinträchtigt. Zum anderen besteht die berechtigte Hoffnung, dass die staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen und ein eventuell nachfolgendes Strafverfahren in

²³¹ Vgl. *Kothe*, Das neue Umweltauditrecht, Rdnr. 562 m. w. N.

kürzerer Zeit abgeschlossen werden können.²³² Dadurch gerät die Organisation früher aus den „Schlagzeilen“, wodurch wiederum der Imageverlust infolge negativer Publicity eines zwangsläufig öffentlichkeitswirksamen Verfahrens in Grenzen gehalten werden kann.²³³

Auch sollten Instrumente aus der Kategorie **Öffentliche Eigenregie**, zu der die staatliche Beschaffungspolitik und die öffentliche Auftragsvergabe zählen, implementiert werden, um damit die Nachfrage nach der Teilnahme an EMAS zu erhöhen.

Laut einer Pressemitteilung des Umweltbundesamtes²³⁴ betreiben bereits 61 % der deutschen Behörden eine umweltfreundliche Beschaffung. Hierbei ist freilich zu bedenken, dass diese Zahl nichts darüber aussagt, inwieweit Produkte und Dienstleistungen von EMAS-Organisationen nachgefragt werden. Gleichwohl ist fraglich, ob z. B. mittels entsprechenden Binnenrechts der Anteil der Behörden, die eine umweltfreundliche Beschaffung betreiben, noch erhöht werden kann. Im Idealfall sollten die Behörden mittels entsprechenden Binnenrechts und weiteren Maßnahmen²³⁵ dazu gebracht werden, die zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen bevorzugt bei EMAS-registrierten Organisationen nachzufragen.

Neben der staatlichen Beschaffungspolitik ist vor allem der Sektor der öffentlichen Auftragsvergabe von Interesse, da die öffentlichen Auftraggeber, von denen neben Bund und Ländern die Kommunen mit etwa 60 % der bedeutendste sind, jährlich öffentliche Aufträge in einer Höhe von geschätzten 400 Milliarden DM vergeben.²³⁶ Das Auftragsvolumen ermöglicht dem Staat nicht nur, seinen Bedarf an Gütern und Dienstleistungen zu decken, sondern dient auch zunehmend als Instrument, politische und gesellschaftliche Ziele zu fördern. So kann der Staat durch gezielte Auftragsvergabe auch umweltpolitische Ziele fördern.²³⁷

Wie oben dargelegt, hat der EuGH mit seinem Urteil vom 17. September 2002²³⁸ nunmehr auch bestätigt, dass Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden dürfen. Wie das geschehen kann, wird in Kapitel 4 näher untersucht.

²³² Kothe, Das neue Umweltauditrecht, Rdnr. 563.

²³³ Kothe, a. a. O.

²³⁴ Nr. 12/99 vom 7. Mai 1999.

²³⁵ Siehe z. B. <http://www.beschaffung-info.de/>. (Wenngleich EMAS bisher auf der Site nur am Rande behandelt wird, so ist immerhin ein guter Ansatz erkennbar, d. Verf.).

²³⁶ Herma, NuR 2002, 8 (8).

²³⁷ Herma, NuR 2002, 8, (8).

²³⁸ Az. C-513/99.

Schließlich kommen **Ökonomische Instrumente** in Frage, um einen dauerhaften Nutzen aus der Teilnahme an EMAS zu gewinnen. So sollte in Betracht gezogen werden, die Teilhabe an bestimmten Vergünstigungen, wie z. B. Subventionen, Steuervergünstigungen und Gebührenermäßigungen künftig von der Teilnahme an EMAS abhängig zu machen. Der Vorteil liegt vor allem darin, dass auf diese Weise ein nachhaltiger Zusatznutzen der Teilnahme an EMAS geschaffen werden könnte, da der Nutzen solange anhält, solange die Teilnahme an EMAS andauert, also die Umwelterklärung revalidiert wird.

Aus der Kategorie **Subventionen** sind vor allem **Gebührenermäßigungen**, wie sie in einigen Bundesländern (so z. B. Bayern und Niedersachsen) bereits vorgesehen sind, von Bedeutung. Aufgrund des Erfolges des „Umweltpakts Bayern“²³⁹ sollten solche Incentives bevorzugt umgesetzt werden, die zur Ermäßigung der von den teilnehmenden Organisationen zu zahlenden Gebühren führen.

Auch ist die **Ermäßigung von Versicherungsprämien** der (Umwelt-)Haftpflichtversicherungen zu erwägen.

Hier könnten Anreiz- und Belohnungsregelungen ansetzen, indem z. B. die Prämie für die Umwelthaftpflichtversicherung für EMAS-Organisationen ermäßigt wird. Denn es kann davon ausgegangen werden, dass die Teilnahme an EMAS zugleich das Risiko des Eintritts eines Umweltschadens reduziert.

Schließlich ist die **Reduzierung von Kreditsollzinsen öffentlicher Kreditgeber** in Betracht zu ziehen.

3.3.3 Weitere Eingrenzung der Schwerpunkte

Weiterhin orientiert sich die Schwerpunktsetzung am Ergebnis der Bestandsaufnahme im zweiten Teil der Studie. Bezieht man die Ergebnisse der Bestandsaufnahme mit ein, so zeigt sich, dass die Gesamtheit der vorhandenen Incentives nicht zwangsläufig mit allen Kritikpunkten der Adressaten deckungsgleich ist.

Auch sind nicht sämtliche Anreiz- und Belohnungsregelungen, die in anderen Mitgliedstaaten (siehe z. B. nur Italien) EMAS zum Erfolg verholfen haben, dazu geeignet, sinnvoll in nationales Recht umgesetzt zu werden, weil die in anderen Mitgliedstaaten vorhandenen Regelungen regelmäßig an die dort herrschenden Rahmenbedingungen angepasst sind. Die

²³⁹ Siehe dazu http://www.umweltministerium.bayern.de/agenda/umw_pakt/u_pakt.htm.

Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland indes sind mit denen anderer EU-Staaten nicht zwangsläufig identisch.

3.3.4 Folgerungen

Die Erörterung einzelner Incentives beschränkt sich auf die Schwerpunkte *Öffentliche Eigenregie* (4.1), *Deregulierung und Substitution von Umweltordnungsrecht* (4.2) und *Ökonomische Instrumente* (4.3), weil umweltpolitische Instrumente aus diesen Kategorien am geeignetsten erscheinen, die EMAS-Beteiligung zu fördern. Die Begründungen für die Auswahl der genannten Kategorien umweltpolitischer Instrumente sind dem folgenden vierten Teil der Studie zu entnehmen.

4 Erörterung ausgewählter umweltpolitischer Instrumente

Im vierten Teil wird die Übertragung ausgewählter Instrumente und sonstiger Maßnahmen anderer Mitgliedstaaten der EU in nationales Recht erörtert. Die Darstellung beschränkt sich auf die Instrumentenkategorien *Öffentliche Eigenregie* (4.1), *Deregulierung und Substitution von Umweltordnungsrecht* (4.2) und *Ökonomische Instrumente* (4.3), welche sämtlich den oben im dritten Teil herausgearbeiteten Schwerpunktkategorien²⁴⁰ entstammen.

Den Schwerpunkt der jeweiligen Erörterung bildet die Prüfung der Rechtskonformität, denn es muss sichergestellt sein, dass ggf. neu zu schaffende Anreiz- und Belohnungsregelungen sowohl mit geltendem Gemeinschafts- als auch mit nationalem Recht vereinbar sind, so dass zugleich ein eventuell bestehender Änderungs- oder Ergänzungsbedarf geltenden Rechts aufgezeigt werden kann.

4.1 Öffentliche Eigenregie

Nachfolgend wird nach den Begriffsbestimmungen (unten 4.1.1) zunächst die Ausgangslage dargestellt (unten 4.1.2). Weiterhin wird aufgezeigt, wie im Rahmen der Vergabe öffentlicher Aufträge in den anderen Mitgliedstaaten der EU die Teilnahme an EMAS berücksichtigt wird (unten 4.1.3), um dadurch einen Anreiz zur Teilnahme an EMAS zu schaffen.

Daran anschließend werden die an Rechtlichen Rahmenbedingungen für die Berücksichtigung der EMAS-Beteiligung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Bundesrepublik Deutschland erläutert (unten 4.1.4). Ferner wird aufgezeigt, wie die EMAS-Beteiligung konkret bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden kann (unten 4.1.5). In beiden Abschnitten wird sowohl auf das Gemeinschaftsrecht als auch auf das nationale Recht eingegangen.

4.1.1 Begriffsbestimmungen

Im Rahmen der nachfolgenden Darstellung fallen unter die Instrumentenkategorie *Öffentliche Eigenregie* sowohl die *staatliche Beschaffungspolitik* als auch die *öffentliche Auftragsvergabe*.²⁴¹ Der Begriff *öffentliche Auftragsvergabe* wird hier – untechnisch – in

²⁴⁰ Siehe Oben 3.5.

²⁴¹ S. oben 2.3.1.2.1. (S. 48).

einem weiten Sinne verstanden, so dass unter dem im folgenden Text gebrauchten Terminus *öffentliche Auftragsvergabe* stets auch die *staatliche Beschaffungspolitik* zu verstehen ist.

Ferner wird zum besseren Verständnis nicht zwischen dem offenen und dem geschlossenen Verfahren unterschieden, so dass statt der Begriffe *Bieter* und *Bewerber* nachfolgend für alle Teilnehmer am Vergabeverfahren einheitlich der Begriff *Bieter* verwendet wird.

Schließlich wird sowohl im Schrifttum als auch von der Rechtsprechung regelmäßig zwischen *Umweltkriterien im allgemeinen* und den sogenannten *vergabefremden Kriterien* bzw. *vergabefremden Zwecken* unterschieden. Umweltkriterien im allgemeinen können auf den Vertragsgegenstand bezogen, also produkt- oder leistungsbezogen sein.

Daneben wird die Vergabe öffentlicher Aufträge aber auch häufig instrumentalisiert, um auftragsfremde Ziele, z. B. solche sozial- oder umweltpolitischer Art durchzusetzen. Um ein so genanntes „vergabefremdes“ Kriterium²⁴² handelt es sich dann, wenn dem einzubeziehenden Umweltkriterium ein konkreter Bezug zur Leistung fehlt.

