

KOMMISSION DER NIEDERSÄCHSISCHEN LANDESREGIERUNG

**„Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“
(4. Regierungskommission)**

**Abschlussbericht
des Arbeitskreises 23 „Umweltmanagement“**

Stand: 01.11.2002

Im Arbeitskreis 23 erfolgte unter der Überschrift „Umweltmanagement und KMUs“ eine Bestandsaufnahme im Sinne der Identifizierung von Hemmnissen für eine Teilnahme an UMS und Möglichkeiten ihres Abbaus. Hierzu wurden Modellprojekte ausgewertet und Möglichkeiten der externen Unterstützung durch Kammern und Verbände diskutiert. Des Weiteren wurden monetäre Anreize zur Förderung der Teilnahmebereitschaft abgewogen. Darüber hinaus hat der Arbeitskreis untersucht, inwieweit Kriterien für Umweltverbesserungen bzw. branchenspezifische Indikatoren hierfür anhand von Umweltleistungskennzahlen oder sonstigen Systemen zur Kennzeichnung von Umweltentlastungen entwickelt und für Umweltmanagementsysteme nutzbar gemacht werden können. Ein weiterer Arbeitsblock des Arbeitskreises bestand in der Begleitung der weiteren rechtlichen Entwicklung in Bezug auf Umweltmanagementsysteme. Außerdem befasste er sich mit den Umwelterklärungen und -berichten, um sie im Hinblick auf ihre Nutzbarkeit als Instrument der unternehmensinternen und -externen Kommunikation zu betrachten und die Kriterien des Ratings bzw. Rankings von Umweltberichten zu analysieren. Als Ergebnis seiner Beratungen hat der Arbeitskreis Empfehlungen zu folgenden Themenfeldern formuliert:

- a) Umweltbewertungsmaßstäbe beim Controlling und der Dokumentation von Erfolgen im betrieblichen Umweltschutz
- b) Einführung und weiterer Ausbau von Vollzugserleichterungen im Umweltrecht für nach der EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS) registrierte Standorte und Organisationen
- c) Anforderungen für ein Umweltmanagementsystem für Klein- und Mittelbetriebe (KMU)
- d) Fördermöglichkeiten aus dem niedersächsischen Öko-Fonds
- e) Rahmengenehmigung für EMAS-Betriebe zur Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren
- f) Anlagenspezifische Erleichterungen nach der EMAS-Validierung
- g) Gebührenermäßigung für EMAS-Betriebe im Immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

INHALTSVERZEICHNIS

1.	EINLEITUNG	1
2.	AUFGABEN UND ZIELE	3
3.	VORGEHENSWEISE	5
4.	UMWELTMANAGEMENT UND KMU	6
4.1	Bestandsaufnahme	6
4.1.1	Ergebnisse empirischer Untersuchungen zu strukturellen Hemmnissen und Defiziten bei Anwendung und Durchführung von EMAS in KMU.....	6
4.1.2	Analyse im Arbeitskreis.....	11
4.1.2.1	Ergebnisse in Bezug auf EMAS.....	12
4.1.2.2	Ergebnisse in Bezug auf UMS mit geringerem Formalisierungsgrad.....	16
4.1.2.3	Empfehlungen zur Förderung der Teilnahmebereitschaft.....	17
4.1.3	Integrierte Managementsysteme.....	18
4.1.4	Ranking/ Rating von Umweltberichten.....	19
4.2	Umwelleistungskennzahlen	23
4.2.1	Zusammenfassung und Übersicht.....	23
4.2.2	Empfehlungen.....	25
4.3	Finanzielle Anreize	26
4.3.1	Subventionsförderung.....	26
4.3.2	Gebührenermäßigung.....	27
4.3.3	Vergaberecht.....	27
4.4	Rechtlicher Rahmen für UMS und EMAS-Privilegierung	28
4.4.1	EMAS-Novelle und Artikelgesetz.....	28
4.4.2	EMAS-PrivilegierungsVO.....	30
4.4.3	Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (Rahmengenuehmigung).....	31

