

Hintergrundpapier des Umweltgutachterausschusses zur Frage der 63. UMK zu einem „zukunftsfähigen EMAS“ in Deutschland

(Beschluss der 37. Plenumssitzung am 29. September 2005 in Berlin)

Die 63. Umweltministerkonferenz (UMK) am 4. und 5. November 2004 in Niedernhausen hat das BMU unter TOP 6 „zukunftsfähiges EMAS“ gebeten, die in Deutschland praktizierte Umsetzung der EMAS-Verordnung im Hinblick auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit zu überprüfen. Diese Überprüfung und sich daraus ergebende Verbesserungs- und Änderungsvorschläge sollen sich nach Auffassung der UMK „an dem Ziel orientieren, dass EMAS als inhaltlich bestes und umfassendstes UMS ohne dauerhafte staatliche Unterstützung bestehen kann“. Dazu sei ein besonderes Augenmerk auf die Frage zu richten, wie das deutsche System schlanker, flexibler und vor allem kostengünstiger für die teilnehmenden Organisationen gestaltet werden kann, ohne inhaltliche Abstriche an der Qualität zu machen.

Das BMU beabsichtigt, der Herbst-UMK 2005 über das Thema zu berichten. Dies nimmt der UGA zum Anlass, um im Vorfeld zu den angesprochenen Fragen im Rahmen von § 21 Abs. 1 Satz 2 Nr. 4 UAG beratend Stellung zu nehmen.

1. Stand der EMAS-Teilnahme in Deutschland

Das Europäische Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung - nach der englischen Bezeichnung Eco-Management and Audit Scheme gesetzlich als EMAS abgekürzt - wurde 1993 durch europäische Verordnung eingeführt. Rechtsgrundlage ist heute die Verordnung (EG) Nr. 761/2001 (EMAS II).

Für eine freiwillige Teilnahme an EMAS unterziehen sich „Organisationen“ einer strengen Prüfung durch einen staatlich zugelassenen und beaufsichtigten Umweltgutachter oder eine Umweltgutachterorganisation. Die Zulassung und Aufsicht über die Umweltgutachter sowie die Registrierung sind in Deutschland durch das Umweltauditgesetz, begleitende Rechtsverordnungen und ein untergesetzliches Regelungswerk ausgestaltet und der Deutschen Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter (DAU) als Zulassungsstelle und den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern als Registrierungsstellen übertragen. Weitere Aufgaben nehmen das BMU, der Umweltgutachterausschuss sowie das Bundesverwaltungsamt wahr.

Der in der Verordnung eingeführte Begriff „Organisation“ zur Bezeichnung der Teilnehmer ist allumfassend zu verstehen: Die Teilnahme an dem System steht seit Inkrafttreten der EMAS II-Verordnung nicht mehr nur dem produzierenden Gewerbe, sondern Unternehmen und sonstigen

Organisationen aus allen Wirtschaftszweigen offen. Das schließt auch Dienstleister, Verbände oder Verwaltungseinheiten ein. Die „Organisation“ kann das Umweltmanagementsystem an einem oder mehreren Standorten einführen; unter besonderen Bedingungen auch an einem Teilstandort. Die klassische Klientel in der Anfangsphase von EMAS I stammte entsprechend aus Industrie und Gewerbe. Später kamen Handel, Banken, Versicherungen und kommunale Einrichtungen hinzu. Heute gehören viele Neueinsteiger solchen Branchen an, die erst seit 2001 infolge der EMAS II-Verordnung teilnehmen können, wie z.B. Landwirtschaft, Baugewerbe, Dienstleister oder öffentliche Verwaltung.

Anknüpfend an den Sachstandsbericht von Bund und Ländern zur 61. UMK ist folgendes festzustellen:

Deutschland stellt mit ca. 1.500 eingetragenen Organisationen mit mehr als 2.000 Standorten weiterhin die absolut größte Anzahl der EMAS-Teilnehmer in Europa (nahezu 50 %). Setzt man diese Zahl zur Bevölkerung der EU-Mitgliedstaaten in Bezug, belegt Deutschland Platz 3 hinter Dänemark und Österreich.

Seit Dezember 2004 ist die Entwicklung der EMAS-Registrierungen weitgehend stabil (oberhalb von 1.500 teilnehmenden Organisationen). In den Jahren 2001 bis 2004 war ein Rückgang von bis zu 15 % im Jahr festzustellen, der sich nicht fortsetzt.

Zurzeit sind mehr als 1 Million Mitarbeiter in deutschen EMAS-Organisationen beschäftigt; dies entspricht ca. 2,5 % aller deutschen Erwerbstätigen. Die Anzahl der EMAS-registrierten Organisationen wird auf Bundesebene als Nachhaltigkeitsindikator verwendet. Die Bundesländer verwenden den Anteil der Beschäftigten in EMAS-registrierten Betrieben im Verhältnis zur Gesamtzahl der Beschäftigten.

EU-weit verzeichnet EMAS wieder eine Zunahme: Mit der Anzahl von 4.137 Standorten im Juli 2005 wird sogar der bisher höchste Stand von 3.912 Standorten im Dezember 2001 überschritten. Die Anzahl der Organisationen hat in Europa 3.093 erreicht. Sie zeigt ein stabiles Wachstum in 2004 und in der ersten Jahreshälfte 2005. Dieses ist insbesondere auf Zunahmen in Spanien, Italien, Portugal und Belgien zurückzuführen. Der zunehmende Erfolg von EMAS in vielen europäischen Nachbarländern kann als ein wichtiger Baustein für eine umweltgerechte Zukunftsvision „Europa“ betrachtet werden.

Es konnten eine Reihe neuer Organisationen in Deutschland für eine EMAS-Teilnahme gewonnen werden. In der ersten Jahreshälfte 2005 waren es 68 Organisationen, also 10 bis 15 Teilnehmer monatlich. Diese gehören zunehmend dem Bereich der Dienstleister und der Gebietskörperschaften an. Gleichzeitig kamen in der jüngsten Vergangenheit wieder große Betriebe aus Handel, Industrie und sonstigem verarbeitenden Gewerbe dazu (z.B. Flughafenbetreiber: Berliner Flughafen-gesellschaft Standort Tegel; Kupferhersteller: Norddeutsche Affinerie; Autozulieferer: Standort Fellbach der Mahle GmbH), aber auch einige kleine und mittlere Unternehmen, insbesondere Handwerksbetriebe, und als bemerkenswerter neuer EMAS-Teilnehmer das Organisationsbüro des Weltjugendtages gGmbH. Einige neu registrierte Organisationen, wie Landwirtschaftsbetriebe,

Dentallabors in Berlin sowie der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW mit 2.711 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gehören solchen Branchen an, die erst seit 2001 infolge der EMAS II-Verordnung teilnehmen können. Zwei Stadien der Fußball-WM 2006 (Nürnberg und München) beabsichtigen eine EMAS-Registrierung.

Dieser Trend kann sich in Deutschland dennoch zur Zeit nicht als Zuwachs auswirken, weil weiterhin Organisationen im etwa gleichen Umfang auf die Fortsetzung der EMAS-Eintragung durch Revalidierung ihrer Umwelterklärung aus verschiedenen Gründen verzichten.

2. EMAS als bestes und umfassendstes System zur Verbesserung der Umweltleistung von Unternehmen *(Ziffer 1 Satz 2 1. Halbsatz des UMK-Beschlusses)*

a) EMAS als Gesamtpaket

EMAS – das System der Europäischen Union für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 - ist nicht nur ein Umweltmanagementsystem (UMS), sondern ein Gesamtpaket, welches die interne und externe Prüfung, die Registrierung und die Umweltkommunikation einschließt.

Das UMS von EMAS ist die ISO 14001. Derzeit erfolgt eine Anpassung der EMAS-Verordnung an den Stand ISO 14001:2004. EMAS und ISO 14001 befinden sich seit der Entscheidung der EMAS II-Verordnung, das UMS nach der ISO-Norm zu inkorporieren, nicht mehr in einem Konkurrenzverhältnis, sondern in einem Stufenverhältnis, dass durch die zusätzlichen über das UMS hinausgehenden Anforderungen bei EMAS bestimmt wird.