Ob die Unterscheidung tatsächlich sinnvoll ist, mag im Ergebnis dahinstehen. Die Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten auf jeglicher Stufe des Vergabeverfahrens jedenfalls hängt nicht unmittelbar mit dem Vergabezweck, der Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, zusammen. Der Einbeziehung eines Umweltbelangs muss vielmehr jeweils ein politischer Entscheidungsprozess vorangegangen sein, wonach der Belang im Vergabeverfahren zu berücksichtigen ist.²⁴³ Gleichwohl wird nachfolgend mit den Begriffspaaren *vergabefremdes Umweltkriterium* bzw. *vergabefremder Zweck* gearbeitet, weil sie sich im Schrifttum so eingebürgert haben und vor allem, weil sie Gegenstand verschiedener Entscheidungen²⁴⁴ des EuGH waren.

4.1.2 Ausgangslage

Wie oben dargestellt, macht das hohe gemeinschaftsweite Auftragsvolumen von etwa einer Billion Euro jährlich die Vergabe öffentlicher Aufträge zu einem bedeutsamen Instrument staatlicher Wirtschaftspolitik.²⁴⁵ Allein in Deutschland beträgt das öffentliche

²⁴² Dazu Byok, NJW 2001, 2295 (2296).

²⁴³ Fischer/Barth, NVwZ 2002, 1184 (1185), belegen mit folgendem Beispiel, dass die Unterscheidung zwischen leistungsbezogenen und vergabefremden Umweltkriterien zumindest verwirrend ist: Wird etwa entschieden, dass Altpapier zu beschaffen ist, das bestimmten Anforderungen zu entsprechen hat, dann sind diese Umwelanforderungen zwar produktbezogen. Die Entscheidung, Altpapier zu beschaffen, ist aber für den Primärzweck der öffentlichen Beschaffung, die Arbeitsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung, ebenso irrelevant und daher „fremd“ wie ein nicht auftragsbezogenes Kriterium in einem späteren Stadium des Vergabeverfahrens. (a. a. O. Fn. 5).

²⁴⁴ Vgl. z. B. EuGH, Urteil v. 20. 9. 1988 – Rs. 31/87; EuGH, Urteil v. 26. 9. 2000 – Rs. C-225/98; EuGH, Urteil v. 17. 9. 2002 – Rs. C-513/99.

²⁴⁵ S. auch Bungenberg/Novak, ZUR 2003, 10 (10).

Beschaffungsvolumen etwa 492 Mrd. DM, was 13 % des Bruttoinlandsprodukts entspricht.²⁴⁶ Vom gesamten Nachfragepotential der öffentlichen Hand entfallen etwa 50 % auf die Kommunen.

Instrumente aus der Kategorie *öffentliche Eigenregie* scheinen aufgrund dieses Potentials besonders geeignet, Anreize- und Belohnungen für die EMAS-Beteiligung zu schaffen.

Hinzu kommt, dass echte Anreize zur EMAS-Teilnahme nur über den Markt geschaffen werden können, d. h. es muss eine entsprechende Nachfrage nach EMAS-Organisationen geschaffen werden. Schließlich stellt die staatliche Beschaffung ein wichtiges indirektes Förderinstrument dar, welches genutzt werden kann und sollte, um den Schutz öffentlicher Güter durch die EMAS-Beteiligung und den gesellschaftlichen Nutzen von EMAS im übrigen bei der Förderpolitik entsprechend zu beachten.²⁴⁷

Fraglich ist, wie die Teilnahme an EMAS sowohl bei der Beschaffung der öffentlichen Hand als auch bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden kann. Um die Frage zu beantworten, wird im folgenden Abschnitt zunächst dargestellt, wie in anderen EU-Mitgliedstaaten die EMAS-Beteiligung im Rahmen der staatlichen Beschaffungspolitik berücksichtigt wird. In den darauffolgenden Abschnitten wird dann erörtert, unter welchen Voraussetzungen Incentives aus anderen Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden können.

4.1.3 Regelungen und Maßnahmen anderer EU-Mitgliedstaaten

In Dänemark werden „guidelines“, also Leitfäden bzw. Empfehlungen zur Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe öffentlicher Aufträge genutzt. Ihre Anwendung ist regelmäßig freiwillig. Lediglich Einrichtungen der Regierung müssen eine „grüne“ Beschaffungspolitik betreiben. Ob und wieweit EMAS-Betriebe im Rahmen der Beschaffungspolitik berücksichtigt werden, geht aus den zur Verfügung stehenden Quellen nicht hervor.

Gesetzliche Regelungen sind hingegen in Österreich vorhanden. So ist im Bundesvergabegesetz (BVerG)²⁴⁸ ausdrücklich geregelt, dass Umweltaspekte bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden können. Exemplarisch sei § 21 Abs. 6 BVerG genannt, wonach im Vergabeverfahren auf die Umweltgerechtigkeit der Leistung Bedacht zu nehmen ist. Laut § 66 Abs. 2 BVerG haben die Ausschreibungsunterlagen bei der Projektierung und Ausschreibung umweltgerechter Leistungen auf für die Planung und Ausschreibung umweltgerechter Produkte sowie umweltgerechter Verfahren geeignete

²⁴⁶ BME, 2000.

²⁴⁷ Vgl. Innovationswirkungen EMAS, S. 16.

²⁴⁸ BGBl. 2002 Teil I, S. 837 ff.

technische Spezifikationen Bezug zu nehmen bzw. diese zu berücksichtigen. Schließlich sind gemäß § 74 Abs. 4 BVergG in der Beschreibung der Leistung gegebenenfalls auch die Spezifikationen für die Lieferung von umweltgerechten Produkten oder für die Erbringung von Leistungen im Rahmen umweltgerechter Verfahren anzugeben, soweit dies nach dem jeweiligen Stand der Technik und dem jeweils aktuellen Marktangebot möglich ist. Allerdings wird hierbei weder auf EMAS noch ein sonstiges UMS Bezug genommen.

Abschließend ist somit festzustellen, dass verbindliche Regelungen zur Berücksichtigung von Umweltaspekten im allgemeinen bzw. EMAS im besonderen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in den anderen Mitgliedstaaten kaum vorhanden sind. Vielmehr arbeiten die Mitgliedstaaten überwiegend mit rechtlich unverbindlichen Instrumenten. Existieren – wie in Österreich – auch gesetzliche Regelungen, dann wird nicht auf EMAS, sondern generell auf Umweltmanagementsysteme Bezug genommen.

4.1.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Berücksichtigung von EMAS im Rahmen der öffentlichen Eigenregie richtet sich nach verschiedenen Normen des Europäischen Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts.

Gemeinschaftsrechtliche Bindungen von Wirtschaftspolitik im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens ergeben sich zunächst aus dem Primärrecht, so insbesondere aus den im EG-Vertrag²⁴⁹ niedergelegten Grundfreiheiten des freien Waren-, Personen- und Dienstleistungsverkehrs (Art. 28, 39, 43 und 49 EGV). Die Vorgaben des EG-Vertrages, vor allem das Diskriminierungsverbot, gelten unabhängig vom Auftragswert, d. h. es ist unerheblich, ob die Schwellenwerte erreicht bzw. überschritten werden oder nicht.

Im deutschen Vergaberecht wird weiterhin zwischen der öffentlichen Auftragsvergabe oberhalb und unterhalb der sog. EG-Schwellenwerte unterschieden. Die für das Vergabeverfahren anzuwendenden Vorschriften bestimmen sich somit danach, ob die Schwellenwerte erreicht bzw. überschritten oder unterschritten werden. Berechnet werden die Schwellenwerte nach dem geschätzten Gesamtauftragswert der Leistung ohne Umsatzsteuer.²⁵⁰

²⁴⁹ Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 25.3.1957 (BGBl. 1957 II S. 766) i. d. F. des am 1.5.1999 in Kraft getretenen Vertrages von Amsterdam vom 2.10.1997 (ABl. 1997 Nr. C 340/1 ff.).

²⁵⁰ Siehe § 1a Nr. 1 VOB/A; § 1b Nr. 1 VOL/A; § 3 Abs. 1 VOF.

Die EG-Schwellenwerte sind durch die Art des Auftrags definiert: Für Bauaufträge liegt der Schwellenwert bei 5.000.000 € für Dienstleistungsaufträge und Lieferaufträge bei 200.000 € für Lieferungen in den Sektoren Wasser, Energie und Transport beträgt der Schwellenwert 400.000 € und für Lieferungen im Sektor Telekommunikation beträgt der Schwellenwert 600.000 €. Für Aufträge, die unter die GATT-Bestimmungen fallen, beträgt der Schwellenwert 125.000 €.

Soweit der **Auftragswert die Schwellenwerte erreicht oder übersteigt**, fällt der öffentliche Auftrag unter die Vergaberichtlinien. Hierzu gehören die Richtlinien 92/13/EWG des Rates vom 25. Februar 1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften über die Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor²⁵¹, 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge²⁵², 93/36/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge²⁵³, 93/37/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge²⁵⁴, 93/38/EWG des Rates vom 14. Juni 1993 zur Koordinierung der Auftragsvergabe durch Auftraggeber im Bereich der Wasser-, Energie- und Verkehrsversorgung sowie im Telekommunikationssektor²⁵⁵.

Alle genannten Richtlinien enthalten Vorschriften, welche die Zuschlagskriterien für die Auftragsvergabe regeln. Maßgebendes Kriterium für die Auftragsvergabe ist hierbei

„ (...) a) entweder das wirtschaftlich günstigste Angebot unter Berücksichtigung mehrerer von Auftrag zu Auftrag unterschiedlicher Kriterien wie etwa: Lieferfrist, Ausführungsdauer, Betriebskosten, Rentabilität, Qualität, Ästhetik und Zweckmäßigkeit, technischer Wert, Kundendienst und technische Hilfe, Verpflichtungen hinsichtlich der Ersatzteile, Versorgungssicherheit, Preis

b) oder ausschließlich der niedrigste Preis.“²⁵⁶

²⁵¹ ABl. L 76 vom 23.3.1992, S. 14.

²⁵² ABl. L 209 vom 24.7.1992, S. 1.

²⁵³ ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 1.

²⁵⁴ ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 54.

²⁵⁵ ABl. L 199 vom 9.8.1993, S. 84.

²⁵⁶ Art. 36 Abs. 1 lit. b) der RL 92/50/EWG des Rates vom 18. Juni 1992.

Die Aufzählung der Kriterien unter a) (s. o.) ist hierbei nicht abschließend, wie sich bereits aus dem Wortlaut der jeweiligen Vorschrift ergibt: „[...] wie etwa [...]“ usw. Hieraus folgt, dass auch die in den jeweiligen Richtlinien nicht ausdrücklich aufgeführten Umweltschutzaspekte als Kriterium bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden dürfen.