5.	LITERATURVERZEICHNIS	33
6.	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	38
7.	MITGLIEDERVERZEICHNIS	44

1. Einleitung

Zur Umsetzung ihrer abfallwirtschaftlichen Zielvorstellungen hat die Niedersächsische Landesregierung im Zeitraum von 1988 bis 1998 drei Regierungskommissionen zu dem Themenkreis „Vermeidung und Verwertung von Abfällen“ eingesetzt. Vor dem Hintergrund der als außerordentlich erfolgreich bewerteten Arbeit dieser drei Kommissionen hat die Niedersächsische Landesregierung im April 1999 eine 4. Regierungskommission „Umweltmanagement und Kreislaufwirtschaft“ eingerichtet, die die Landesregierung zu Fragen des Umweltmanagements, Kreislaufwirtschaft und Produktverantwortung beraten und Empfehlungen an Politik und Wirtschaft erarbeiten soll. Die Arbeiten sollen bis Mitte 2002 abgeschlossen sein. Die 4. Regierungskommission hat zur Umsetzung ihres Auftrages folgende sechs Arbeitskreise (AK) eingerichtet:

- AK 13 „Elektronikschrott“
- AK 16 „Kfz-Recycling“
- AK 22 „Produktverantwortung“
- AK 23 „Umweltmanagement“
- AK 24 „Entwicklung der Kommunalen Abfallwirtschaft“
- AK 25 „Bodenschutz“

In der Regierungskommission sowie in den Arbeitskreisen sind folgende gesellschaftlich relevanten Gruppierungen vertreten:

- Wirtschaft (Entsorgungswirtschaft, produzierende Wirtschaft, Handel)
- Gewerkschaften
- Wissenschaft
- Umweltverbände
- Kommunale Spitzenverbände
- Umweltbundesamt
- Deutsche Bundesstiftung Umwelt
- Fachverwaltung

Die thematische Erweiterung des Aufgabenkreises der 4. Regierungskommission verschiebt an einem wichtigen Punkt auch die Perspektive in der Bewältigung der Aufgabenstellung im Vergleich zu den bisherigen Arbeiten der vorangegangenen Regierungskommissionen. Diese adressierten als Beratungsgremium der Landesregierung Empfehlungen an die von dieser zu verfolgenden Politik und Administration im Bereich der Kreislaufwirtschaft und Abfallentsorgung. Umweltmanagementsysteme (UMS) sind Instrumente der eigenverantwortlichen Binnenorganisation wirtschaftender oder verwaltender Einheiten. Sie wurden in der Wirtschaft entwickelt und etabliert, nicht um Anforderungen seitens des Staates an diese Binnenorganisation zu entsprechen, sondern um aus eigenem Antrieb die Erfüllung von – selbst oder fremd gesetzten – Umweltaforderungen durch die Organisation zu gewährleisten und zu

optimieren. Die Förderung der freiwilligen Teilnahme an UMS ist eine Zielsetzung, die sich in der 4. Regierungskommission nicht nur an die Landesregierung richtet. Sie ist zugleich der Basiskonsens sämtlicher Beteiligter an der Regierungskommission. Aus diesem Grund wurde im Arbeitskreis nicht allein danach gefragt, was seitens der Landesregierung zu unternehmen wäre, um die Teilnahmebereitschaft an UMS zu fördern, sondern zugleich, was auch die anderen an der Regierungskommission beteiligten Institutionen zur Förderung der Zielsetzung beitragen können.

2. Aufgaben und Ziele

Schon bei der Erstellung des Arbeitsprogramms zeigte sich, dass die Beteiligten an der 4. Regierungskommission zum Teil sehr unterschiedliche Vorstellungen von den zu bearbeitenden Aufgaben hatten. Es bestand zwar grundsätzlich Einigkeit, dass das Thema Umweltmanagement sich nicht allein auf Fragen im Zusammenhang mit dem Öko-Audit nach der sog. EMAS-Verordnung der EU beschränken, sondern auch andere Systeme wie z. B. ISO 14001 und andere Umweltmanagementsysteme einbeziehen sollte. Andererseits war in dem noch darzustellenden Arbeitsprogramm insofern eine gewisse Fokussierung auf EMAS angelegt, als einige der dort erfassten Themen ausschließlich (wie etwa der rechtliche Regelungsrahmen für Umweltmanagementsystem (UMS) oder vornehmlich („Bürokratismus“ der UMS) im Kontext der EMAS-Diskussionen von Belang sind.