Zusätzlich zu dem UMS nach ISO, wo die Prüfung privatrechtlichen Zertifizierern überlassen wird, gehören als integrale Bestandteile zu EMAS gesetzliche Regelungen über das Umweltgutachtersystem (einschließlich Zulassung und Überwachung), die Registrierung (einschließlich einer Behördenabfrage zur Einhaltung der Rechtsvorschriften), die Feststellung des Ist-Zustandes durch eine Umweltprüfung und die Kommunikation von Umweltinformationen („Umwelterklärung“). Damit beinhaltet EMAS – über eine Zertifizierung nach ISO 14001 und erst recht über andere Umweltmanagementansätze hinaus – ein sehr wirksames und vor allem transparentes Verifizierungs-, Validierungs- und Registrierungssystem.

Während ISO 14001 und Umweltmanagementansätze lediglich ein Werkzeug zur Verfügung stellen, ohne dessen Wirksamkeit zu überprüfen, ist EMAS ergebnis- und zukunftsorientiert. Eine Validierung erfolgt nur dann, wenn nicht nur das UMS nach ISO 14001 erfolgreich implementiert ist, sondern erst wenn die mit der Einführung des UMS beabsichtigten Verbesserung der Umweltleistung und insbesondere auch die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften nachgewiesen wurden.

Das EMAS-Verfahren ist fortschrittlicher und häufig auch kostengünstiger für die Teilnehmer als andere Ansätze, weil es auf dauerhafte Ergebnisse zur Verbesserung der Umweltleistung angelegt ist.

Die EMAS-Validierung kann oft auch Grundlage, Ausgangspunkt oder Baustein für weitere Verfahren und Zertifizierungssysteme im Unternehmen sein: Umweltproduktdeklarationen, Treibhausgaszertifizierung, „Legal Compliance Surveys“, „Environmental due dilligence“, CSR- oder Nachhaltigkeitsberichterstattung etc. und damit den Organisationen einen Mehrwert im Vergleich zu ISO 14001 bieten.

Da das EMAS zugrunde liegende Managementsystem die ISO 14001 ist, kann jede an EMAS teilnehmende Organisation „automatisch“ auch ein ISO-Zertifikat erhalten. Bei privatwirtschaftlichen Lieferbeziehungen hängt es von der Verhandlung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber ab, ob dieser – auch wenn es sich um ein außereuropäisches oder selbst nicht an EMAS beteiligtes Unternehmen handelt – die zusätzlichen EMAS-Vorleistungen anerkennt. Bestimmte zusätzlich zum ISO-Zertifikat geforderte Nachweise, wie z.B. Lieferantenaudits, Legal Compliance Audits (Überprüfung der Einhaltung der Rechtsvorschriften), können bei EMAS-validierten Zulieferern entfallen. Damit lassen sich auf beiden Seiten erhebliche Kosten einsparen. Anforderungen von Kunden im globalen Markt stehen einer EMAS-Teilnahme demnach nicht im Wege, sondern können im Gegenteil eine EMAS-Validierung noch sinnvoller machen.

b) EMAS als bester und umfassendster Ansatz

Der UGA unterstützt die Auffassung der UMK, die EMAS als die anspruchsvollste Lösung im Bereich des Umweltmanagements ansieht. BMU/UBA erfassen und analysieren in einem Projekt „Einstiegshilfen für KMU“ zurzeit die bisher praktizierten Umweltmanagementansätze unterhalb von EMAS und ISO 14001. Solche Umweltmanagementansätze können auf dem Weg zu einem vollwertigen betrieblichen UMS hilfreich sein. Aktuell entschließen sich allerdings nach Erkenntnissen des UGA weniger als 15% solcher Unternehmen mit Umweltmanagementansätzen zu einer anschließenden EMAS-Validierung.

Die Qualitäten von EMAS gegenüber einem UMS nach der Industrienorm ISO 14001 und einfacheren Umweltmanagementansätzen liegen nach Auffassung des UGA in der konsequenten Orientierung auf die kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung, in der transparenten Information über Umweltziele und -maßnahmen als Bestandteil der Umwelterklärung, in der geprüften Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften als Teilnahmevoraussetzung und in der öffentlich-rechtlichen Zulassung, Prüfung und Beaufsichtigung von Umweltgutachtern.

Die Auffassung, dass eine EMAS-Teilnahme höhere Glaubwürdigkeit verleiht, wird durch einen europäischen Standardbaustein bestätigt, der seit Mitte 2003 branchenspezifisch in alle Merkblätter der Kommission zur besten verfügbaren Technik (BAT) eingefügt wird, sowie durch die Inbezugnahme von EMAS in anderen Rechtsvorschriften der EU.

c) Verantwortung der Unternehmen und Organisationen

Ein entscheidender Grund, auf europäischer Ebene ein staatlich gestütztes System für die betriebliche Auditierung und das Umweltmanagement als freiwilliges Instrument anzubieten, war es, einem Umsetzungsdefizit bei umweltrechtlichen Vorschriften auch durch innerbetriebliche Maßnahmen zu begegnen.

EMAS ist 1993 unter dem Fünften Umwelt-Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaften entstanden und Bestandteil der Gemeinschaftsstrategie im Umweltbereich sowie der Maßnahmen für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung (1992-2000). Als neuer Grundsatz wurde seitdem Wert auf die Beteiligung der Wirtschaftsakteure und eine stärkere Eigenverantwortung der Unternehmen im Umweltschutz gelegt. Diese strategische Ausrichtung soll unter dem Sechsten Aktionsprogramm (2002-2012) verstärkt fortgesetzt werden.

Diese von der EU geforderte gesellschaftlichen Verantwortung für die Umwelt können Teilnehmer aus der Wirtschaft mit dem europäischen Umweltmanagementsystem EMAS besonders glaubwürdig nachweisen, denn es ist unabhängig geprüft, setzt die Einhaltung aller gesetzlichen Vorschriften voraus, verlangt darüber hinausgehende kontinuierliche Verbesserungen im betrieblichen Umweltschutz und ist durch die Veröffentlichungspflicht der Umwelterklärung öffentlich und transparent.

In Deutschland ist in den letzten Jahren ein Abbau der staatlichen Aufsicht beim Vollzug von Umweltgesetzen zu beobachten. Dadurch vergrößert sich aber auch das Schadens- und Haftungsrisiko der Unternehmen. Deshalb ist eine eigenverantwortliche und systematische Herangehensweise durch die Unternehmen mittels EMAS dringlicher denn je.

Mit der durch EMAS nachprüfaren Übernahme von gesellschaftlicher Verantwortung erfüllen EMAS-Teilnehmer nicht nur Verpflichtungen, sondern übernehmen auch unternehmerische Verantwortung in der Stabilisierung und Zukunftssicherung ihrer eigenen Organisation, die ihnen Nutzen bringt.

EMAS trägt im Unternehmen zu einer Reihe weiterer vorteilhafter Prozesse bei: Kosteneinsparungen aufgrund optimierter Ressourcennutzung, erhöhter Datentransparenz, Organisationsverbesserungen, stärkerer Mitarbeiterbindung und Kundenorientierung sowie Risikominimierung durch bessere Notfallvorsorge.

d) Das deutsche Umweltgutachtersystem

Das deutsche Umweltgutachtersystem zeichnet sich durch hohe Qualität und Transparenz aus. Umweltgutachter ist ein Zulassungsberuf nach dem Umweltauditgesetz. Mit der Zulassung und der Aufsicht über die Umweltgutachter ist die Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU) betraut. Damit hat Deutschland neben Italien und Österreich eine eigene Akkreditierungsstelle für Umweltgutachter eingerichtet und den Besonderheiten von EMAS

durch eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung Rechnung getragen. Andere Mitgliedstaaten haben die Zulassung den privatrechtlichen Akkreditierungsstellen übertragen, die diese in Anlehnung an die dort für den ISO-Bereich entwickelten Verfahren der Europäischen Akkreditierung ausüben.