Hierbei gilt allerdings eine entscheidende Einschränkung: Da sich alle in der zitierten Vorschrift genannten Gesichtspunkte auf die zu vergebende Leistung beziehen, dürfen nur auftragsbezogene, jedoch keine politischen Kriterien berücksichtigt werden.²⁵⁷

In dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge²⁵⁸ werden in Artikel 53 – Zuschlagskriterien – in Abs. 1 unter lit. a) nunmehr auch ausdrücklich Umweltaspekte als Zuschlagskriterium aufgeführt.

Ergänzt werden die Vergaberichtlinien durch die *Interpretierende Mitteilung der Kommission über das auf das Öffentliche Auftragswesen anwendbare Gemeinschaftsrecht und die Möglichkeiten zur Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*.²⁵⁹

Die interpretierende Mitteilung der Kommission analysiert den geltenden Rechtsrahmen der Gemeinschaft und zeigt Möglichkeiten auf, die er für die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bietet.

Ferner wurde durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ein Konzept zur Berücksichtigung zusätzlicher Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge entwickelt. Zunächst stellte der EuGH in der Rechtssache 31/87²⁶⁰ fest, dass solche Kriterien – konkret ging es um die Beschäftigung von Langzeitarbeitslosen – mit den Vergaberichtlinien vereinbar sind, wenn sie mit den Grundprinzipien des Gemeinschaftsrechts in Einklang stehen.

²⁵⁷ Nessler, DÖV 2000, 145 (149).

²⁵⁸ Art. 53 des Vorschlags für eine RL vom 28. Mai 2002.

²⁵⁹ KOM(2001) 274 endgültig, vom 4. Juli 2001 (ABl. 2001 Nr. C 333/12 ff.).

²⁶⁰ EuGH, Urt. V. 20. 9. 1988 – Rs 31/87 (Beentjes/Niederlande) = NVwZ 1990, S. 353 ff.

Weiterhin stellte der EuGH in der Rechtssache C-255/98²⁶¹ fest, dass die Vergabestellen eine mit dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhängende Bedingung als Kriterium verwenden können, wenn sie die wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts beachten und den Vergabestellen zwei oder mehr wirtschaftlich gleichwertige Angebote vorliegen. Die Bedingung gilt dann als ein nicht ausschlaggebendes Zusatzkriterium, wenn die Angebote zuvor in rein wirtschaftlicher Hinsicht miteinander verglichen worden sind. Ein mit dem Kampf gegen die Arbeitslosigkeit zusammenhängendes Zuschlagskriterium darf sich weder direkt noch indirekt auf Bieter aus anderen Mitgliedstaaten auswirken und muss in der Bekanntmachung des Auftrags ausdrücklich angegeben werden, damit die Unternehmer in der Lage sind, vom Bestehen einer solchen Bedingung Kenntnis zu nehmen.

Nach Auffassung der Kommission könnten diese Grundsätze in gleicher Weise auf Umwelt- und Umweltschutzbedingungen angewendet werden.²⁶² Die Auffassung der Kommission bestätigte der EuGH durch sein Urteil in der Rechtssache C-513/99²⁶³.

Schließlich sind bei der Vergabe öffentlicher Aufträge verschiedene nationale Normwerke einschlägig.

Aus dem nationalen Recht finden oberhalb der EG-Schwellenwerte bei der öffentlichen Auftragsvergabe die Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB)²⁶⁴ Anwendung. Gemäß § 97 Abs. 4 GWB lässt das nationale Wettbewerbsrecht neben den üblichen Kriterien der Fachkunde, Wirtschaftlichkeit und Zuverlässigkeit ausdrücklich auch vergabefremde Kriterien zu, sofern das durch Bundes- oder Landesgesetz vorgesehen ist.

Fraglich ist in dem Zusammenhang allerdings, ob § 97 Abs. 4 EWG mit höherrangigem EG-Recht vereinbar ist.

Die Berücksichtigung vergabefremder Umweltkriterien kann nur dann europarechtskonform sein, wenn es durch die Vergabepaxis nicht zu einer unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierung von Bietern aus anderen Mitgliedstaaten kommt.²⁶⁵ So erscheinen im Hinblick auf eine mittelbare Diskriminierung Regelungen problematisch, die nur bestimmte Bieter erfüllen können. Da die Beteiligung an EMAS ein Kriterium ist, das von allen

²⁶¹ EuGH, Urt. V. 26. 9. 2000 – Rs C-225/98 (Kommission/Französische Republik) = NJW 2000, S. 3629 ff.

²⁶² KOM(2001) 274 endgültig, S. 24.

²⁶³ EuGH, Urteil vom 17.9.2002 = NVwZ 2002, 1356 ff.

²⁶⁴ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 26.8.1998, BGBl. I, S. 2546.

²⁶⁵ Siehe dazu die Urteile EuGH, Urteil vom 26. 9. 2000, C 225/98; EuGH, Urteil vom 20. 9. 1998 – RS 31/87 (Beentjes/Niederlande) = EuGHE 1988, 4635 (Beentjes) = NVwZ 1990, 353.

potentiellen Bietern gleichsam erfüllt werden kann, stellt sich das Problem der mittelbaren Diskriminierung hier indes nicht.

Weiterhin müssen gemeinschaftsrechtliche Richtlinien nicht nur inhaltlich mit dem EG-Vertrag übereinstimmen, da sie andernfalls aufgrund der Hierarchie der europäischen Normen unwirksam wären. Sie sind vielmehr so auszulegen, dass ihr Inhalt mit den Zielen und Regelungen des EG-Vertrages im Einklang steht. Richtlinien müssen so interpretiert werden, dass sie die Verwirklichung des EG-Vertrages optimal fördern („Effet Utile“).²⁶⁶

Die Vergaberichtlinien sind somit hinsichtlich der Berücksichtigung von Umweltaspekten im Vergaberecht unter dem Gesichtspunkt des Art. 6 EGV auszulegen, der die Umweltpolitik zu einer Querschnittsaufgabe der Europäischen Gemeinschaft macht.²⁶⁷

Orientiert sich die Auslegung der gemeinschaftsrechtlichen Vergaberichtlinien an Art. 6 EGV, ist die Frage nach der Europarechtskonformität des § 97 Abs. 4 GWB positiv zu beantworten. Denn Bundes- oder Landesgesetze, die auf Grund der Ermächtigung in § 97 Abs. 4 GWB erlassen wurden und durch Verwendung von Umweltkriterien den Umweltschutz fördern, entsprechen dem Gedanken des Art 6 EGV und sind demnach als vergabefremde Kriterien jedenfalls dann zulässig, sofern sie Bieter aus anderen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar oder mittelbar diskriminieren. Eine derartige Diskriminierung lässt sich vermeiden, wenn die Vergabekriterien objektiv festgesetzt werden und von jedem ausländischen und inländischen Bieter gleichermaßen erfüllt werden können.

Weitere einschlägige Regelungen außerhalb des GWB finden sich im Gesetz zur Änderung der Rechtsgrundlagen für die Vergabe öffentlicher Aufträge (Vergaberechtsänderungsgesetz - VgRÄG)²⁶⁸, in der Vergabeverordnung vom 9.1.2001²⁶⁹ nebst Begründung sowie in der Verdingungsordnung für Leistungen (VOL)²⁷⁰, der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF)²⁷¹ und in der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB)²⁷².

²⁶⁶ Neßler, DÖV 2000, 145 (151).

²⁶⁷ Herma, NuR 2002, 8 (12).

²⁶⁸ Vom 26.8.1998, BGBl. I, S. 2512.

²⁶⁹ BGBl. I, S. 110.

²⁷⁰ In der Fassung der Bekanntmachung vom 7.8.2000, Bundesanzeiger Nr. 200a vom 24.10.2000.

²⁷¹ In der Fassung der Bekanntmachung vom 25.7.2000, Bundesanzeiger Nr. 173a vom 13.9.2000.

²⁷² In der Fassung der Bekanntmachung vom 30.5.2000, Bundesanzeiger Nr. 120a vom 30.6.2000.

Liegt der **Gesamtauftragswert der Leistung unterhalb der EG-Schwellenwerte**, finden haushaltsrechtliche Vorschriften sowie die Bestimmungen des ersten Abschnitts der VOB/A und VOL/A Anwendung. Die Europäischen Vergaberichtlinien hingegen gelten nicht.

Liegt der Auftragswert unterhalb der EG-Schwellenwerte, so stellen die Verdingungsordnungen lediglich Verwaltungsinnenrecht ohne Außenwirkung dar.²⁷³ Anderslautende Erlasse von Bund, Ländern und Gemeinden gehen in dem Fall den Verdingungsordnungen vor. Zu beachten sind ferner haushaltsrechtliche Regelungen. Bei Ausführung des Haushaltsplans gilt insbesondere der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit.²⁷⁴

4.1.5 Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Soll die Teilnahme an EMAS bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden, so ist in einem ersten Schritt zu unterscheiden, ob öffentliche Aufträge oberhalb oder unterhalb der EG-Schwellenwerte vergeben werden, weil sich danach das anzuwendende Recht bestimmt.

In einem zweiten Schritt ist weiterhin danach zu differenzieren, in welchem Stadium des Vergabeverfahrens die EMAS-Beteiligung berücksichtigt oder belohnt werden soll. Hierfür kann vor Beginn des eigentlichen Vergabeverfahrens auf die Definition des Auftragsgegenstandes und im Verlauf des Vergabeverfahrens auf die Technische Spezifikation im Rahmen der Leistungsbeschreibung, die Bieterauswahl oder aber am Ende des Vergabeverfahrens auf die Zuschlagserteilung abgestellt werden.

4.1.5.1 Vergabe öffentlicher Aufträge oberhalb der EG-Schwellenwerte

Soweit der Auftragswert die Schwellenwerte erreicht oder übersteigt, fällt der öffentliche Auftrag unter die Vergaberichtlinien der EU.

Daneben sind nationale vergaberechtliche Bestimmungen einschlägig. Hier kennzeichnet das sog. **Kaskadenprinzip** das System des Vergaberechts, d. h. einschlägige Normen sind auf Gesetzesebene in den §§ 97 ff. GWB und auf der Verordnungsebene in der Vergabeverordnung enthalten. Letztgenannte wiederum verweist auf die Verdingungsordnungen VOB/A, VOL/A und VOF.