Das letztlich in der 4. Sitzung der 4. Regierungskommission im Dezember 2000 gebilligte Arbeitsprogramm des Arbeitskreises fasst die von den Beteiligten unterbreiteten Vorschläge in vier Blöcken zusammen. Unter der Überschrift „Umweltmanagement und KMUs“ sollte eine Bestandsaufnahme i. S. der Identifizierung von Hemmnissen für eine Teilnahme an UMS und Möglichkeiten ihres Abbaus erfolgen. Hierzu sollten auch Modellprojekte ausgewertet und Möglichkeiten der externen Unterstützung durch Kammern und Verbände diskutiert werden. Des Weiteren sollten monetäre Anreize zur Förderung der Teilnahmebereitschaft abgewogen werden. Auch waren integrierte Managementsysteme zu betrachten, die das Arbeits-, Sicherheits- und Gesundheitsschutzmanagement mit dem Umweltmanagement verbinden. Darüber hinaus sollte sich der Arbeitskreis mit den Möglichkeiten beschäftigen, inwieweit Kriterien für Umweltverbesserungen bzw. branchenspezifische Indikatoren hierfür anhand von Umweltleistungskennzahlen oder sonstigen Systemen zur Kennzeichnung von Umweltlastungen entwickelt und für UMS nutzbar gemacht werden können.

Ein zweiter Arbeitsblock des Arbeitskreises bestand in der Begleitung der weiteren rechtlichen Entwicklung in Bezug auf UMS: Die EMAS-Novelle war bei Aufnahme der Arbeit schon weit vorangeschritten und konnte hinsichtlich ihrer inhaltlichen Ausgestaltung zwar nicht mehr beeinflusst werden, doch waren die Teilnehmer des Arbeitskreises jeweils über den aktuellen Stand der Entwicklung auf dem Laufenden zu halten. Zugleich stand anstelle eines Umweltgesetzbuches das sog. Artikelgesetz des Bundes zur Beratung an, in dem die Verankerung von Öko-Audit-Öffnungsklauseln in den wichtigsten Umweltfachgesetzen Möglichkeiten zu weiteren Vollzugserleichterungen für teilnehmende Betriebe eröffnen sollten. Anknüpfend an diese Regelungsermächtigungen ist vom Bund eine sog. Privilegierungsverordnung für EMAS-teilnehmende Organisationen vorgelegt worden, die zur Zeit der Redaktion dieses Abschlussberichts kurz vor der endgültigen Verabschiedung steht.

Ein dritter Block befasst sich mit den Umwelterklärungen und -berichten, um sie im Hinblick auf ihre Nutzbarkeit als Instrument der unternehmensinternen und –externen Kommunikation zu betrachten und die Kriterien des Ratings bzw. Rankings von Umweltberichten zu analysieren.

Wenn auch ausweislich des verabschiedeten Arbeitsprogramms lediglich beim ersten Aufgabenblock ein besonderes Gewicht auf die Betrachtung von KMUs gelegt wird, war sich der Arbeitskreis von vornherein darin einig, dass deren Probleme bei Teilnahme an UMS insgesamt bei sämtlichen Erörte-

rungen im Vordergrund stehen sollten. Diese Schwerpunktsetzung für den Arbeitskreis wurde auch durch die 4. Regierungskommission bestätigt.

Einiges aus dem ursprünglichen Arbeitsprogramm konnte aus Zeitgründen nicht mehr in Angriff genommen werden. Betroffen ist hiervon der gesamte vierte Block „Sachverständigenwesen im Umweltrecht“, der in seiner Anlage auch nicht eindeutig auf den engeren Zusammenhang mit dem UMS-Thema zugeschnitten war. Betroffen ist hiervon aber auch das Thema Vollzugserleichterungen aus dem Block „Begleitung der weiteren rechtlichen Entwicklung ...“, da die Neuordnung des rechtlichen Rahmens für Vollzugserleichterungen für an EMAS-teilnehmende Organisationen sinnvollerweise zunächst abzuwarten war und die erwartete EMAS-Privilegierungs-Verordnung noch nicht vorlag.