Im Gegensatz zum Verfahren der Europäischen Akkreditierung ist der Prozess der Zulassung von Umweltgutachtern in Deutschland in hohem Maße transparent. Umweltgutachter kann nur werden, wer die erforderliche Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde nach dem Umweltauditgesetz (UAG) besitzt. Zu den fachlichen Voraussetzungen gehören u. a. exzellente Branchenkenntnisse. Die Zulassung erfolgt individuell, branchenbezogen und nach einer ausführlichen mündlichen Prüfung. Damit ist sichergestellt, dass der Gutachter die relevanten Umweltaspekte und den Rechtsrahmen kompetent bewerten kann, aber auch für die Übernahme von Zusatzaufgaben befähigt ist. Zu diesen Zusatzaufgaben gehören die Verifizierung von Emissionsberichten und Zuteilungsanträgen nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, die Prüfung der Anforderungen der Entsorgungsfachbetriebeverordnung, die Bescheinigung der Anforderungen nach der Altfahrzeugeverordnung, die Ausstellung von Herkunftsnachweisen nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz, die Zertifizierung von Anlagen zur Erstbehandlung von Elektro- und Elektronikaltgeräten nach dem ElektroG, im geregelteren sowie die Prüfung von Produktdeklarationen und vielen weiteren Zertifikaten im sog. ungeregelten Bereich

Derselben Transparenz unterliegt auch die Qualitätssicherung des Systems durch eine öffentlich-rechtlich gestaltete Aufsicht, die individuell und inhaltsbezogen erfolgt, insbesondere indem auch die Qualität der vorgenommenen Begutachtungen anhand von Stichproben überprüft wird. Die Zulassungsstelle erstattet dem UGA halbjährlich über die getroffenen Aufsichtsmaßnahmen Bericht. Der UGA hat unter Beteiligung aller betroffenen Kreise die Einzelheiten des Aufsichtsverfahrens in einer Richtlinie geregelt.

e) Verbesserung der Umweltleistung

EMAS-Organisationen verpflichten sich zu einer kontinuierlichen Verbesserung ihrer Umweltleistung. Andere Ansätze verlangen in der Regel nur eine rudimentär ausgeprägte Managementsystemstruktur und streben punktuelle Verbesserungen der Umweltleistung an (vgl. die Zwischenergebnisse des BMU/UBA-Projektes „Einstiegshilfen für KMU“ zu den bisher praktizierten Umweltmanagementansätzen unterhalb von EMAS und ISO 14001). Die Ergebnisse des Managementsystems sind zumeist nicht zu überprüfen bzw. für Außenstehende nicht transparent zu machen (z.B. ISO 14001-Zertifizierung). Demgegenüber gehört zur EMAS-Validierung die Selbst- und Fremdprüfung, ob die Verbesserungen des betrieblichen Umweltschutzes eingetreten sind. Zielabweichungen sind zu begründen.

EMAS gibt dem Umweltgutachter auf, im Rahmen seiner Berichtslegung eine Bewertung der Umweltleistung der Organisation vorzunehmen. EMAS-Betriebe erhalten so eine Beurteilung ihrer derzeitigen Umweltsituation von unabhängiger, fachkundiger Seite. Es werden ihnen Entwicklungsmöglichkeiten zur ökologischen Verbesserung aufgezeigt und damit Wege eröffnet, die sie sonst möglicherweise nicht beschritten hätten.

Kein anderer Ansatz, weder im Bereich der Managementsystemzertifizierung noch im Bereich staatlicher Kontrolle, schafft es, eine positive Entwicklung der Umweltleistung in Organisationen so nachhaltig zu begünstigen.

f) Einhaltung der Rechtsvorschriften

EMAS zielt anders als jeder andere Ansatz auf die Sicherstellung der Einhaltung von Rechtsvorschriften. Dies wird auch in der Praxis am weitestgehenden und sichersten durch EMAS erreicht.

Unternehmen benötigen zur Sicherstellung einer kontinuierlichen Verbesserung der Umweltleistung und der Einhaltung der Rechtsvorschriften (Legal Compliance) nicht zwingend ein standardisiertes Umweltmanagementsystem. Ein Umweltmanagementsystem allein garantiert aber weder die Einhaltung der Rechtsvorschriften noch eine Verbesserung der Umweltleistung. Standardisierte Umweltmanagementsysteme sind geeignet, die Voraussetzungen für beides zu schaffen. Aber letztlich zeigt erst das Ergebnis, ob die Rechtsvorschriften eingehalten werden und eine Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes gegeben ist. Ähnliche Erfahrungen liegen beim standardisierten Qualitätsmanagement vor, wo es zahlreiche Beispiele für schlechte Produktqualität trotz ISO 9001-Zertifizierung gibt und Beispiele für gute Produktqualität ohne ISO 9001-Zertifikat.

Die hohe Funktionalität von EMAS im Bereich der Rechts- und Haftungssicherheit im Unternehmen ist darauf zurückzuführen, dass im „Komplettpaket EMAS“ neben der Funktion des UMS auch die Ergebnissicherung verfahrenstechnisch verankert ist. Hierzu leistet das deutsche Verfahren nach dem Umweltauditgesetz entscheidende Beiträge. Die Ergebnisse des UMS werden im Rahmen von EMAS und der Umsetzung im deutschen Umweltauditgesetz mehrfach gesichert: Durch die Umweltbetriebsprüfung im Unternehmen, durch die externe Prüfung (Verifizierung und Validierung) des Umweltgutachters, durch die stichprobenhafte fallbezogene Aufsicht über den Umweltgutachter, durch die Transparenz im Unternehmen und gegenüber der Öffentlichkeit durch eine obligatorische Darstellung in einer Umwelterklärung, durch die Vorlage bei der Registrierungsstelle und die Beteiligung der zuständigen Umweltbehörden.

Der UGA sieht weiterhin die Einhaltung der Rechtsvorschriften als die tragende Säule der EMAS-Validierung, auch wenn dadurch einige Organisationen, die durch Umweltmanagementmaßnahmen im Unternehmen erhebliche Verbesserungen erreichen könnten, zunächst von einer Teilnahme ausgeschlossen sind. Dadurch wird letztendlich sichergestellt, dass eine Verbesserung der Umweltleistung oberhalb des gesetzlichen Niveaus erzielt wird. Er verweist auf seine Stellungnahme vom 3. Februar 2004 zur Prüfung der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften bei EMAS-Teilnehmern unter aufsichtsrechtlichen Aspekten.

g) Umwelterklärung

Eine interessant gestaltete Umwelterklärung leitet dazu an, die Kunden und die Öffentlichkeit aktiv und wahrheitsgemäß über den betrieblichen Umweltschutz zu informieren. Die Mindestinhalte einer Umwelterklärung nach der EMAS-Verordnung dienen auch als eine verlässliche Richtschnur für die zunehmende Zahl an freiwilligen Umwelt- und Nachhaltigkeitsberichten. EMAS-Unternehmen wer-

den hinsichtlich ihrer Unternehmensberichterstattung häufig mit Umweltpreisen ausgezeichnet. Die Transparenz von EMAS ist ein entscheidender Wert. Während sowohl der Status bzgl. Rechtskonformität als auch die Umweltleistung des Unternehmens und das Programm zu deren Verbesserung bei ISO-zertifizierten Organisationen Geheimnis zwischen Organisation und Zertifizierer bleiben, kann die Öffentlichkeit dies bei einer EMAS-validierten Organisation aus der Umwelterklärung ersehen.

Die Umwelterklärung stellt in ihren Mindestanforderungen aus der EMAS-Verordnung einen technischen Rechenschaftsbericht dar. Die Öffentlichkeit wird über alle relevanten Umweltaspekte informiert. Die Einhaltung dieser Mindestanforderungen wird vom Umweltgutachter geprüft und von der Zulassungsstelle und den Registrierungsstellen kontrolliert. Dies ist nach Auffassung des UGA notwendige Voraussetzung für die Substitution staatlicher Überwachung.

h) Öffentliches Register

Ein entscheidender Unterschied zu allen anderen Ansätzen ist der Eintrag in einem öffentlichen Register. Zwar existieren auch hinsichtlich der ISO-Zertifikate und bei Umweltmanagementansätzen Bemühungen zu Verzeichnissen und „Registern“, diese sind aber nicht im selben Umfang verlässlich, da sie auf freiwilligen Angaben der beteiligten Organisationen oder der Zertifizierer beruhen und damit für Außenstehende nicht nachprüfbar sind. Demgegenüber ist das EMAS-Register tagesaktuell im Internet unter <http://www.emas-register.de> zu ersehen. Dies stellt einen großen Vorteil hinsichtlich der Glaubwürdigkeit des Systems in der Öffentlichkeit dar.