Der gemäß § 100 Abs. 1 GWB anwendbare § 97 Abs. 4 GWB erlaubt es ausdrücklich, darüber hinaus andere oder weitergehende Anforderungen an den Auftragnehmer zu stellen,

²⁷³ Herma, NuR 2002, 8 (8).

²⁷⁴ So z. B. § 7 Abs. 1 Bundeshaushaltsordnung (BHO).

so dass auch umweltspezifische Kriterien bei der öffentlichen Auftragsvergabe berücksichtigt werden können, wenn dies durch Bundes- oder Landesgesetz geregelt ist.

Nachfolgend wird dargestellt, in welchem Stadium des Beschaffungs- bzw. Vergabeverfahrens die Teilnahme an EMAS berücksichtigt werden kann.

4.1.5.1.1 Definition des Auftragsgegenstandes

Zunächst ergeben sich Möglichkeiten für eine umweltbewusste Gestaltung der Beschaffungspolitik zu Beginn eines Vergabeverfahrens, namentlich bei der Definition des Auftragsgegenstandes.

Die Entscheidung unterliegt nicht den Vergaberichtlinien, muss gleichwohl den Vorschriften und Grundsätzen des EG-Vertrages über den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr entsprechen, insbesondere dem Diskriminierungsverbot und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.²⁷⁵ In der Phase der Entscheidung über den Auftragsgegenstand entscheiden somit primär Umweltbewusstsein und Kenntnisstand der ausschreibenden Stelle, ob sie sich – unter Beachtung der primärrechtlichen Vorgaben²⁷⁶ im Übrigen – für ein umweltfreundliches Produkt oder eine solche Dienstleistung entscheidet, da die einschlägigen Vergaberichtlinien nicht festlegen, ob überhaupt und in welchem Umfang bzw. in welcher Qualität beschafft werden soll. So könnte in der von der Vergabestelle zu erstellenden Leistungsbeschreibung z. B. festgelegt werden, dass das zu beschaffende Produkt von einer an EMAS beteiligten Organisation hergestellt werden muss oder ein Dienstleistungsunternehmen ein der EMAS-VO konformes UMS implementiert hat.

4.1.5.1.2 Festlegung der technischen Spezifikationen des Auftragsgegenstandes

Auf der zweiten Stufe im Vergabeverfahren, d. h. beim Erstellen der Vergabeunterlagen, sind die technischen Spezifikationen des Auftragsgegenstandes in der Leistungsbeschreibung festzulegen.²⁷⁷ Fraglich ist, ob und wie weit die Teilnahme an EMAS in diesem Stadium des Vergabeverfahrens berücksichtigt werden kann.

Beim Festlegen der technischen Spezifikation im Rahmen der Leistungsbeschreibung sind nach Auffassung der Kommission auch Vorgaben für Produktionsverfahren zulässig.²⁷⁸ Es dürfen indes nur Produktionsmethoden vorgeschrieben werden, die zur Charakterisierung des

²⁷⁵ KOM(2001) 274 endgültig, S. 3.

²⁷⁶ Insbesondere Art. 28, 39, 43, 49 und evtl. 87 EG.

²⁷⁷ Siehe z. B. Art. 14 RL 92/50/EWG, Art. 10 RL 93/37/EWG.

²⁷⁸ Interpretierende Mitteilung der Kommission unter II. 1.2.

Produkts selbst beitragen. Umwelanforderungen für das Produktionsverfahren, die sich nicht auf das Produkt selbst beziehen, wie z.B. die Form, in der das Unternehmen geführt wird, dürfen hingegen nicht in den technischen Spezifikationen vorgeschrieben werden.

Indem die Kommission die Trennlinie nicht bei Produkten und Produktionsverfahren zieht, sondern eine Unterscheidung zwischen solchen Produktionsverfahren trifft, die zum Charakter des Produkts beitragen (produktbezogen), und solchen, die zum Produkt selbst letztlich keinen Bezug haben (unternehmensbezogen), legt sie die Richtlinienvorgaben sehr umweltfreundlich aus. Da die Definition der technischen Spezifikation in den Anhängen der Richtlinien auf Produktionsverfahren nicht ausdrücklich Bezug nimmt, hätte die Kommission dies unter dem Hinweis darauf, dass das Produktionsverfahren für den Charakter eines Produkts keine Rolle spiele, als Verbot zur Festlegung von Produktionsverfahren in den technischen Spezifikationen interpretieren können.

Ob die Beteiligung an EMAS im Rahmen der Leistungsbeschreibung berücksichtigt werden kann, hängt demnach davon ab, ob sich die Teilnahme an EMAS auf den Charakter des Produkts oder der Dienstleistung selbst auswirkt. Die Antwort auf diese Frage hängt immer vom jeweiligen Produkt ab und lässt sich dementsprechend pauschal nicht beantworten.

4.1.5.1.3 Auswahl der Bieter

Weiterhin können ökologische Belange bei der Bieterauswahl berücksichtigt werden. Nach den einschlägigen Vergaberichtlinien hat sich die Auswahl der Bieter ausschließlich an den Eignungskriterien der finanziellen, wirtschaftlichen und technischen Leistungsfähigkeit des Bieters zu orientieren. Vor allem in den Vorschriften zur technischen Leistungsfähigkeit²⁷⁹ findet sich die Möglichkeit zur Berücksichtigung von Umweltbelangen im Rahmen der Bieterauswahl.

Nach allgemeiner Auffassung müssen die an die technische Leistungsfähigkeit des Bieters gestellten Anforderungen indes direkt mit dem Auftragsgegenstand oder der Auftragsausführung verknüpft sein.²⁸⁰ Das Kriterium der Auftragsbezogenheit begrenzt somit die Möglichkeit des öffentlichen Auftraggebers, Umweltbelange im Rahmen der Bieterauswahl zu berücksichtigen.

Vor dem Hintergrund ist fraglich, wie die Teilnahme an EMAS konkret im Rahmen der Bieterauswahl berücksichtigt werden kann.

Nach Auffassung der Kommission ist die Erfüllung der von einem EMAS-Zertifikat erfassten Umweltschutzkriterien nur dann ein Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit, wenn ein

²⁷⁹ Siehe Art. 23 RL 93/36/EWG, Art. 27 RL 93/37/EWG, Art. 32 RL 92/50/EWG.

²⁸⁰ So z. B. Mitteilung der Kommission (oben Fn. 275), Ziff. II.2.2.

Bezug zum konkreten Vertragsgegenstand besteht.²⁸¹ Damit verdeutlicht die Kommission auch im Bereich der Nachweise über die technische Leistungsfähigkeit die von ihr vollzogene Trennung zwischen produkt- bzw. leistungsbezogenen Kriterien und „unternehmensbezogenen“ Kriterien. Demnach kann ein Auftraggeber nicht verlangen, dass Bieter ein Umweltmanagementsystem nach der EMAS-VO oder der Norm ISO 14001 implementiert haben.²⁸²

Enthält der konkrete Auftrag Umweltauflagen, die durch das (individuelle) EMAS-Zertifikat eines Anbieters ausgewiesen werden, kann das EMAS-Zertifikat als Nachweis für die technische Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Auftraggeber sollten dementsprechend in den Vergabeunterlagen darauf hinweisen, dass Umweltmanagementsysteme und Umweltbetriebsprüfungssysteme eines Unternehmens als hinreichender Nachweis der technischen Leistungsfähigkeit anerkannt werden, sofern sie die Anforderungen im Hinblick auf die Umweltauflagen des Vertragsgegenstandes erfüllen.²⁸³

Vor dem Hintergrund des Diskriminierungsverbots dürfen die Auftraggeber aber nicht lediglich die EMAS-Zertifizierung als Nachweis technischer Leistungsfähigkeit anerkennen. Vielmehr muss auch jede andere gleichwertige Möglichkeit des Nachweises zugelassen werden.

4.1.5.1.4 Zuschlagskriterien

Schließlich ist daran zu denken, die Teilnahme an EMAS bei der Zuschlagserteilung zu berücksichtigen.

Nach den Vergaberichtlinien fällt der Zuschlag entweder auf das preislich günstigste oder das wirtschaftlichste Angebot. Wie oben dargestellt, sind die in den Vergaberichtlinien vorgesehenen Unterkriterien, an denen sich die Wirtschaftlichkeitsbewertung der Angebote konkret orientieren soll, nicht abschließend, so dass die letztgenannte Alternative Möglichkeiten zur Einbeziehung von Umweltschutzaspekten in den Angebotsvergleich bietet.²⁸⁴

Inwieweit ökologische Belange in der Phase der Zuschlagserteilung berücksichtigt werden können, ist umstritten. Insbesondere ist fraglich, ob der Begriff „wirtschaftlich günstigstes

²⁸¹ Vgl. Fischer/Barth, a. a. O.

²⁸² Fischer/Barth, NVwZ 2002, 1184 (1187).

²⁸³ Fischer/Barth, NVwZ 2002, 1184 (1187).

²⁸⁴ Bungenberg/Nowak, ZUR 2003, 10 (13).

Angebot“ impliziert, dass jedes einzelne Zuschlagskriterium mit einem wirtschaftlichen Vorteil für den Auftraggeber verbunden sein muss, oder ob jedes einzelne Zuschlagskriterium in wirtschaftlichen Größen messbar sein, jedoch keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Vorteil für den Auftraggeber mit sich bringen muss.

Die Kommission hat sich bislang für die erstgenannte Alternative ausgesprochen.

Der EuGH hat sich der Auffassung in seinem *Concordia-Bus Finland*-Urteil nicht angeschlossen.

In dieser Vorabentscheidung betont der EuGH erneut die Notwendigkeit der Herstellung praktischer Konkordanz zwischen umwelt- und wirtschaftsverfassungsrechtlichen Vorgaben des EU-Vertrages. Öffentlichen Auftraggebern wird die Möglichkeit eingeräumt, über die Spezifikation des Auftragsgegenstandes und die Bieterauswahl hinaus Umweltkriterien auch in die Zuschlagsentscheidung einfließen zu lassen. Der Auftraggeber kann nicht notwendigerweise wirtschaftliche, jedoch unbedingt auftragsbezogene Umweltkriterien bei der Ermittlung des wirtschaftlich günstigsten Angebots im Sinne des Art. 36 I lit. a RL 92/50/EWG berücksichtigen.