Betroffen sind davon aber auch einige Aspekte aus dem Themenblock „Umweltmanagement und KMUs“. Monetäre Anreize zur Teilnahme an UMS wurden im Arbeitskreis reduziert bezogen auf staatliche oder sonstige öffentliche Förderungsmöglichkeiten; denkbare Anreize für teilnehmende Organisationen im privaten Marktverkehr, wie z. B. vergünstigte Kreditbedingungen durch Banken oder reduzierte Prämien durch Versicherungen, konnten nicht mehr aufgegriffen werden. Dies hätte eines vertieften und zeitintensiven Dialogs mit den betroffenen Wirtschaftszweigen erfordert. Ebenfalls nicht mehr systematisch aufbereitet werden konnte die inhaltliche Maßgabe der 4. Regierungskommission an den Arbeitskreis, nicht nur die Hemmnisse zur Teilnahme an UMS zu betrachten, sondern auch die Chancen und den Nutzen einer Teilnahme sowie deren bessere Darstellung – wiewohl dies inzident in die Betrachtung einer Reihe der behandelten Aspekte einfließt. Auch das Thema der Einbeziehung der Beschäftigten in UMS und innerbetriebliche Kompetenzbildung wurde jeweils nur am Rande gestreift.

3. Vorgehensweise

Eine wesentliche Aufgabe des Arbeitskreises bestand zunächst darin, den unterschiedlichen Informationsstand seiner Mitglieder auszugleichen und sich wechselseitig vertraut zu machen mit den Sichtweisen und dem Meinungsstand, den die Vertreter unterschiedlichster Institutionen zum gleichen Verhandlungsgegenstand in die Arbeit mit einbringen. Hierzu dienten u. a. auch vier Vorträge externer Referenten im Arbeitskreis zu den Themen Integrierte Managementsysteme, Nachhaltigkeitsmanagement, Ranking von Umweltberichten, Integrierte Produktpolitik sowie ein Bericht der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE zu einer aktuell dort in der Bearbeitung befindlichen empirischen Studie zur Erfassung von Erleichterungen beim Vollzug des Umweltordnungsrechts für an EMAS teilnehmende Betriebe.

In dem Aufgabenblock UMS und KMU wurde zunächst eine eigens für den Arbeitskreis erstellte Literaturrecherche zu den bislang veröffentlichten empirischen betriebswirtschaftlichen Studien zur Verbreitung des EMAS diskutiert. Expertenstatements von Mitgliedern des Arbeitskreises, in welche die jeweilige subjektive Sicht aus dem eigenen Rollenverständnis als Beteiligter bewusst einfließen sollte, schlossen sich an. Dabei stellte sich schnell ein wesentliches, die Arbeit dauerhaft belastendes Moment heraus: Der Arbeitskreis hatte nach seiner Aufgabenstellung vornehmlich die Interessen von KMUs zu berücksichtigen, ohne dass diese selbst unmittelbar im Arbeitskreis repräsentiert wären. Zwar waren zunächst auch zwei Vertreter von KMUs für die Mitarbeit im Arbeitskreis seitens der UVN und des NIHK gewonnen worden, doch scheiterte deren Teilnahme an den für sie gegebenen zeitlichen Zwängen. Kontinuierlich und dauerhaft waren übrigens insgesamt nur die Vertreter zweier großer Konzernunternehmen an der Arbeit des Arbeitskreises beteiligt, so dass die Aufgabe, die Interessen der Wirtschaft und insbesondere der KMU im Arbeitskreis zur Geltung zu bringen, ganz wesentlich bei den Vertretern der Kammern und Verbände lag.

Der Arbeitskreis hat dennoch die Perspektive der besonderen Berücksichtigung der Interessenlage von KMU nicht aufgegeben. Die Ergebnisse der eigenen Analysen und Diskussionen wurden zur Vorbereitung einer Anhörung im Arbeitskreis genutzt, bei der anhand eines vorbereiteten Fragenkatalogs Geschäftsführer von KMU zu den Problemen bei der Einführung und dauerhaften Aufrechterhaltung eines UMS in ihren Betrieben befragt wurden und so die Erkenntnisse des Arbeitskreises überprüft werden konnten.