i) Bekanntheit von EMAS / EMAS-Logo

Nach zehn Jahren praktischer Erfahrung gehören EMAS und ISO 14001 zum regelmäßigen Lehrinhalt in allen Studienrichtungen an deutschen Hochschulen, die mit betrieblichem Umweltschutz zu tun haben. Dennoch sind weder EMAS noch ISO 14001 einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Bezüglich der ISO 14001 ist dies nicht erforderlich, da sich ISO-Managementsysteme im Wesentlichen unternehmensintern auf das Kunden-Lieferantenverhältnis konzentrieren. Bei EMAS wird eine größere Bekanntheit in der Öffentlichkeit angestrebt, da das System auf die Information weiterer Zielgruppen, wie Endverbraucher, Nachbarschaft, Multiplikatoren, Behörden zielt. Hierzu haben beispielsweise Bund und Länder im Jahre 2001 eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Werbekampagne zur Einführung und Bekanntmachung des EMAS-Logos finanziert und machen teilweise im Internet und durch Plakate und Broschüren auf EMAS als Instrument aufmerksam. Eine besondere Beachtung findet EMAS auch als ein Kernelement in vielen Umweltvereinbarungen/Umweltpakten, die die Bundesländer mit Wirtschaftsverbänden vereinbart haben.

j) Behördenakzeptanz

EMAS rechtfertigt eine höhere Behördenakzeptanz als andere Umweltmanagementsysteme. Die gesetzliche Verankerung des Regelwerks und die Übererfüllung rechtlicher Pflichten durch die EMAS-Teilnehmer ermöglicht es ferner, behördliche Erleichterungen bei der Überwachung und Genehmigung von technischen Anlagen zu gewähren, sofern die Ergebnisse der Prüfung im Rah-

men von EMAS eine funktionale Äquivalenz mit den nach anderen umweltrechtlichen Vorschriften zu erfüllenden Pflichten aufweisen. Ferner haben wegen des verminderten Verwaltungsaufwandes mehrere Bundesländer eine Reduzierung der Überwachungs- und Genehmigungsgebühren eingeführt. Es liegt in der Hand der öffentlichen Verwaltung, beispielsweise im Rahmen der staatlichen Überwachung sowie bei Umweltpakten und -vereinbarungen, den Unternehmen und Organisationen mit EMAS besonders Rechnung zu tragen.

k) Anstieg sonstiger Zertifizierungszahlen

In den Jahren 2001 bis 2004 war im Gegensatz zu dem geringen Rückgang der EMAS-Unternehmen die Zahl der ISO-Zertifizierungen weiter angewachsen. Dies sollte nicht überinterpretiert werden. Diese Entwicklung ergibt sich nach Auffassung des UGA als eine direkte Folge der EMAS-Revision. EMAS II, die seit 19. März 2001 gültige Verordnung (EG) Nr. 761/2001, verlangt die Einhaltung der ISO-Anforderungen an das Umweltmanagement quasi als Durchgangssituation. Damit hat sich das Verhältnis zwischen ISO und EMAS von einer Konkurrenz der Systeme zu einem Stufenmodell gewandelt. Folge ist, dass Unternehmen auf niedrigerer Stufe stehen bleiben.

EMAS verlangt insbesondere nach der EMAS II-Revision weiterhin sämtliche einschlägigen Rechtsvorschriften im Umweltschutz strikt einzuhalten und darüber hinaus ein höheres Niveau an Umweltleistung zu entwickeln. Dieses hohe Niveau will oder kann nicht jede Organisation ohne weiteres erreichen, und strebt daher nicht an, das Zertifikat zu erlangen oder beizubehalten. Dieses wird aber von Seiten des UGA als ein unverzichtbares Qualitätskriterium für ein staatlich gestütztes System gesehen. Andererseits ist für viele Unternehmen gerade die Bestätigung der Rechtskonformität und der höheren Umweltleistung ein entscheidender Grund für die Teilnahme an EMAS.

3. Überprüfung der deutschen EMAS-Praxis im Hinblick auf Effizienz und Wirtschaftlichkeit im Vergleich zur Umsetzung der EU-Verordnung in anderen Mitgliedstaaten und der dort geübten Verfahrensweise *(Ziffer 1 Satz 1 und Ziffer 2 des UMK-Beschlusses)*

Zur Prüfung hat das BMU einen Forschungsauftrag vergeben, mit dem u.a. Umsetzungen in zwei anderen Mitgliedstaaten beispielhaft vergleichend untersucht werden sollen.

Nach Überzeugung des UGA verfügt Deutschland über das stabilste und ausgereifteste Umweltgutachtersystem und hat damit in der Vergangenheit erfolgreich einen hohen Standard im Bereich des Umweltmanagements in Deutschland und Europa gesichert. Dieser Vorteil ist weiter zu stärken und auszubauen.

Der UGA stimmt mit der Forderung der 63. UMK überein, dass dabei stets auf höhere Effizienz und Wirtschaftlichkeit geachtet werden muss.

Der deutsche Ansatz stellt ein leistungsfähiges und ausbalanciertes System unter Beteiligung der Behörden, der Wirtschaft und aller interessierten Kreise dar, welche die Zuverlässigkeit des Gesamtsystems sicherstellen. Mit der Übertragung der Registrierungsaufgabe an die Kammern und der Akkreditierungsaufgabe an eine beliebige GmbH hat Deutschland sich für ein wirtschaftsnahes Modell bei der EMAS-Umsetzung entschieden, das gleichzeitig Transparenz und Mitsprachemöglichkeiten für alle Beteiligten bietet.

Die deutsche Umsetzung des EMAS-Systems mit den Komponenten IHK/HWK als Registrierungsstellen, DAU als Akkreditierungsstelle und dem UGA als Partizipationsgremium aller interessierten Kreise ist im Rahmen des im Auftrag der Kommission (GD Unternehmen) erstellten Abschlussberichtes der Expertengruppe über das sog. Best-Projekt – „Öffentliche Initiativen zur Förderung von Umweltmanagementsystemen in kleinen und mittleren Unternehmen“ als beispielhaft hervorgehoben und als ein entscheidender Erfolgsfaktor für die Beteiligung in Deutschland gewertet worden. Maßnahmen für mehr Wirtschaftlichkeit und Effizienz sollten nach Meinung des UGA daher an diese Erfolgsfaktoren anknüpfen.

Zu den Erfolgen des EMAS-Systems gehört das hohe Maß an Verlässlichkeit und Glaubwürdigkeit bei den Teilnehmern. Die Effektivität des deutschen EMAS-Ansatzes darf nach Auffassung des UGA daher nicht beeinträchtigt werden.

Eine Beteiligung aller interessierten Kreise wird auch von der EMAS-Verordnung gefordert. Ihr wird in unterschiedlichem Umfang z.B. durch Beteiligung von beratenden EMAS-Komitees in Italien, Österreich, der Tschechischen Republik und Frankreich entsprochen.

In Großbritannien, den Niederlanden und einigen anderen EU-Mitgliedstaaten ist die Zulassung der Umweltgutachter denselben Stellen übertragen, die privatrechtlich die Akkreditierung von ISO-Zertifizierern wahrnehmen. Sie erfolgt dort in Anlehnung an die Verfahren der Europäischen Akkreditierer, die auch für ISO gelten. Nach Auffassung des UGA wäre eine Änderung der Akkreditierung in Deutschland in eine solche Richtung fragwürdig. Zum einen hat sich Deutschland erfolgreich für die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Umweltgutachterzulassung und den Beruf des Umweltgutachters als Zulassungsberuf entschieden; dies rechtfertigt und verlangt eine Sonderstellung. Zum anderen entfielen wesentliche Elemente zur Erfolgssicherung und zur Erreichung einer höherrangigen Qualität. Eine wesentliche Umgestaltung des in Deutschland eingerichteten Systems könnte die bisherige Unterstützung der beteiligten Kreise gefährden. Die in EMAS angelegten Möglichkeiten für eine Flexibilisierung z.B. bei Mindestauditzeiten kommen nach den Regeln der Europäischen Akkreditierer nicht in Frage. Dadurch ergäben sich insbesondere für kleine Organisationen erhebliche finanzielle Mehrbelastungen bei der Begutachtung und gleichzeitig drohte eine Abnahme der Qualität und Glaubwürdigkeit des Gesamtsystems.

In Österreich werden dagegen Akkreditierung und Registrierung im Bereich der öffentlichen Hand wahrgenommen. Eine Änderung von Akkreditierung und/oder Registrierung in Deutschland in eine solche Richtung würde die bisherige Ausgestaltung als „wirtschaftsnahes Modell“ beenden und es entstünden permanente staatliche Ausgaben. Zwar könnte die EMAS-Teilnahme durch Subventionierung (Verzicht auf Aufsichts- und/oder Registrierungsgebühren) gefördert und damit eine

EMAS-Teilnahme ggf. unterstützt werden. Dies aber nur dann, wenn die Verwaltung davon absehen könnte, dem Kostendeckungsprinzip folgend Kosten für Aufsicht und Registrierung auf der Grundlage von Gebührenordnungen auf die betreffenden Unternehmen umzulegen.