4.1.5.2 Zwischenergebnis

Nach alledem ist festzuhalten, dass Umweltaspekte – hier die Teilnahme potentieller Bieter an EMAS – nicht erst als Zuschlagskriterium, sondern bereits bei der Spezifikation des Auftragsgegenstandes als Voraussetzung festgeschrieben werden sollten, da es dann nicht zu Diskriminierungen einzelner Bieter kommen kann, wenn alle Bieter an EMAS teilnehmen.

Dem entsprechen die Maßnahmen in Dänemark, da dort mittels der (unverbindlichen) Empfehlungen die Beteiligung an EMAS bereits beim der Festlegung der Spezifikationen des Auftragsgegenstandes berücksichtigt werden kann.

Im Übrigen ist es auch nach der aktuellen Rechtsprechung des EuGH nicht zu empfehlen, die Teilnahme an EMAS als Zuschlagskriterium festzulegen, da es zweifelhaft bleibt, ob die Möglichkeit besteht, neben der Wirtschaftlichkeitsprüfung im Sinne dieser Vorschrift Umweltbelange als „zusätzliche Vergabekriterien“ bei der Zuschlagsentscheidung zu berücksichtigen.

4.1.5.3 Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb der EG-Schwellenwerte

Soweit öffentliche Aufträge nicht unter die Vergaberichtlinien fallen, überlässt das Gemeinschaftsrecht es den Mitgliedstaaten, ob sie öffentliche Aufträge nationalen Vergabevorschriften zu unterwerfen.

Wie oben dargestellt, gelten die Vergaberichtlinien nicht, und § 97 Abs. 4 GWB findet gemäß § 100 Abs. 1 GWB keine Anwendung, so dass vergabefremde Umweltkriterien durch Innenrechtsvorschriften bestimmt werden können, da es zur Berücksichtigung von Umweltaspekten keines Bundes- oder Landesgesetzes bedarf.

Da die haushaltsrechtlichen Bestimmungen aber weiterhin Anwendung finden, muss z. B. der **Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit** weiterhin beachtet werden. Daraus folgt, dass EMAS-Organisationen nur dann bevorzugt werden können, wenn auch ihr Angebot noch **wirtschaftlich** im Sinne der einschlägigen haushaltsrechtlichen Bestimmungen ist. Dabei meint **wirtschaftlich nicht** notwendig **billig**.

Daneben gelten auch für Auftragswerte, die unterhalb der EG-Schwellenwerte liegen, die Bestimmungen des Primärrechts, so dass auch hier etwa das Diskriminierungsverbot zu beachten ist. Das ist regelmäßig aber unproblematisch, da die Implementation eines UMS nach der EMAS-VO jeder Organisation im Sinne der VO freigestellt ist, so dass es im Ermessen der jeweiligen Organisation liegt, sich an EMAS zu beteiligen.

4.1.5.4 Zwischenergebnis

Solange die Schwellenwerte nicht erreicht oder überschritten werden, gelten weder die EU-RL, noch findet § 97 Abs. 4 GWB Anwendung. Haushaltsrechtliche Vorschriften und die Bestimmungen des ersten Abschnitts der VOB/A und VOL/A kommen allerdings weiterhin zur Anwendung.

Zur Berücksichtigung vergabefremder Umweltaspekte bedarf es somit keines Bundes- oder Landesgesetzes, so dass sie durch Innenrechtsvorschriften bestimmt werden können.

4.2 Deregulierung und Substitution von Umweltordnungsrecht

Der zweite Schwerpunkt behandelt die Instrumentenkategorie Umweltpflichten und dabei insbesondere die Themen *Deregulierung* und *Substitution*. Bevor dargelegt werden kann, ob und wie ggf. die Teilnahme an EMAS zu Deregulierung führen kann oder wie durch die EMAS-Teilnahme Umweltordnungsrecht substituiert werden kann, ist zu klären, wie die Begriffe *Deregulierung* und *Substitution* hier verstanden werden.

4.2.1 Begriffsbestimmungen und Ausgangslage

Deregulierung bedeutet Abbau ordnungsrechtlicher Regelungen auf legislativer Ebene. Bei der Substitution hingegen handelt es sich um Vollzugserleichterungen ohne eine Änderung des geltenden Rechts. Aufgrund der „funktionalen Äquivalenz“²⁸⁵ von zwei Vorschriften kann dabei die eine durch die andere substituiert (ersetzt) werden. Der Nutzen für Unternehmen im Falle der funktionalen Äquivalenz der EMAS-VO mit anderen Umweltvorschriften besteht darin, dass der Nachweis des Managementsystems weitere Berichts- und Dokumentationspflichten, welche sich aus (umwelt-)ordnungsrechtlichen Vorschriften ergeben, im Rahmen der Ermessensausübung überflüssig machen könnte. Ebenso könnten Kontroll- und Überwachungspflichten reduziert und Genehmigungsverfahren erleichtert werden.²⁸⁶

Fraglich ist, ob die EMAS-Beteiligung den Abbau (umwelt-)ordnungsrechtlicher Regelungen, also Deregulierung zur Folge haben kann.

Die EMAS-VO sieht die freiwillige Teilnahme von Organisationen im Sinne von Art. 2 lit. s) EMAS-VO vor, wodurch im Ergebnis eine Verbesserung der Umweltleistung der jeweiligen Organisation erreicht werden soll. Demnach kann Deregulierung im Sinne von Abbau des Umweltordnungsrechts mit der Folge einer Verringerung des Umweltschutzes nie Folge der Beteiligung oder eine Belohnung für die Teilnahme an EMAS sein. EMAS ist ein System, das zu überobligationsmäßigen Leistungen für den Umweltschutz motivieren und sie honorieren soll. Privilegierungen, die dazu führen, dass EMAS-zertifizierte Organisationen geringere als die sonst obligatorischen Umweltleistungen erbringen müssen, laufen diesem Sinn und Zweck zuwider und gefährden die Funktionsfähigkeit des Systems²⁸⁷. Demnach ist die Forderung nach mehr Deregulierung i. S. v. Abbau umweltschützender Normen unsinnig.

Gleichwohl wird die Forderung nach mehr Deregulierung ständig wiederholt, also z. B. die Forderung nach weniger Überwachung durch die Umweltbehörden usw.²⁸⁸ Somit wurde bei den Adressaten der EMAS-VO eine Erwartungshaltung geweckt, die letztlich aus den oben genannten Gründen nicht befriedigt werden konnte.

Vor dem Hintergrund ist bereits der Begriff der „Deregulierung“ nicht glücklich gewählt, da es nicht darum geht, Vorschriften als solche (quantitativ) abzubauen. Vielmehr sind die Adressaten des Rechts (z. B. die Wirtschaft) von den regulierungsbedingten Kosten (im

²⁸⁵ Funktionale Äquivalenz liegt vor, wenn beide Instrumente in ihrer Zielsetzung und Steuerwirksamkeit übereinstimmen.

²⁸⁶ Siehe hierzu die Kurzbeschreibung zu „Substitution“ unter <http://www.doktoranden-netzwerk.de/>.

²⁸⁷ SRU 2002, Tz. 232 ff.

²⁸⁸ Siehe z. B. Projektstudie, S. 19.

weitesten Sinne) zu entlasten, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit erzielten Nutzen stehen.²⁸⁹

Denkbar dagegen ist die Substitution ordnungsrechtlicher Vorschriften. Das setzt allerdings voraus, dass die *funktionale Äquivalenz* (s. o. und Fn. 77) von EMAS-Beteiligung und Umweltordnungsrecht tatsächlich sichergestellt ist. Anders als bei der Deregulierung (siehe oben) steht die EMAS-Verordnung der Substitution von Umweltordnungsrecht auch nicht entgegen. Im Gegenteil: Die EMAS-Verordnung sieht in Art. 10 Abs. 2 sogar ausdrücklich vor, dass die Mitgliedstaaten prüfen sollen, „wie der EMAS-Eintragung [...] bei der Durchführung und Durchsetzung der Umweltvorschriften Rechnung getragen werden kann, **damit doppelter Arbeitsaufwand sowohl für die Organisationen als auch die vollziehenden Behörden vermieden wird.**“ (Auslassungen und Hervorhebungen durch die Verf.)

4.2.2 Regelungen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten

In Teil 2 der Studie wurden im Rahmen der Bestandserfassung vorhandene Regelungen der anderen EU-Mitgliedstaaten dargestellt. Einzelheiten hierzu finden sich in der Ländererfassung²⁹⁰.

Vergleicht man die in anderen Mitgliedstaaten vorhandenen Regelungen mit dem in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Recht, so zeigt sich, dass Deutschland – neben Österreich²⁹¹ – z. B. in der EMASPrivilegV, aber auch in der Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BimSchV)²⁹², der Abfallwirtschaftskonzept- und Bilanzverordnung (AbfKoBiV)²⁹³, der Entsorgungsfachbetriebeverordnung (EfBV)²⁹⁴ und der Nachweisverordnung (NachwV)²⁹⁵ sehr weitgehende Erleichterungen für EMAS-Organisationen geschaffen hat.

Rechtsverbindliche Regelungen, also Gesetze, Verordnungen etc. sind außer in Deutschland und Österreich in den übrigen Mitgliedstaaten nicht vorhanden. Daraus darf freilich nicht geschlossen werden, dass dort auch im übrigen keine Maßnahmen oder sonstigen Ansätze vorhanden sind.

²⁸⁹ SRU 2002, Tz 186.

²⁹⁰ Siehe oben 2.3.4.2.

²⁹¹ Siehe oben 2.3.4.2.6.

²⁹² Neunte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BimSchV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. Mai 1992 (BGBl. I S. 1001), geändert u. a. durch Art. 2 VO zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtl. u. abfallrechtl. VOen vom 24. 6. 2002 (BGBl. I S. 2247).

²⁹³ Siehe z. B. § 8 Abs. 6 AbfKoBiV

²⁹⁴ Siehe z. B. § 13 Abs. 4 Nr. 1 EfBV.

²⁹⁵ Siehe § 5 Abs. 2 S. 3 NachwV.

So entspricht dem oben aufgezeigten (4.2.1) Ergebnis (Ziel von Deregulierungsbemühungen kann nicht der Abbau umweltschützender Vorschriften sein) der Ansatz in Großbritannien, wonach dort Regelungen nicht abgebaut, sondern stattdessen zielgerichteter und effizienter gemacht werden sollen. Leider liegen keine Erkenntnisse zu der Frage vor, auf welche Weise die Regelungen in Großbritannien zielgerichteter und effizienter gestaltet bzw. vollzogen werden sollen.