Neben der intensiven Erörterung zum Problem UMS und KMU hat sich der Arbeitskreis schwerpunktmäßig immer wieder mit zwei Themen beschäftigt, die lange und kontroverse Diskussionen hervorriefen: Umweltleistungskennzahlen, deren Bedeutung und Nutzbarkeit zur „Messung“ bzw. Bewertung der Umweltleistung einer Organisation sowie Möglichkeiten der Förderung der Teilnahmebereitschaft von Organisationen an UMS. ISO 14001 und andere Umweltmanagementsysteme wurden nicht ausführlich betrachtet und lediglich in Richtung „benefits“ diskutiert. Kontrovers war insbesondere die Frage, inwieweit dem EMAS-System im Vergleich zu anderen UMS eine besondere Bedeutung beizumessen ist. Dazu konnten die divergierenden Standpunkte letztlich nicht in einen Konsens überführt werden. Einigkeit bestand indes über die grundsätzliche Förderungswürdigkeit anderer Umweltmanagementsysteme gleich welcher Art.

4. Umweltmanagement und KMU

4.1 Bestandsaufnahme

4.1.1 Ergebnisse empirischer Untersuchungen zu strukturellen Hemmnissen und Defiziten bei Anwendung und Durchführung von EMAS in KMU*

a) Vorbemerkungen

Trotz besonderer Förderungsmöglichkeiten für KMU¹, die sowohl nach EMAS I (Verordnung (EWG) Nr.1836/ 93 des Rates v. 29.06.1993 – Art. 13) als auch nach EMAS II (Verordnung (EG) Nr.761/ 2001 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.03.2001 – Art. 11) möglich sind, und von denen einzelne Bundesländer auch Gebrauch gemacht haben, sind KMU erheblich unterproportional an der Gesamtzahl der nach EMAS zertifizierten Unternehmen vertreten. Nach einer Studie des Umweltbundesamtes² waren im Zeitraum von 1995-1998 lediglich 42 % der validierten Betriebe KMU, obwohl ihr Anteil an den Betrieben in der Bundesrepublik bei 86 % liegt und 70 % der Beschäftigten dort arbeiten. Auch Unterlagen des Umweltgutachterausschusses zufolge verteilt sich die EMAS-Beteiligung nach Betriebsgröße zu Ungunsten von KMU: 1 -99 Mitarbeiter: 29 %; 100-499 Mitarbeiter: 29 %; über 500 Mitarbeiter: 42 %³. Weitere Erhebungen differenzieren dieses Bild noch stärker. So zeigt die Beteiligung an EMAS nach 25 Branchen sortiert und in eine Rangliste gebracht; eine überraschend hohe Rangposition für typisch KMU-dominierte Branchen wie das Ernährungsgewerbe (2. Platz) und die Holz- und Möbelbranche (4. Platz)⁴. Bei den Handwerksbetrieben befinden sich allein 30 % aller EMAS-zertifizierten Handwerksbetriebe in der Bundesrepublik in einer Region (Trier)⁵.

Erklärungsansätze für die vergleichsweise geringe Beteiligung von KMU an EMAS finden sich in einer Anzahl empirischer Untersuchungen, die im Folgenden ausgewertet worden sind. Dabei ist zu beachten, dass diese Untersuchungen sich auf EMAS I beziehen, da naturgemäß noch keine empirisch verwertbaren Aussagen zu der Praxis unter EMAS II vorliegen können.

Herangezogen wurden für die Auswertung alle verfügbaren empirisch gestützten Untersuchungen zu dieser Thematik seit 1994 (34 Texte mit Erscheinungsort in Deutschland), soweit sie Aussagen darüber zulassen, was KMU daran hindert, die EG-Öko-Audit Verordnung anzuwenden. Dabei handelt es sich um Evaluationsberichte von Forschungsinstituten, Ministerien und Behörden sowie Veröffentlichungen wissenschaftlicher Forschungsprojekte, in denen mittels Fallstudien, schriftlichen und mündlichen Befragungen sowie Workshops die Erfahrungen, die bei der Umsetzung der EG-Öko-Audit Verordnung

* Die nachstehenden Ausführungen (Kapitel 4.1.1. a) bis j)) sind das Ergebnis einer eigens für den Arbeitskreis „Umweltmanagement“ gefertigten Literaturrecherche von Herrn Prof. Schmidt, Universität Oldenburg (Stand Mitte 2000).