Aufgrund des Zugewinns an Glaubwürdigkeit und Transparenz hält der UGA den Aufwand zur Unterhaltung des Systems für in vollem Umfang gerechtfertigt. Er sieht keinen Anlass, das System grundsätzlich in Frage zu stellen.

Der Verfahrensablauf nach der EMAS-Verordnung ist im Übrigen EU-rechtlich vorgegeben. Er bietet ein Höchstmaß an Transparenz und Rechtskonformität, was wiederum zu Rechtssicherheit bei den Unternehmen führt. Bei einer Abschwächung der Anforderungen würde dieser Vorteil für die Unternehmen entfallen.

4. Schlanker, flexibler und vor allem kostengünstiger für die teilnehmenden Organisationen? (*Ziffer 1 Satz 3 des UMK-Beschlusses*)

EMAS, wie in Deutschland umgesetzt, erfordert die Beteiligung des Staates nur dort, wo dies zur Sicherstellung der Zuverlässigkeit, Transparenz und Glaubwürdigkeit unbedingt erforderlich ist. Die gesamten EMAS-Regeltätigkeiten, z.B. die Prüfung und Zulassung der Gutachter, deren Überwachung, und die Erarbeitung von Richtlinien, werden dagegen von den betroffenen Kreisen gemeinsam getragen. Dies ist nicht nur kostengünstiger als eine staatliche Institution, sondern stellt gleichzeitig Transparenz und gesellschaftliche Akzeptanz sicher.

Die Kosten der EMAS-Teilnahme wurden von Unternehmen, die sich nicht revalidieren ließen, nicht oder nur in geringem Umfang als Grund für eine Aufgabe von EMAS angegeben (Erfassung der Registrierungsstelle IHK Duisburg und IHK München in den Jahren mit rückläufigem Trend: 2001 - 2004). Es ist aber nicht auszuschließen, dass insbesondere für den Neueinstieg von KMU auch die Kosten der Validierung oder der Registrierung ein hemmender Faktor sind.

EMAS wird heute vorrangig von innovativen Unternehmen angewendet. Eine Massenbewegung – insbesondere bei den KMU - wird nur dann entstehen, wenn im Regelfall das Kosten-Nutzen-Saldo der freiwilligen EMAS-Beteiligung positiv ausfällt. Der Zertifizierungsdruck auch bei den KMU wird allerdings in bestimmten Branchen mit ausgeprägten Zuliefererverflechtungen weiter zunehmen; er sollte für EMAS in stärkerem Maße genutzt werden.

Die Kosten setzen sich aus internen und externen Positionen zusammen.

a) Interne Kosten

Das Managementsystem von EMAS entspricht dem der ISO 14001. Da allerdings die ISO 14001 eine kontinuierliche Verbesserung der Umweltleistung nur indirekt über die Weiterentwicklung des Managementsystems zu fördern sucht, ist nicht ausgeschlossen, dass der von EMAS geforderte Nachweis einer Orientierung an den tatsächlichen Umweltleistungen zu einer zusätzlichen Kosten-

belastung führt. Der besondere Leistungsanspruch von EMAS kann also Aufwendungen und Investitionen verursachen, die letztendlich aber entweder rechtlich begründet sind oder der Realisierung der von der Organisation selbstgesteckten Ziele - und diese schließen im Regelfall Einsparungen ein - dienen.

Als interne Kosten speziell für die EMAS-Teilnehmer fallen Kosten für eine eventuelle tiefergehende Umweltprüfung sowie Kosten für die Erstellung und Verbreitung der Umwelterklärung an.

EMAS verlangt nur für den Fall, dass eine Organisation nicht schon über ausreichende Informationen zur Ermittlung und Bewertung ihrer wesentlichen Umweltaspekte (vergleichbar ISO 14001) verfügt, eine erste Umweltprüfung und gibt hierfür explizit bestimmte Prüfbereiche vor. Eine sorgfältige Umweltprüfung erfordert den entsprechenden Aufwand, dient jedoch der angemessenen Festlegung von Umweltzielen und ermöglicht die Ausgestaltung eines effektiven und effizienten Managementsystems.

In der Vergangenheit wurde die Erstellung und Verbreitung der Umwelterklärung als ein entscheidender zusätzlicher Kostenfaktor betrachtet. Die EMAS-Teilnehmer machen nun weitgehend von der Möglichkeit Gebrauch, Umwelterklärungen kostengünstig im Internet vorzuhalten und zu verbreiten. Die für eine Umwelterklärung erforderlichen Informationen generiert das UMS. Redaktioneller und gestalterischer Aufwand bleibt im Wesentlichen dem Selbstverständnis der Organisation überlassen.

Es ist darüber nachzudenken, wie Organisationen die Erstellung der Umwelterklärung weiter erleichtert werden kann, ohne den Transparenzgedanken zu beeinträchtigen. In Frage kommt eine stärkere Flexibilität z.B. im Hinblick auf Darstellungen der Umwelterklärung im Internet sowie das Absehen von einer aufwändig erstellten gedruckten Version. Der UGA unterstützt alle Initiativen, die auf eine kurze Darstellung der notwendigen Inhalte gerichtet sind und dies insbesondere kleinen und mittleren Unternehmen vermitteln („EMAS leicht gemacht“: Umwelterklärung auf weniger als zehn Seiten).

Verbesserungsvorschläge:

Der UGA empfiehlt eine Zahlungsbereitschaftsanalyse unter potentiellen Teilnehmern durchzuführen, wie sie im Rahmen von EMAS-Projekten in den neuen Mitgliedstaaten der EU angestoßen wurden. Dort hat sich gezeigt, dass externe Kosten durch eine Verteilung von Beratungs- und Prüfungskosten auf mehrere Beteiligte, eine Anleitung zu EMAS und zur Erstellung einer knappen Umwelterklärung sowie die Vernetzung der Teilnehmer auf das von den Beteiligten angegebene Maß reduziert werden konnten. Hier verspricht sich der UGA den höchsten Gewinn zu kosteneffizienten Lösungen.

Zur Senkung der Kosten für die EMAS-Teilnehmer könnte insbesondere eine gebündelte Beratung und Begutachtung von Teilnehmern (nach Branchen und Gruppen) dienen. Vorschläge hierzu bestehen in den erfolgreichen sog. EMAS-Kovoi-Projekten in Baden-Württemberg oder in Angeboten,

Gruppen von KMU eine einfache und unternehmensadäquate Vorgehensweise für „EMAS“ anzubieten und zu vermitteln.

Es empfiehlt sich, Strukturen zu schaffen, die eine Motivation zu Branchen- und Konvoilösungen begünstigen. Der UGA bittet Bund, Länder, Kommunen und Wirtschaftsverbände, hierzu einen Beitrag zu leisten.

Eine Aufwands- und damit Kostenerleichterung für die Teilnehmer könnte im Rahmen der EMAS-Revision dadurch erreicht werden, bei der Validierung der Umwelterklärung wieder zu einem Drei-Jahresrhythmus wie unter EMAS I (Verordnung (EG) Nr. 1836/1993) zurückzukehren oder die Ausnahmen von der Pflicht zur jährlichen Validierung (bisher nur für kleine Unternehmen/Organisationen bis 50 Beschäftigte) auf mittlere Unternehmen (bis 250 Beschäftigte) zu erstrecken. Demgegenüber ist aber auch kritisch anzumerken, dass damit der Gleichlauf mit dem Überwachungszyklus eines UMS nach der ISO-Norm (jährlich) verlassen wird und Privilegierungsoptionen (Substitution von jährlichen umweltrechtlichen Pflichten wie z.B. § 3 Abs. 2 oder § 9 EMAS-PrivilegV) in Frage stehen.

b) externe Kosten

Die externen Kosten fallen für die Prüfung der Organisation durch den Umweltgutachter (Validierung) und die Registrierung der Organisation an. Beide Systeme, zur Validierung und zur Registrierung, sind wirtschaftsnah ausgestaltet und auf Selbsttragung ausgerichtet.

aa) Validierung / Kosten der Zulassungsstelle

Die Validierungskosten regelt und trägt der Markt.