4.2.3 Bewertung der Umsetzbarkeit

Vor dem Hintergrund sind – mit Ausnahme der Regelungen des Umweltmanagementgesetzes Österreichs – keine konkreten rechtlichen Regelungen anderer Mitgliedstaaten vorhanden, die sinnvoll in nationales Recht umgesetzt werden könnten.

Fraglich ist somit, ob zumindest die in Österreich geltenden Regelungen in nationales Recht umgesetzt werden können.

Zu denken ist an § 21 UMG²⁹⁶ (Anzeigeverfahren bei Änderung von Anlagen). Eine vergleichbare Regelung enthält das BImSchG in den §§ 15 und 16. Ergänzend kommen die einschlägigen Vorschriften der 9. BimSchV hinzu.

Betrachtet man § 21 UMG genauer, so wird deutlich, dass der Regelungsgehalt der Vorschrift über den des § 15 BImSchG z. T. deutlich hinausgeht, da § 21 Abs. 1 Nr. 1 UMG die Unterrichtung der von dem Vorhaben wahrscheinlich betroffenen Öffentlichkeit vorschreibt. § 15 BImSchG sieht eine Beteiligung der Öffentlichkeit hingegen nicht vor. Handelt es sich um die wesentliche Änderung einer genehmigungsbedürftigen Anlage, so soll die zuständige Behörde bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 16 Abs. 2 BImSchG von der öffentlichen Bekanntmachung des Vorhabens und der Auslegung des Antrags und der Unterlagen absehen. Demnach wäre es nicht sinnvoll, den Regelungsgehalt des § 21 UMG vollständig in nationales Recht umzusetzen, da Erleichterungen für EMAS-Organisationen geschaffen werden sollen und nicht etwa das Verfahren bei der Änderung einer BImSchG-Anlage erschwert werden soll.

Gleichwohl ist ein Teilaspekt des § 21 UMG hinsichtlich seiner Umsetzbarkeit in nationales Recht zu erörtern: die Übertragung wesentlicher Aufgaben – hier: die Überprüfung der Genehmigungsvoraussetzungen – von der Behörde auf den Umweltgutachter, was eine „Privatisierung“ wichtiger Aufgaben im Bereich des Ordnungsrechts bedeutete.

Mit Änderung der 9. BimSchV hat die zuständige Behörde nunmehr gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 9. BImSchV zu berücksichtigen, ob es sich bei der jeweiligen Anlage um den Teil einer EMAS-

²⁹⁶ Wegen der Einzelheiten wird auf die Beschreibung oben (2.3.4.2.6) verwiesen.

Organisation handelt, „für die Angaben in einer der zuständigen Genehmigungsbehörde vorliegenden und für gültig erklärten [...] Umwelterklärung enthalten sind“.

Für EMAS-Organisationen in Deutschland wurde somit eine Erleichterung hinsichtlich der vorzulegenden Antragsunterlagen geschaffen. Die Prüfung wird weiterhin von der jeweils zuständigen Fachbehörde durchgeführt.

In Österreich dagegen wird durch § 21 UMG auch die Prüfung von der Behörde auf den Umweltgutachter verlagert. Entscheidend bei dieser Substitution ist die Funktionale Äquivalenz. Um sicherzustellen, dass die Prüfung des Umweltgutachters ebenso sorgfältig erfolgt wie die Prüfung durch die Genehmigungsbehörde, regelt das UMG in § 21 Abs. 6 und 7 die Haftung bzw. das Erfordernis einer Haftpflichtversicherung des Umweltgutachters.

Eine entsprechende Regelung könnte in nationales Recht umgesetzt werden, setzt allerdings die Änderung der einschlägigen Fachgesetze und Verordnungen voraus und wird sich somit kurzfristig nicht realisieren lassen.

4.2.4 Folgerungen

Entsprechend dem oben aufgezeigten Ergebnis sollten neu zu schaffende Anreiz- und Belohnungsregelungen nicht darauf gerichtet sein, Umweltordnungsrecht abzubauen, sondern vielmehr sollte Ordnungsrecht durch äquivalente Maßnahmen im Rahmen der EMAS-Teilnahme substituiert werden.

Im Bereich der Präventivkontrolle ist das nur eingeschränkt möglich. Weitergehende Substitutionsmöglichkeiten sind daneben aber vor allem im Bereich der Repressivkontrolle möglich, also im Rahmen der Überwachung von Anlagen durch die Umweltbehörden. Einzelheiten hierzu werden im fünften Kapitel der Studie erörtert.

4.3 Ökonomische Instrumente

Den dritten und letzten Schwerpunkt bilden die ökonomischen Instrumente.²⁹⁷ Sie wurden ausgewählt, weil sie einen dauerhaften Nutzen der EMAS-Teilnahme zur Folge haben, da ihr Nutzen so lange andauert, wie die EMAS-Beteiligung durch fortwährende Revalidierung der Umwelterklärung aufrecht erhalten wird.

Von den im zweiten Kapitel dargestellten ökonomischen Instrumenten sind aus der Instrumentenkategorie Subventionen vor allem die Verschonungssubventionen in Form von Gebührenermäßigungen²⁹⁸ von Interesse.

²⁹⁷ Siehe oben 2.3.8.

²⁹⁸ Siehe dazu oben 2.3.8.2 und 2.3.8.3.

4.3.1 Ausgangslage

Gebührenermäßigungen für EMAS-validierte Organisationen sieht bereits das Landesrecht in Bayern, Hessen und Niedersachsen vor.

4.3.2 Regelungen in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten

Auch in den übrigen Mitgliedstaaten wird mit Gebührenermäßigungen gearbeitet. Wegen der Einzelheiten wird auf die Darstellung in Kapitel 2 verwiesen.

4.3.3 Bewertung der Umsetzbarkeit

Gebühren sind Ländersache, entsprechende Regelungen sind auch bereits in Bayern, Hessen und Niedersachsen vorhanden.

Rechtsgrundlagen zum Erhöhen bestehender Gebühren sind vorhanden, so dass einer raschen Umsetzung geltendes Recht nicht entgegensteht. Ob weitergehende Regelungen angesichts der angespannten Haushaltslage in Bund, Ländern und Gemeinden indes auch politisch durchsetzbar sind, ist fraglich, soll und darf im Rahmen der Untersuchung aber nicht ausschlaggebend dafür sein, ob entsprechende Vorschläge im folgenden Kapitel unterbreitet werden oder nicht.

4.3.4 Folgerungen

Aus der Instrumentenkategorie Subventionen sollten die Verschonungssubventionen in Form von Gebührenermäßigungen bevorzugt in nationales Recht umgesetzt werden. Damit ließe sich für teilnehmende Organisationen ein Zusatznutzen aus der EMAS-Teilnahme gewinnen, welcher von dauerhafter Natur wäre, denn bestimmte Gebühren fallen regelmäßig immer wieder an.

Zwar scheint jedwede Form von Gebührenerleichterungen angesichts der desolaten Haushaltslage der Länder zur Zeit politisch nicht durchsetzbar. Werden indes im Gegenzug die Gebühren für nicht EMAS-validierte Organisationen entsprechend angehoben, könnte zum einen ein Ausgleich für Gebührenmindereinnahmen geschaffen werden, zum anderen könnte ein höherer Anreiz zur EMAS-Beteiligung bei den nunmehr von höheren Gebühren betroffenen Organisationen geschaffen werden.

5 Vorschläge für konkrete Maßnahmen

Nachfolgend werden Maßnahmen zur Förderung der Teilnahme an EMAS vorgeschlagen. Dabei wird zwischen Maßnahmen erster und zweiter Ordnung unterschieden, also zwischen direkten Anreiz- und Belohnungsregelungen zur Förderung der Teilnahme an EMAS sowie Maßnahmen, welche die Anwendung der Incentives entweder unmittelbar steuern oder zumindest indirekt fördern können.

5.1 Anreiz- und Belohnungsregelungen erster Ordnung

Für die erste Instrumentenkategorie – Öffentliche Eigenregie (siehe oben 4.1) – ist festzustellen, dass die Beteiligung an EMAS regelmäßig bei der Vergabe öffentlicher Aufträge berücksichtigt werden kann. Dabei ist zu beachten, dass die Beteiligung an EMAS bereits vor Beginn des eigentlichen Vergabeverfahrens in der Phase der Definition des Auftragsgegenstandes berücksichtigt werden sollte, denn damit kann vermieden werden, im Laufe des Vergabeverfahrens gegen das europarechtliche Diskriminierungsverbot zu verstoßen. Als potentielle Bieter kommen somit nur an EMAS teilnehmende Organisationen in Betracht.

In der Phase der Zuschlagserteilung hat die EMAS-Beteiligung als Zuschlagskriterium dann keine Bedeutung mehr. Stattdessen kann der Zuschlag auf das Angebot mit dem geringsten Preis oder auf das wirtschaftlichste Angebot entfallen.

Das setzt weiterhin voraus, dass zum einen die zuständigen Vergabestellen, zum anderen aber auch potentielle Bieter hinreichend nicht nur über EMAS selbst, sondern daneben auch generell über die Möglichkeiten des Berücksichtigens von Umweltaspekten bei der Vergabe öffentlicher Aufträge unterrichtet sind. Eine gute Möglichkeit zur Information stellen Merkblätter analog der in Dänemark herausgegebenen „Environmental Guidelines“ dar.

Auch sollten elektronische Informationsportale wie z. B. das Portal „beschaffung-info.de“²⁹⁹ genutzt bzw. ggf. weiter ausgebaut werden.

Da es mit rechtlich unverbindlichen Merkblättern allein nicht getan sein wird, sollte darüber hinaus auf lediglich intern geltendes Binnenrecht, wie z. B. Erlasse etc., zurückgegriffen werden, mit denen die zuständigen Vergabestellen über die Möglichkeiten informiert werden können, die EMAS-Validierung einer Organisation bei der Vergabe öffentlicher Aufträge angemessen zu berücksichtigen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass neben den zuständigen

²⁹⁹ <http://www.beschaffung-info.de>.

Vergabestellen auch am Vergabeverfahren teilnehmende Bieter über die Möglichkeiten, die EMAS-Teilnahme im Rahmen des Vergabeverfahrens zu berücksichtigen, aufgeklärt werden.