¹ KMU werden hier (dem EU-Amtsblatt folgend) als Unternehmen mit weniger als 250 Beschäftigten, 40 Mio. Euro Umsatz und bis zu 27 Mio. Euro Bilanzsumme definiert, in den wissenschaftlichen Evaluationen wird dies nicht immer trennscharf eingehalten.

² UBA 1999, 25

³ UGA, 2001

⁴ ebd.

⁵ DIHT, Dez. 2000 nach Klemisch/ Rohn 2002

gemacht wurden, analysiert und bewertet wurden⁶. Es sind zusätzlich Untersuchungen herangezogen worden, die dem betrieblichen Umweltschutz im Allgemeinen gelten, sofern sich darin Untersuchungsergebnisse fanden, die für die interessierende Thematik von Belang waren⁷.

Die folgende Auswertung, die nach Problembereichen gegliedert ist, legt den Akzent auf die strukturellen Hemmnisse und Defizite bei der Anwendung und Durchführung von EMAS in KMU. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass die Mehrheit der Untersuchungen zum Ergebnis kommt, EMAS bringe auch für KMU mehr Vorteile als Nachteile. An der Spitze der genannten Vorteile liegen: verbesserte Rechtssicherheit, verbesserter betrieblicher Umweltschutz mit den damit verbundenen Einsparpotenzialen und die gesteigerte Mitarbeitermotivation. In einer vergleichenden Untersuchung mit ISO 14001 bei 75 Unternehmen schneidet EMAS in allen Punkten: Konzeption, Umsetzbarkeit, Beitrag zum Umweltschutz, Glaubwürdigkeit leicht besser ab, im letzten Punkt sogar deutlich besser (Poltermann 1998).

b) Formalisierte Anforderungen und Verständlichkeit der EMAS-Verordnung

In den Untersuchungsberichten wird mehrheitlich darauf verwiesen, dass die EMAS-Verordnung mit ihren formalisierten Anforderungen für KMU ein erhebliches Problem darstellt. Die Verordnung sei auf Großunternehmen zugeschnitten und nur schwer mit den flexiblen Managementstrukturen von KMU vereinbar. KMU hätten in der Regel auch wenig Erfahrung mit formalisierten Managementsystemen, insbesondere mit Umweltmanagementsystemen. Die flacheren Hierarchien in diesen Unternehmen sind nicht an die von EMAS geforderte Trennung von Aufgaben und Verantwortlichkeit bei Leitungs- und Kontrollfunktionen angepasst. Der formalisierte Ablauf schränkt Flexibilität und Kreativität ein. Insgesamt wird EMAS auch vorgeworfen, durch die starke Formalisierung eher einer „Befolgungsmentalität“ Vorschub zu leisten, denn kreative Potenziale, wie sie in KMU vorhanden seien, freizusetzen, was bei einer flexibleren Fassung der VO eher zu erwarten wäre. In vielen Fällen bleibt die Einrichtung und Pflege des Umweltmanagementsystems Aufgabe einiger Spezialisten, die nach der Absolvierung des Audits damit weiter betraut sind, ohne dass es gelingt, Leitung und Mitarbeiter hinreichend einzubinden. Wo EMAS weitgehend als top-down-Prozess verstanden werde, entwickelten sich keine selbstständigen Akteure, die den kontinuierlichen Verbesserungsprozess (KVP) aktiv weiterbetrieben. Probleme werden auch hinsichtlich der Etablierung eines umweltbezogenen Verbesserungsvorschlagswesens in KMU gesehen.

Die in vielen KMU fehlende Verantwortlichkeits- und Aufgabentrennung zwischen Arbeitsschutz, Qualitätssicherung und Umweltschutz lege es eigentlich nahe, Integrierte Managementsysteme anzuwenden. Hier seien die Konzepte aber oft noch zu unausgereift. Fehlendes strategisches Denken in KMU, an dessen Stelle ein eher reaktives Verhalten trete, verhinderten darüber hinaus die für EMAS notwendige mittel- bis langfristige Orientierung der Unternehmenspolitik.