Obwohl EMAS die umfassende Überprüfung der Ergebnisse des UMS vorsieht, kann der Aufwand für die Validierung an die Gegebenheiten der Organisation flexibel angepasst werden. EMAS bietet im Vergleich zur ISO 14001 Vorteile, die die Validierungskosten verringern können:

So ermöglicht der Leitfaden der Kommission für die Überprüfung von kleinen und mittleren Unternehmen (Empfehlung der Kommission 2001/680/EG, Anhang IV), bei kleinen Unternehmen kostenwirksam auf ein jährliches Überwachungsaudit zu verzichten und die Dokumentation unternehmensadäquat zu verringern.

Das deutsche System verzichtet auf eine kostenwirksame Vorgabe von Mindestauditzeiten. Dieser Verzicht ist möglich, weil die Qualitätssicherung des Audits durch inhaltliche Kontrolle erfolgt. Die Arbeit des Umweltgutachters unterliegt sowohl durch die DAU als auch durch die Regelanfrage der Umweltbehörden bei der Registrierung und letztlich durch die Öffentlichkeit mit der Umwelterklärung einer mehrstufigen Überwachung. Zertifizierer im Bereich der Normung sind demgegenüber an formalisierte Vorgaben der europäischen Organisation der Akkreditierungsstellen (European Co-operation for Accreditation - EA) für bestimmte Manntage der Zertifizierer gebunden.

Die ISO-Strategie zur Verbesserung ihrer Managementsysteme besteht darin, die Anforderungen immer weiter zu verfeinern. Die Systeme werden dadurch allerdings immer komplizierter – und damit kostenintensiver. Beispiele unterschiedlicher Industriebranchen zeigen, dass die Anforderungen von ISO-Normen um zahlreiche Zusatzanforderungen angereichert werden, wodurch aber der Aufwand für Einführung, Pflege und Auditierung/Zertifizierung erhöht wird.

Obwohl EMAS höherwertige Anforderungen erfüllt, muss es in der Anwendung und Verifizierung nicht teurer sein, wie die Praxis zeigt.

Ein Teil der Validierungskosten wird auch durch die staatliche Aufsicht bestimmt. Es fallen Kosten für die Zulassung, Prüfung und Aufsicht über die Umweltgutachter an. Diese fließen – wie auch bei anderen Zertifizierungen – in die Preiskalkulationen der privatwirtschaftlichen Umweltgutachter ein, die sämtliche Kosten für Zulassung und Aufsicht der DAU GmbH tragen. Bereits im Jahr 2002 wurde durch eine Novelle der Gebührenverordnung erreicht, Gebühren für die Aufsicht differenzierter zu erheben und die Aufsichtskosten gerechter zu verteilen. Dies führte insbesondere bei Begutachtungen von KMU zu Erleichterungen. Die Begutachtung von Kleinstbetrieben mit bis zu 10 Beschäftigten wird danach mit 50 Euro je dreijährigem Aufsichtszeitraum in die Gebührenerhebung beim Umweltgutachter eingestellt. Auch wurde der Turnus für die praktischen Überprüfungen der Umweltgutachter bei Ihrer Arbeit in Organisationen (Witnessaudits) von drei auf sechs Jahre ausgedehnt.

Kosten von Validierung bei EMAS und Zertifizierung bei ISO 14001 entsprechen sich im Wesentlichen. Eine Besonderheit des deutschen EMAS-Systems ist es, Gebührenanteile für die Aufsicht zu erheben, die sich an der jeweiligen Größe (Anzahl der Beschäftigten) des begutachteten Standortes orientieren. Diese werden von den Umweltgutachtern üblicherweise unmittelbar an die Endkunden durchgereicht. Im ISO-Bereich fallen dagegen für zertifizierte Organisationen neben den Zertifizierungskosten zusätzlich Jahreszertifikatsgebühren in nicht unerheblichem Umfang an. Auch sie werden organisationsbezogen erhoben.

Kostenvorteile bei EMAS können nur dann entstehen und an Teilnehmer umgelegt werden, wenn der Umfang der (Regel-)Aufsicht vermindert werden kann. Die ist nach Auffassung des UGA im Rahmen der gegenwärtigen Regelung nicht möglich und nicht sinnvoll.

Im Übrigen käme zur Kostenreduzierung für die Teilnehmer nur eine Subventionierung der Aufsicht durch Staat oder Wirtschaftsverbände in Betracht.

bb) Registrierung / Kosten der Registrierungsstellen

Die Registrierungskosten sind jeweils durch Satzung der IHK / HWK festgelegt. Sie sind uneinheitlich im Bundesgebiet und sind in aller Regel seit Einführung des System nicht verändert oder erhöht worden. Die Kosten der Registrierung machen einen Anteil von weniger als 1% an den Gesamtkosten für die Organisationen aus. Die Registrierungsstellen tragen vor, dass die erhobenen Gebühren i. d. R. nicht zur Kostendeckung ausreichen. Zudem sind Beschwerden über Registrierungskosten oder Anregungen zur Gebührensenkung von Seiten der Teilnehmer nach Berichten

der Registrierungsstellen eine seltene Ausnahme. Berichte, wonach hohe Registrierungsgebühren ein grundsätzliches Hemmnis bei der EMAS-Teilnahme darstellen, wie teilweise aus skandinavischen Ländern bekannt, liegen für Deutschland nicht vor. Die teilnehmenden Organisationen haben allerdings erhebliche Aufwendungen zur Einrichtung und Umsetzung von EMAS im Betrieb. Es ist daher nicht auszuschließen, dass bei den Unternehmen eine Gerechtigkeitserwägung verbreitet ist, die den Staat in der Pflicht sieht, dies zu unterstützen.

Es ist daher fraglich, ob eine Kostenreduzierung einen Schlüsselfaktor darstellt oder ob durch Subventionierung durch Staat oder Wirtschaftsverbände ein positiver psychologischer Anreiz für eine höhere EMAS-Beteiligung gesetzt werden könnte.

Verbesserungsvorschläge:

Der UGA hält es für denkbar, einen Effektivitätsgewinn und damit auch Kosteneinsparungen durch die Konzentration auf eine deutlich geringere Anzahl von Registrierungsstellen zu realisieren.

cc) UGA / Einbindung der interessierten Kreise / Kosten der UGA-Geschäftsstelle

Ferner fallen Kosten auf Bundesebene für die Unterhaltung des UGA respektive der Geschäftsstelle nach § 26 UAG an. Die Kosten sind nicht Teilnehmer-relevant. Kosteneinsparungen beim UGA würden daher den EMAS-Teilnehmern nicht nützen, aber ggf. die Unterstützung durch die interessierten Kreise schwächen. Der UGA hat seit 2002 neben Regelsetzungsfunktionen die gesetzliche Aufgabe, die Verbreitung von EMAS im Bundesgebiet zu fördern, die einen Schwerpunkt der aktuellen Tätigkeit ausmacht. Die Arbeit des UGA erfolgt ehrenamtlich. Sie war in der Vergangenheit in besonderem Maße nützlich für die Verbreitung des Umweltmanagements in Deutschland aber auch für seine strategische Ausprägung und Fortentwicklung. Der UGA hat durch Änderung seiner Geschäftsordnung und seiner AG-Strukturen einen erheblichen Beitrag zur eigenen Reform und Effizienzsteigerung der Arbeit geleistet. Ein auf staatlicher Ebene angesiedeltes Gremium zur Sicherung der Glaubwürdigkeit des Systems wird in Deutschland z.B. auch im Bereich des Umweltzeichens unterhalten. Es wird auch in vielen anderen Mitgliedstaaten Europas bei EMAS für sinnvoll gehalten und praktiziert, um den Anforderungen der EMAS-Verordnung zur Einbeziehung der interessierten Kreise Rechnung zu tragen. Italien, Österreich, Frankreich und die Tschechische Republik verfügen jeweils über ein EMAS-Komitee mit vergleichbaren Aufgaben.

c) Verhältnis von EMAS und Umweltmanagementansätzen

Verbesserungsvorschläge:

Die Funktion von Umweltmanagementansätzen als Hilfe auf dem Weg zu EMAS ist derzeit unzureichend und deshalb nach Auffassung des UGA konzeptionell zu stärken. Im übrigen sollten sich Einstiegsmodelle grundsätzlich an einer optionalen Anrechenbarkeit auf EMAS orientieren, damit auch niedrigschwellige Aktivitäten bei den Unternehmen nicht umsonst sind, sondern den Aufbau von höherrangigen Zertifikaten und die Verknüpfung mit anderen Zertifikaten im Unternehmen ermöglichen.