Für die zweite Kategorie umweltpolitischer Instrumente (siehe oben 4.2) ist folgendes festzuhalten: Soweit von „Deregulierung“ im Zusammenhang mit EMAS-Organisationen die Rede ist, kann nicht Abbau von (Umwelt-)Ordnungsrecht gemeint sein, denn die Teilnahme an EMAS bedeutet nach wie vor, dass EMAS-Organisationen freiwillig mehr für den Schutz der Umwelt tun, als sie ohne EMAS ohnehin müssten. Es wäre geradezu systemwidrig, würde sich die Umweltleistung von EMAS-Organisationen im Ergebnis in Folge von Deregulierung verschlechtern. Überdies würde durch das bloße Streichen umweltschützender Vorschriften die Eigenverantwortung der Adressaten nicht gestärkt. Vielmehr wird die verantwortungslose Inanspruchnahme von Umweltressourcen auf Kosten der Allgemeinheit und auf Kosten derer begünstigt, die sich weniger rücksichtslos verhalten.³⁰⁰

Denkbar ist allenfalls die Substitution von Ordnungsrecht durch die EMAS-Registrierung, wenn dabei die funktionale Äquivalenz sichergestellt ist.

Konkret kann und sollte die EMAS-Beteiligung im Rahmen behördlicher Ermessensspielräume berücksichtigt werden. So z. B. hinsichtlich der Überwachungsichte. Steht die Häufigkeit von bestimmten Kontrollen und Messungen im Ermessen der Überwachungsbehörden, können sie das bei EMAS-Organisationen dergestalt ausüben, dass dort weniger häufig kontrolliert wird. Jedenfalls solange nicht konkrete Anhaltspunkte für Unregelmäßigkeiten vorliegen.

In diesem Zusammenhang seien insbesondere Kontrollen und Messungen genannt, welche die Umweltbehörden zusätzlich zu den ohnehin von der Organisation durchgeführten Messungen durchführt und die hierfür anfallenden Kosten der EMAS-Organisation als Gebühr auferlegt. Somit wird die EMAS-Teilnahme im schlimmsten Fall eher bestraft als belohnt, indem die Organisation doppelte Kosten zu tragen hat: einmal die Kosten für die durch sie selbst durchgeführten Messungen und dazu die Kosten für die durch die Umweltbehörde durchgeführten Messungen. Diese Doppelbelastung sollte vermieden werden.

Weitere Verbesserungsmöglichkeiten bestehen vor allem im Bereich der oft noch unverhältnismäßig zeitaufwendigen Beteiligung von Fachbehörden und Gemeinden, bei Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der eingereichten Antragsunterlagen und in

³⁰⁰ SRU 2002, Tz. 187.

intensiverer Bemühung der zuständigen Regulierungsinstanzen um die Klärung verfahrensverzögernder Rechtsunsicherheiten.³⁰¹

Soweit dabei neben weiteren Verbesserungen der administrativen Abläufe und eigenen Anstrengungen der Antragsteller auch Maßnahmen der Gesetz-, Verordnungs- und Verwaltungsvorschriftengeber auf Bundes- oder Länderebene noch einen sinnvollen Beitrag leisten können,³⁰² sind überwiegend – beispielsweise zur Konkretisierung offener Gesetzesbegriffe und zur Sicherung einer angemessenen Qualität eingereichter Antragsunterlagen – eher positive Regulierungs- als Deregulierungsmaßnahmen angezeigt.

Weitere Verfahrensverkürzungen sollten nur noch insoweit angestrebt werden, als sie ohne Abstriche an der Funktionsfähigkeit und Qualität der Umweltaufsicht möglich sind.

Zur Förderung der EMAS-Beteiligung geeignete Anreiz- und Belohnungsregelungen de lege ferenda sind schließlich ökonomische Instrumente (siehe oben 4.3), da sie einen dauerhaften Nutzen aus der validierten Umwelterklärung für EMAS-Organisationen zur Folge haben. Die in einigen Ländern bereits vorhandenen Gebührenermäßigungen für EMAS-Teilnehmer sollten auch in den übrigen Bundesländern eingeführt werden.

Ferner belassen sonstige ökonomische Instrumente den Akteuren Handlungsfreiheit bei der Inanspruchnahme von Umweltressourcen, konfrontieren sie aber zugleich mit den davon abhängigen Kosten und stärken damit im Ergebnis die Eigenverantwortung der Adressaten.³⁰³

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass aus der Gesamtheit der vorhandenen, in Teil 2 dargestellten Maßnahmen zur Förderung von EMAS solche ausgewählt und in nationales Recht umgesetzt werden sollten, die einen nachhaltigen Zusatznutzen der validierten Umwelterklärung mit sich bringen, welcher die (Mehr-)Kosten für das Erstellen und Revalidieren der Umwelterklärung anfallenden Kosten übersteigt oder wenigstens kompensiert.

Weiterhin muss die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen EMAS-registrierter Organisationen gesteigert werden. Hierbei sind zum einen staatliches Beschaffungswesen und öffentliche Auftragsvergabe von Bedeutung, zum anderen muss aber auch die Nachfrage auf Seiten der privatwirtschaftlichen Konsumenten erhöht werden.

Um letzteres zu erreichen, müssen die Nachfragenden, seien es Private oder der Staat, überhaupt erst in angemessener Weise über EMAS aufgeklärt werden, denn was nicht bekannt

³⁰¹ SRU 202, Tz. 240.

³⁰² Zu den bereits bestehenden Erleichterungen siehe Jarass, DVBl. 2003, 298 (305).

³⁰³ So auch der SRU 2002, Tz. 187.

ist, wird auch nicht nachgefragt. Hierfür können und sollten die nachfolgend dargestellten Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung instrumentalisiert werden.

Abschließend wird dringend empfohlen, bei allen denkbaren Maßnahmen explizit auf EMAS abzustellen. Ein Zertifikat nach der ISO-Norm 14001 darf auf keinen Fall als gleichwertig behandelt werden. In den meisten Mitgliedstaaten reicht es zur Teilhabe an Vergünstigungen leider aus, wenn ein UMS implementiert ist, so dass auch ein ISO-Zertifikat genügt. In einigen Mitgliedstaaten wird ein UMS nach der ISO 14001 sogar bevorzugt, EMAS hingegen eher am Rande behandelt, so z. B. in Holland.

Soll die EMAS-Beteiligung nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in der übrigen EU gefördert werden, darf ein ISO-Zertifikat in keinem Fall der EMAS-Teilnahme gleichgestellt werden. Vielmehr ist das ISO-Zertifikat als das zu behandeln, was es tatsächlich auch ist: als ein Schritt auf dem Weg hin zu EMAS.

Etwaige Diskriminierungsverbote oder Gleichbehandlungsgebote stehen einer Bevorzugung von EMAS gegenüber ISO 14001 nicht entgegen, denn gleiche Sachverhalte sind gleich und ungleiche ungleich zu behandeln. Um sicher zu gehen, können neben EMAS auch gleichwertige UMS akzeptiert werden. Da seit der EMAS-II Verordnung zwischen der ISO 14001 und EMAS ein Stufenverhältnis besteht, bleibt es jeder ISO 14001-Organisation unbenommen, die notwendigen Schritte hin zur EMAS-Validierung zu unternehmen.

Bei alledem ist zu beachten, dass ein breites Spektrum an Anreiz- und Belohnungsregelungen zu realisieren ist, welches der Heterogenität der Gruppe der Adressaten, also den Organisationen im Sinne der EMAS-II-VO gerecht wird.

5.2 Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung

Zu Regelungen und Maßnahmen zweiter Ordnung zählen solche, die die Anwendung der oben aufgeführten Anreiz- und Belohnungsregelungen entweder unmittelbar steuern oder zumindest indirekt fördern können.

Neben zu erlassenden rechtlichen Regelungen in Form von Gesetzen, Rechtsverordnungen usw. kann EMAS auch durch sog. Soft Incentives, also „weiche, unverbindliche“ Maßnahmen gefördert werden, die nicht den Charakter einer verbindlichen Regelung haben. Ihre Funktion liegt vielmehr darin, die Anwendung der rechtlichen Instrumente zu steuern bzw. zu fördern und damit unter Umständen weitere Anreize für die Teilnahme an EMAS zu schaffen.

5.2.1 Kapazitätsbildung durch Werbung und Aufklärung

Um Umweltprobleme einer Gesellschaft erfolgreich lösen zu können, muss sie über die dafür erforderlichen Kapazitäten verfügen, d. h. nicht nur über die nötige Wirtschaftskraft, sondern auch über Umweltbewusstsein und Wissen, Engagement und Institutionen, über die es wirksam werden kann, leistungsfähige und -willige Gesetzgebungs- und Vollzugsorgane, aktive und artikulationsfähige Gruppen und Verbände, funktionierende Medien und Kommunikationskanäle und so fort.³⁰⁴

Kapazitätsbildung meint in dem Zusammenhang, dass die Bürger durch den Einsatz rechtlicher Instrumente die Möglichkeit erhalten, sich über ihre Rolle als Wähler hinaus aktiv am Gemeinwesen zu betätigen. Zu den kapazitätsbildenden Instrumenten gehören unter anderem Regelungen, die dem Bürger Zugang zu Umweltinformationen verschaffen, die es ihm unabhängig von einer engefassten Beeinträchtigung subjektiver Rechte ermöglichen, gegen Verletzungen des Umweltrechts entweder individuell oder vermittelt über Verbände die Gerichte anzurufen, und die es ihm erlauben, sich an umweltrelevanten Entscheidungen, sei es über Einzelvorhaben oder über umweltrelevante Normen und Programme, kommunikativ zu beteiligen. Derartige Instrumente haben regelmäßig nicht nur ein allgemein aktivierendes Potenzial, sondern verbessern ganz konkret die Durchsetzungschancen der existierenden gesetzlichen Umweltschutzinstrumente erster Ordnung.³⁰⁵

Die kapazitätsbildenden Instrumente sollten dazu genutzt werden, die Anwendung der Anreiz- und Belohnungsregelungen i. e. S. zu steuern oder jedenfalls zu fördern. Zu denken ist dabei an massive, breit gestreute Werbung, um neben den Organisationen als Adressaten der EMAS-Verordnung insbesondere die Öffentlichkeit auf EMAS bzw. das EMAS-Logo und dessen Bedeutung aufmerksam zu machen, um dadurch z. B. die Nachfrage nach Produkten, welche von EMAS-Organisationen erzeugt werden, zu erhöhen.

Zugleich ist die Aufklärungs- und Pressearbeit von BMU, UBA, UGA, der Länder, der Wirtschaft sowie der sonstigen interessierten Kreise zu intensivieren.