⁶ (Aufstellung s. Literaturverzeichnis am Ende des Textes, die Befunde werden im folgenden nicht einzeln den Texten zugeordnet)

⁷ Am ergiebigsten erwiesen sich die Untersuchungen der Forschungsgruppe FEU 1998 (im Auftrag des UBA), des IÖW (1998), des Unternehmerinstituts/ ASU (1997), des Hess. Wirtschaftsministeriums (1994), des Hess. Umweltministeriums (1998), des Nordrhein-Westfälischen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr (1995, 1999) sowie die Veröffentlichungen von Dückert u. a. (1999), Flunger (1998), Freimann 1994/ 1995/ 1999), Jäger u.a. (1998), Klemisch (1997), Klemisch/ Rohn (2002), Klippmann (1997) und Birke/ Schwarz (1994).

An der EMAS-VO wird auch ihre mangelnde Verständlichkeit gerügt, ungenaue und „schwammige“ Formulierungen erschweren die Handhabung, ebenso fehlende Festlegungen der Untersuchungstiefe. In den zeitlich frühen Analysen (1994/ 95) werden als Hinderungsgründe für die Beteiligung an EMAS vor allem Informationsdefizite, unklare Durchführungsbestimmungen und ausstehende bzw. negative Empfehlungen von Kammern und Verbänden angeführt. Diese Faktoren tauchen in den neueren Untersuchungen kaum noch auf.

c) Zwang zu externer Beratung durch Kapazitäts- und Ressourcenprobleme

Ein wesentliches Hemmnis bei der Anwendung der EMAS-VO stellen fehlende zeitliche, personelle und finanzielle Kapazitäten bei KMU dar. Die formalen Anforderungen der EMAS-VO im Hinblick auf Informationsbeschaffung, Dokumentation der Rechtsvorschriften, die Anlage von Organisationshandbüchern etc. überfordern tendenziell die zeitlichen und personellen Kapazitäten der KMU. Die Erfassung und Dokumentation der rechtlichen Vorschriften, die für die Anforderung der „legal compliance“ entscheidend ist, übersteigt in der Regel die Kompetenz der KMU selbst und erfordert zwingend einen externen Sachverständigen. Hinzu kommt, dass die Gesetzeslage teilweise unübersichtlich ist oder sogar widersprüchliche Auflagen existieren.

Die Beschaffung der Daten, die für eine Bewertung der Umweltauswirkungen erforderlich ist, zieht einen hohen Arbeitsaufwand nach sich, der in KMU nicht selten die vorhandene Personalkapazität (oder auch -kompetenz) übersteigt. Oftmals ist auch ein funktionierendes Öko-Controlling gar nicht möglich, weil die erforderliche EDV-Durchdringung bei der Erfassung der Datenlage etc. nicht vorhanden ist. Die Personalfluktuation bereitet bei kleineren Unternehmen im Hinblick auf die Fortsetzung einmal initiiert Maßnahmen ein besonderes Problem. Eine Akquisition von Fördermitteln gelingt oft nicht wegen mangelnder Kenntnisse der Programme oder zu komplizierter Antragsverfahren. Die Beratung durch die Kammern wird teilweise als nicht praxisnah genug bezeichnet, auch seien die von Kammern u. a. Institutionen zur Verfügung gestellten Leitfäden oft zu formalisiert und zu wenig anschaulich. Aus all dem entsteht die zwingende Notwendigkeit, externe Umweltberater hinzuzuziehen, was die Kosten der Zertifizierung in die Höhe treibt, so dass viele KMU von dem Verfahren von vornherein Abstand nehmen. Dadurch, dass der Prozess der Durchführung von EMAS sehr stark von den externen Beratern geprägt wird, entstehen nicht selten auch Akzeptanzprobleme bei den Mitarbeitern.

Für KMU fallen zudem proportional erheblich höhere Kosten für die Einführung des Umweltmanagementsystems an. Nach einer Umfrage des UGA (1998) lagen die durchschnittlichen Kosten bei DM 116.000. Für KMU und vor allem Kleinbetriebe mag das im Einzelnen unter diesem Durchschnitt liegen, stellt aber doch einen Betrag dar, der die Kosten-Nutzen-Erwägungen beeinflusst.