Umweltmanagementansätze als Einstiegsmodelle sollten nicht in stärkerem Maße finanziell unterstützt werden als die EMAS-Validierung (vgl. dazu die Stellungnahme des UGA vom 13. Februar 2003).

Der UGA bittet Bund und Länder gegen die Führung von Bezeichnungen, die zu Verwechslungen mit einer EMAS-Eintragung Anlass geben könnten, konsequent vorzugehen. Beispiele dafür sind einzelne Initiativen, die öffentlich den Namen „EMAS“ oder „Öko-Audit“ mit bestimmten Zusätzen wie „Öko-Audit light“ tragen, ohne selbst die Mindestanforderungen von EMAS zu erfüllen.

Der UGA tritt für die Anwendung besonders schlanker EMAS-Umsetzungen in KMU ein.

Der UGA ist der Überzeugung, dass bei an die Größe und Komplexität des Unternehmens adäquat angepasster Umsetzung von EMAS Einstiegsmodelle entbehrlich sind. Die Entwicklung angepasster vollwertiger EMAS-Umsetzungen sollte besonders geprüft und gefördert werden.

d) Verbesserung des Nutzens / der Vorteile einer EMAS-Validierung

Neben einer Senkung der Kosten kommt zur Verbesserung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses auch die Steigerung der Attraktivität des Systems in Frage. Dies erscheint insbesondere im Hinblick auf solche langjährigen EMAS-Teilnehmer sinnvoll, die im kontinuierlichen Verbesserungsprozess bereits nahezu das Optimum erreicht haben, und daher weniger unmittelbare Vorteile aus Ressourcen- und Energieeinsparungen erzielen können.

Der Nutzen einer EMAS-Validierung tritt für das einzelne Unternehmen umso deutlicher zu Tage, je mehr der Gesetzgeber oder wirtschaftliche Auftraggeber aktiven und vorsorgenden Umweltschutz in der Praxis verlangen und honorieren. Beispiele für die Honorierung sind die Umsetzung der EU-Umwelthaftungsrichtlinie oder die Bindung von Agrarbeihilfen an die Einhaltung von Umweltstandards (Cross Compliance). Der UGA hält deshalb weitere Schritte in dieser Richtung für sinnvoll. Kostenwahrheit, Verursacher- und Vorsorgeprinzip müssen dafür stärker Maßstab der Umweltpolitik werden.

Der UGA verweist auf seine Stellungnahme vom 13. Februar 2003 mit Vorschlägen zu Fördermaßnahmen für EMAS. Er betont, insbesondere die vielfältigen Möglichkeiten einer nicht-finanziellen Unterstützung des Systems:

Entscheidungsträger in Bund und Ländern können auf verschiedene Weise dazu beitragen, das politische Gewicht von EMAS zu stärken. „Weiche“ Maßnahmen, wie öffentliche Wertschätzung der Leistungen von EMAS-Unternehmen, Kontaktpflege und regelmäßige Besuche von Ministern oder Ministerpräsidenten in Unternehmen bedeuten keinen zusätzlichen Aufwand, sind aber sehr effektiv.

Den EMAS-Teilnehmern sollte eine höhere Anerkennung durch staatliche Stellen zuteil werden. Der UGA bittet Bund und Länder, das 10-jährige Bestehen von EMAS in Deutschland zu nutzen, die langanhaltende EMAS-Teilnahme zu würdigen und EMAS und das EMAS-Logo als „Spitzen-

marke“ des Umweltmanagements in Deutschland weiter bekannt zu machen. Sie sollten dazu beitragen, dass die Wahrnehmung der Leistungen der EMAS-Teilnehmer in der Öffentlichkeit auch künftig verbessert wird.

Eine Berücksichtigung von EMAS bei der Vergabe öffentlicher Aufträge und im Verwaltungsvollzug ist bereits heute möglich, wird von den Verantwortlichen aber noch zu wenig genutzt.

Der UGA hat 2003 vorgeschlagen, Privilegierungsverordnung und –erlasse auf ihre Wirksamkeit zu prüfen.

Bei EMAS-Teilnehmern können aufgrund der besseren Aufbereitung von Unterlagen und den vorliegenden Datengrundlagen über die betriebliche Umweltsituation, umweltrechtliche Genehmigungen und Überwachungsmaßnahmen mit deutlich vermindertem Aufwand durchgeführt werden. Der UGA bittet die Bundesländer, den verringerten Verwaltungsaufwand durch Gebührenerleichterungen an die Unternehmen weiterzugeben. Er hält Gebührenermäßigungen für EMAS-Teilnehmer - wie sie bisher in acht Bundesländern realisiert sind - für einen guten Weg. Damit können insbesondere Unternehmen aus dem industriellen und gewerblichen Bereich für EMAS gewonnen und gehalten werden. Er bittet daher die übrigen Bundesländer, eine entsprechende Erleichterung ebenfalls zu prüfen.

Im Gegensatz zur Ausfüllung der Privilegierungsverordnung für die Bereiche Abfall- und Immissionsschutz auf Bundesebene, haben die Bundesländer im Bereich des Wasserrechts mehrheitlich zwar eine Verordnungsermächtigung nach § 21 h WHG eingeführt, diese bisher aber nicht ausgefüllt.

Es sollten verstärkt gezielte Anreize für KMU geschaffen werden.

Eine weitere Stärkung der Bekanntheit von EMAS und des EMAS-Logos in Organisationen und insbesondere der Öffentlichkeit:

- Durch das 2001 eingeführte EMAS-Logo werden der Wiedererkennungseffekt und die Werbewirksamkeit erhöht. Dieser Vorteil von EMAS ist auszubauen. EMAS Unternehmen sollen zur Nutzung des EMAS-Zeichens ermutigt werden.
- Ein wesentlicher Schub in der Bekanntheit wäre zu erreichen, wenn das EMAS-Logo unter noch zu definierenden Rahmenbedingungen stärker in Verbindung mit Produkten genutzt werden könnte.
- Es soll über Möglichkeiten des Marketings nachgedacht werden, die Initiativen der Wirtschaft einbeziehen: Ein Beispiel für eine solche Initiative ist das Projekt „EMAS mit allen Sinnen erfahren“ der EMAS-Teilnehmer Hipp und Mainau GmbH.

Die öffentliche Hand sollte darauf hinwirken, dass EMAS bei der eigenen Beschaffung aber auch allgemein bei privaten Kunden-Lieferantenbeziehungen höhere Bedeutung erlangt.

e) Volkswirtschaftlicher Nutzen von EMAS

Der UGA empfiehlt, ähnlich wie bei vergleichbaren Initiativen zur Ermittlung des volkswirtschaftlichen Nutzens der Umweltnormung, den Nutzen von EMAS für die Allgemeinheit zu bestimmen, um somit von einer reinen Kostenbetrachtung hin zu einer Kosten-/ Nutzenbetrachtung zu kommen. Der im Rahmen der Normung für UMS im allgemeinen dargestellte Nutzen lässt sich auch auf EMAS übertragen und ergänzen.

Ein mit Life-Mitteln der europäischen Kommission gefördertes Projekt, das sog. REMAS-Projekt, hat messbaren Verbesserungen der Umweltsleistung bei EMAS-Teilnehmern untersucht. Nach Sichtung von umfassenden statistischem Material kommt das Projekt nicht nur zu dem Zwischenergebnis, dass die Einführung eines Umweltmanagementsystems zu einer gesamtheitlichen Verbesserung der betrieblichen Leistung führt, sondern stellt auch fest, dass der vorteilhafte Einfluss bei EMAS größer ist als bei ISO 14001. Auch andere Studien haben einen nicht unerheblichen Einfluss von EMAS auf die Verbesserung der Umweltwirkungen einer Organisation festgestellt (u.a. Dänemark). Durch den Verzicht auf EMAS, wie ggf. auch zertifizierte Managementsysteme in den Unternehmen insgesamt, droht ein Rückfall und eine Verschlechterung des betrieblichen Umweltschutzes.

5. Ohne dauerhafte staatliche Unterstützung? (*Ziffer 1 Satz 2 2. Halbsatz des UMK-Beschlusses*)

a) Unterstützung der Systemkomponenten

EMAS ist bei seiner Umsetzung in Deutschland 1995 als wirtschaftsnahes System ausgestaltet worden. Dies ist durch Übertragung der staatlichen Aufgaben im Bereich „Zulassung, Prüfung und Aufsicht“ an eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft, einerseits, und durch die Betrauung der Kammern als Selbstverwaltungsorgane der Wirtschaft mit der Registrierungsaufgabe, andererseits, erfolgt. Diese Einrichtungen arbeiten ohne staatliche Unterstützung.