Zwar sind bislang schon verschiedene Maßnahmen ergriffen worden, um für EMAS zu werben. Die Kampagnen (z. B. Anzeigenreihe in div. Magazinen, EMAS-Poster) verhallten aber leider relativ wirkungslos, da sie von den Adressaten nicht oder zumindest nicht in ausreichendem Maße wahrgenommen und rezipiert wurden. Ein Grund hierfür könnte ein viel

³⁰⁴ Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481 (493) m. w. N.

³⁰⁵ Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481 (493), kommt zu Recht zu dem Schluss, dass Deutschland bei der Anwendung des kapazitätsbildenden Instrumentariums droht, zum europäischen Schlusslicht zu werden, was nicht zuletzt daran liege, dass der Bürger im deutschen Rechtssystem noch immer nur als bourgeois und nicht als citizen willkommen sei.

zu knapp bemessenen Etat für Werbemaßnahmen sein. Um nur einen Vergleichswert zu nennen, soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass die Ausgaben der deutschen Stromwirtschaft zur Etablierung ihrer neuen Marken in nur einem Mitgliedstaat im Jahr 2001 rund 183 Mio. Euro betragen.³⁰⁶

5.2.2 Kapazitätsbildung durch sonstige öffentlichkeitswirksame Maßnahmen

Ferner sollten sonstige öffentlichkeitswirksame Maßnahmen in Betracht gezogen werden, um auf EMAS aufmerksam zu machen. So könnten z. B. (prominente) Politiker öffentlichkeitswirksam in die Werbung für EMAS mit einbezogen werden, indem sie beim Überreichen des EMAS-Zertifikats zugegen sind oder bevorzugt – wenn nicht ausschließlich – teilnehmende Organisationen besuchen.

Letztlich kommt es hierbei nicht auf Details an. Entscheidend ist, dass die Teilnahme einer Organisation an EMAS auch von einer breiten Öffentlichkeit wahrgenommen und honoriert wird, denn nicht zuletzt aufgrund des mangelnden Interesses seitens der Öffentlichkeit steigen viele Organisationen frustriert aus dem EMAS-System aus.

³⁰⁶Verband der Elektrizitätswirtschaft (VDEW), Berlin, Werbebudgets im Energiemarkt gestiegen, Meldung v. 21. 5. 2002 (<http://www.strom.de/>).

Literaturverzeichnis

- Ammenberg, J. et. al., The Connection Between Environmental Management Systems and Continual Environmental Performance Improvements, Corporate Environmental Strategy – International Journal of Corporate Sustainability, Volume 9, issue 2, Elsevier 2002, 183 - 192.
- Bahr, Waldemar et. al. in: Stiftung Arbeit und Umwelt (Hrsg.), Projektstudie – Öko-Audit Privilegierung Chancen und Möglichkeiten, 2002. (zitiert: Projektstudie)
- Bender, B. et. al. (Hg.), Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg 2000.
- Böhm-Amtmann, E., EMAS – ISO – Substitution von Ordnungsrecht – Steuerung privater Selbststeuerung nach der Anerkennungsentscheidung der EG-Kommission vom 16. April 1997, dargestellt am Modell des „Umweltpaktes Bayern“, Gewerbe Archiv 9/1997, 353 - 358.
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft der Republik Österreich (Hg.), Erstellung eines konsolidierten Genehmigungsbescheides. Im Rahmen der Studie „Praktische Beispiele für einen konsolidierten Genehmigungsbescheid gemäß dem Entwurf des UMG“, Endbericht, Schriftenreihe des BMLFUW, Wien, Band 15/2001 (zitiert: BMLFUW, Konsolidierter Genehmigungsbescheid).
- Bundesumweltministerium (BMU), Umweltpolitik. Förderung von Umweltmanagementsystemen in Deutschland, Berlin 2003.
- Bundesumweltministerium (BMU) & Umweltbundesamt (UBA) (Hg.), Handbuch Umweltcontrolling, München 2001.
- Bundesumweltministerium (BMU) & Umweltbundesamt (UBA), Umweltmanagementsysteme – Fortschritt oder heiße Luft? Erfahrungen und Perspektiven, Deutschland 2000.
- Bungenberg, M. & C. Nowak, Europäische Umweltverfassung und EG-Vergaberecht – zur Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen bei der Zuschlagserteilung, ZUR 2003, 10 - 14.
- Clausen, J. et. al., The State of EMAS in the EU. Eco-Management as a Tool for Sustainable Development. (Literature Study), in: IÖW/Ecologic (Hg.), The EU Eco-Management and Audit Scheme. Benefits and Challenges of EMAS II, Conference Reader, Brussels, 2002.
- Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU), Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, Stuttgart 2002.
- Enroth, M. et. al., Environmental management systems – paper tiger or powerful tool? Assessment of the environmental and economic effectiveness of ISO 14001 and EMAS. A survey based on questionnaires and interviews with a total of 200 Swedish environment-

- certified companies in 1999, IVF Research Publication 00828, IRIS Eco-efficiency Group, Stockholm (Sweden), December 2000.
- Epiney, A., Emissionshandel in der EU – Der Richtlinienvorschlag der Kommission über einen Rahmen für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der EG – KOM (2001) 581, DVBl 2002, 579 - 584.
- Grothe-Senf, A. & R. Ludwig, Ökoprofit – Ein gewinnbringender Grundstein zum Aufbau eines Umweltmanagements? UWF 2/2002, 44 - 49.
- Heinelt, Hubert/Tanja Malek/Anette Elisabeth Töller, Öko-Audits in Deutschland – Erfolge mit beschränkter Wirkung, in: Wirkungsforschung zum Recht II, Hermann Hill/Hagen Hof (Hrsg.), 1. Aufl., Baden-Baden 2000, S. 319 - 336.
- Herma, M., Auftragsvergaberecht als Mittel zur Durchsetzung von Umweltschutz und Umweltrecht – Zur Zulässigkeit nach dem Gemeinschaftsrecht de lege lata und de lege ferenda, NUR 2002, 8 - 13.
- Hillary, R., Evaluation of Study Reports on the Barriers, Opportunities and Drivers for Small and Medium Sized Enterprises in the Adoption of Environmental Management Systems, a study carried out for the DTI, 1999.
- Jänicke, M. et. al., Umweltpolitik, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Bonn, 2000.
- Jarass, H. D., EMAS-Privilegierungen im Abfallrecht, DVBl. 2003, 298 - 305.
- Kiel, T., EMAS II. Das europäische System für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung nach der ersten Revision, UmweltWirtschaftsForum 2/2001, 40 - 45.
- Kleesiek, W., Studie zur Ermittlung des Potenzials und der Umsetzung der „Umweltallianz Berlin“ und ihre Weiterentwicklungsmöglichkeiten, Unternehmens- und Umweltberatung GmbH, Bericht Nr. 805601, Berlin 2001.
- Klemisch, H. & H. Rohn, Umweltmanagementsysteme in kleinen und mittleren Unternehmen – Befunde bisheriger Umsetzung, Klaus Novy Institut e. V, 2002.
- Kloepfer, M. (Hg.), Umweltrecht, 2. Auflage, München, 1998.
- Knopp, L., EMAS II – Überleben durch „Deregulierung“ und „Subventionen“?, NVwZ 2001, 1098 - 1102.
- Koch, H.-J. (Hg.), Umweltrecht, Neuwied/Kriftel, 2002.
- Kothe, P., Das neue Umweltauditrecht, München, 1997.
- Langerfeldt, M., Das novellierte Umweltauditgesetz, NVwZ 2002, 1156 - 1164.
- ders., Der Umweltzeichen-Arbeitsplan der Europäischen Gemeinschaft (2002 bis 2004), UPR 2003, 62 - 64.

- Meffert, H. & M. Kirchgeorg, (Hg.), Marktorientiertes Umweltmanagement: Konzeption – Strategie – Implementierung mit Praxisfällen, Stuttgart 1998.
- Neßler, V., Politische Auftragsvergabe durch den Staat?, DÖV 2000, 145 - 152.
- Pape, J., Neuer Aufwind durch EMAS II?, Ökologisches Wirtschaften, 1/2001, 6 - 7.
- Rengeling, H.-W. (Hg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Bd. 1: Allgemeines Umweltrecht, Köln u.a. 2003.
- Rennings, K. et. al., Innovationswirkungen des EG-Umwelt-Auditsystems in Deutschland – eine Analyse auf der Basis von Fallstudien und einer Breitenbefragung, Mannheim/Berlin 2003. (zitiert: Innovationswirkungen EMAS).
- Röckseisen, S., Kriterien zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit umweltpolitischer Instrumente, in: Kotulla, M. (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltpolitik, Heidelberg 1998. (zitiert: Kriterien)
- Sanden, J., Umweltrecht, Baden-Baden, 1999.
- Schmidt-Räntsch, A., Das neue EU-Umweltmanagementsystem. Änderungen in der novellierten EG-Umweltaudit-Verordnung unter Berücksichtigung der zu ihrer Anwendung erlassenen Leitlinien, NuR 2002, 197 - 204.
- Schottelius, D., Ein kritischer Blick in die Tiefen des EG-Öko-Audit-Systems, BB, Beilage 2, 8/1997, 1 - 24.
- Schumacher, K., Vergabefremde Umweltkriterien im Abfallrecht und Gemeinschaftsrecht, DVBl 2000, 467 - 472.
- Uebersohn, Gerhard, Effektive Umweltpolitik: Folgerungen aus der Implementations- und Evaluationsforschung, Frankfurt am Main; Bern; New York; Paris, 1990.
- Umweltbundesamt (UBA) (Hg.), Handbuch Umweltfreundliche Beschaffung. Empfehlungen zur Berücksichtigung des Umweltschutzes in der öffentlichen Verwaltung und im Einkauf, München 1999.
- Umweltbundesamt (UBA), Betrieblicher Umweltschutz mit System. EG-Umweltaudit in Deutschland. Erfahrungsbericht 1995 bis 1998, Berlin 1999.
- Utermöhlen, R., Öko-Audit: Besser geworden, Umweltmagazin 2002, 42 - 44.
- Wätzold, F. et. al., EMAS and regulatory relief in Europe: lessons from national experience, European Environment 11/2001, 37 - 48.
- Wätzold, F. & A. Bültmann, The implementation of EMAS in Europe: A case of competition between standards for environmental management systems, Leipzig 2000.
- Wicke, L. (Hg.), Umweltökonomie: Eine praxisorientierte Einführung, München, 1991.