Eine staatliche Unterstützung von Seiten des Bundes beschränkt sich auf die Finanzierung der UGA-Geschäftsstelle. Durch die ehrenamtliche Arbeit von 25 UGA-Mitgliedern und der gleichen Anzahl von Stellvertreterinnen und Stellvertretern wird persönlich sowie von den entsendenden gesellschaftlichen Gruppen eine erhebliche geldwerte Leistung erbracht. Die Übertragung des Rechts zur Ausgestaltung konkretisierender Regelungen auf ein gesellschaftlich plural besetztes Gremium macht die Absicht deutlich, die Ausgestaltung von EMAS weitgehend in die Hände der betroffenen Kreise zu legen. Dieses Konzept hat sich bewährt.

b) Unterstützung der EMAS-Teilnehmer

Der UGA versteht die Zielrichtung der Bundesländer, EMAS ohne dauerhafte staatliche Unterstützung zu erhalten dergestalt, dass Subventionen/unmittelbare finanzielle Förderungen der EMAS-Teilnahme begrenzt werden sollen. Dieses Ziel wird von Seiten des UGA grundsätzlich unterstützt.

Eine mittelbare Förderung/Unterstützung des Systems hält der UGA weiterhin für sinnvoll und erforderlich:

- die Förderung von Pilotprojekten und Einstiegshilfen für kleine Unternehmen. Unabhängig davon ist eine Unterstützung nonfiskalischer Art durch Besserstellung bei der öffentlichen Beschaffung und eine Berücksichtigung einer EMAS-Teilnahme im Verwaltungsvollzug oder bei Gebühren notwendig.
- Bund und Länder unterstützen in den letzten Jahren verstärkt den Einstieg in Umweltmanagementansätze. So zeigen Zwischenergebnisse der Studie des BMU zu Umweltmanagementansätzen, dass die Bereitschaft zur Teilnahme an solchen Systemen an öffentliche Finanzhilfen gebunden ist. Dem Mitteleinsatz für Einstiegsmodelle steht aber nur ein begrenzter Nutzen gegenüber: ein dauerhaftes Umweltmanagement im Unternehmen wird in der Regel nicht eingeführt, es kommt zu einer Umsetzung von kurzfristigen Einzellösungen, eine Nachkontrolle auch im Unternehmen findet in der Regel nicht statt ebenso wenig wie eine verlässliche Validierung.
- Systemansätze, die ausschließlich kurzfristige Optimierungen und Einsparungen zum Ziel haben, sollten deshalb nicht staatlich gefördert werden.
- Ziel einer Förderung von Umweltmanagementansätzen sollte – soweit dies überhaupt sinnvoll ist - eine stufenweise Hinführung zu EMAS sein. Die Förderung solcher Umweltmanagementansätze muss in Relation zur Förderung von EMAS stehen (vgl. Stellungnahme des 28. UGA-Plenums am 13.02.2002).
- Der UGA hält eine Werbung für EMAS und das EMAS-Logo weiterhin für erforderlich, um diese als Spitzenmarke des Umweltmanagements in Deutschland weiter bekannt zu machen.

6. Vereinfachung der Vorgaben / Hemmende Vorschriften / Öffnungsklauseln / Erprobung von Neuerungen *(Ziffer 3 des UMK-Beschlusses)*

Erste Anregungen für eine zukünftige Revision der EMAS-Verordnung hat der UGA in seiner 34. Sitzung am 2. Dezember 2004 niedergelegt und dem BMU übersandt. Der UGA nimmt zu den angesprochenen Fragen auf diese Stellungnahme Bezug.

7. Fachliche Richtigstellung von Aussagen aus der Protokollerklärung der Länder Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz

Der UGA bittet die entsprechenden Bundesländer ihre Auffassung zu überdenken. Insbesondere hält der UGA Argumente aus der Begründung der Protokollerklärung für sachlich und inhaltlich falsch.

EMAS ist im Vergleich zu ISO 14001 konsequent ergebnisorientiert, durch die Umwelterklärung transparent für die Öffentlichkeit und durch die stringente hoheitliche Aufsicht über die Umweltgutachter und die Regelabfrage der zuständigen Umweltbehörden ist die Einhaltung der einschlägigen Rechtsvorschriften besser gesichert. Die Zulassung der Umweltgutachter und die Aufsicht über diese ist materieller Natur und nicht nur formaler Art. Zu dieser Einschätzung kommt auch der Bericht des Bund-/Länder-Arbeitskreises (BLAK) steuerliche und wirtschaftliche Fragen des Umweltschutzes „EMAS – Sachstand und Bewertung“ zur 61. UMK.

Eine Gleichstellung von EMAS und ISO hält der UGA strategisch für falsch und für nicht vereinbar mit der besonderen Verpflichtung von Bund und Ländern nach Art. 10 und 11 der EMAS-Verordnung. Ziel der Umweltpolitik des Bundes sollte es sein, eine möglichst große Anzahl von Unternehmen an ein internes betriebliches Management heranzuführen, das einen partnerschaftlichen Ansatz zwischen Behörden und Unternehmen erlaubt, Transparenz für die Öffentlichkeit herstellt und umweltrechtliche Defizite vermindert. Dazu bietet EMAS weiterhin eine deutlich größere Gewähr.

Die Behauptung, dass die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines Umweltmanagementsystems nach EMAS regelmäßig zu höheren Kosten als eine Zertifizierung nach ISO 14001 führe, hält der UGA angesichts der Ausführungen oben unter 4 b) aa) für fachlich unhaltbar:

- Die Bindung des ISO 14001-Zertifizierungsprozesses an die Richtlinien der Europäischen Akkreditierer (EA 7/02) führt durch die formalen Anforderungen insbesondere durch so genannte Mindestauditzeiten zu durchweg hohen Zertifizierungskosten. Dies wurde im Rahmen des Zustandekommens des EA 7/02 von der deutschen Industrie erheblich kritisiert.
- Eine Besonderheit des deutschen Systems liegt in der konsequenten Ausprägung der Gutachterzulassung auf einzelne Personen. Die Einzelumweltgutachter wirken durch ihre Marktangebote belebend und können insbesondere dem Bedürfnis der KMU nach preislich angepassten Lösungen Rechnung tragen. Dies hält der UGA für einen strategischen Vorteil.
- Der Leitfaden für die Begutachtung von kleinen und mittleren Unternehmen (Empfehlung der Kommission 2001/680/EG, Anhang IV, ABl. EG L 247 S. 1, S. 21) erlaubt ferner Vereinfachungen bei der Dokumentation gegenüber den bestehenden Anforderungen des formalen Umweltmanagementsystems.
- Für Betriebe mit weniger als 50 Mitarbeitern besteht unter EMAS außerdem die Möglichkeit, auf die jährlichen Aktualisierungen / Validierungen zu verzichten, während die kostenwirksamen Überwachungsaudits beim formalen Umweltmanagement obligatorisch sind.

Diese Vorteile sollen nach Auffassung des UGA gestärkt werden. Andererseits bittet der UGA Bund und Länder, einem „Dumpingwettbewerb“ der Systeme zur Bewahrung der Qualität und Glaubwürdigkeit entgegenzuwirken.

Eine höhere „Durchsetzungsdynamik in der Wertschöpfungskette“ von ISO 14001 kann der UGA nicht erkennen. Richtig ist, dass bei international tätigen Unternehmen, der Druck stärker zu sein scheint, ein Zertifikat vorzulegen. Entsprechend nimmt das Interesse zu, solche Zertifikate auf einfachstem Wege zu erreichen und auf Zusatzanforderungen, wie Sie die EMAS-Verordnung stellt, zu verzichten.

Auch im Falle der nötigen Aberkennung eines Zertifikates hält der UGA das öffentlich-rechtliche Verfahren im deutschen EMAS-System in jeder Hinsicht für transparenter als das privatrechtliche. Bei privatrechtlichen Zertifikaten kann die öffentliche Verwaltung im Gegensatz zur EMAS-Registrierung selbst bei Nichteinhaltung von Rechtsvorschriften keine Aberkennung des Zertifikates verlangen oder durchsetzen. Die Sanktionierung von Verstößen gegen Systemanforderungen ist demnach folgerichtig bei EMAS erheblich stringenter als im ISO 14001-System.