d) Mitarbeitermotivation und Akzeptanzprobleme

Die Motivation der Mitarbeiter in KMU für Umweltschutzbelange wird in allen Evaluationsberichten als Erfolgsbedingung herausgestellt. Gleichzeitig wird nicht selten auf die Notwendigkeit individuellen Engagements der Mitarbeiter verwiesen, das nötig sei, um EMAS effizient und dauerhaft zu implementieren. Mikropolitisch orientierte Untersuchungen verweisen darauf, dass sowohl auf der mittleren Leitungsebene (Fachabteilungsleiter, Produktionsleiter, Meister, Vorarbeiter) als auch auf der Ebene der einfachen Mitarbeiter der Implementation von EMAS Widerstand entgegengesetzt wird (eine Problem-

lage, die sich allerdings auch in größeren Betrieben findet). Auf der mittleren Leitungsebene geschieht dies vor allem aus Gründen der Angst vor Macht- und Kompetenzverlusten. Aber auch persönliche Überforderung durch die neue Materie, mangelnde Allianzfähigkeit mit anderen betrieblichen Akteuren und die Konkurrenz zu externen und internen Experten verstärken das Gefühl einer Bedrohung der eigenen Position und mobilisieren Abwehrkräfte, die zu Blockaden durch einzelne Abteilungen oder Personen führen können. Eine abteilungsübergreifende Vernetzung, wie sie die ökologische Modernisierung des Betriebes nahe legt, wird als Erosion gefestigter Besitzstände erlebt. Neue Beteiligungsformen (Öko-Zirkel, Umweltausschüsse, Öko-Teams etc.) werden als Aushöhlung von Verantwortungsbereichen begriffen. Die Enthierarchisierung im Zuge neuer Managementkonzepte kann darüber hinaus auf der mittleren Ebene zur Wegrationalisierung von Arbeitsplätzen führen, was das Misstrauen gegenüber Neuerungen noch verstärkt.

Bei den „normalen“ Mitarbeitern sind es vor allem Ängste vor zusätzlicher Arbeitsbelastung, der Infragestellung von Alltagsroutinen und der Unsicherheit gegenüber unbekanntem Anforderungen, die die Innovationsfähigkeit der Gesamtorganisation behindern. Oft werden strukturelle Probleme auch personalisiert, womit schwer auflösbare Blockierungen entstehen. Andererseits kann auch die gleichzeitige ökonomische, arbeitspolitische und ökologische Reorganisation eines Unternehmens strukturelle Unsicherheitszonen hervorrufen, die das Gefühl des Alleingelassenseins mit den Problemen bei den Mitarbeitern verstärken und so Abwehrhaltungen provozieren. Wenn auf diese Weise das Gefühl dazu kommt, durch mangelnde Information als Experimentierfeld von der Geschäftsleitung und den Stabsstellen missbraucht zu werden, leidet die Innovationsfähigkeit besonders stark.

e) Kommunikationsprobleme, Qualifikationserfordernisse und Beteiligung

Von zentraler Bedeutung für die Implementation von EMAS ist das Funktionieren innerbetrieblicher Kommunikationsprozesse. Im Hinblick auf KMU scheint hier noch viel Potenzial unausgeschöpft. Eine systematische und regelmäßige Information der Mitarbeiter ist nicht die Regel. Defizite bei der Information neuer Mitarbeiter, bei der Verständlichkeit von Informationen, der mangelnden Ausrichtung auf unterschiedliche betriebliche Zielgruppen bewirken Informationslücken, die sich kontraproduktiv auswirken. Akzeptanzprobleme können entstehen, wenn beispielsweise erst nach Abschluss der Auditierung die Mitarbeiter informiert werden. Eine solche Zertifizierung im Schnellgang produziert leicht Interesselosigkeit oder Abwehr, wenn aus der Aufdeckung von Schwachstellen eine Suche nach den „Schuldigen“ wird und damit bei allen Beteiligten Unsicherheiten entstehen.

Die Durchführung von EMAS erfordert in der Regel auch betriebliche Qualifikationsanstrengungen, die in KMU oftmals aus Kosten- und Personalmangel nicht in Angriff genommen würde. Die Ermittlung des Informations- und Bildungsbedarfs im Umweltschutz stößt hier an kapazitäts Grenzen, wobei insbesondere die Fortbildung der Mitarbeiter oft der knapp kalkulierten Personaldecke zum Opfer fällt. Mitarbeiterschulung während der Arbeitszeit übersteigt meistens die Kräfte der KMU, externe Schulung lässt Lücken beim qualifizierten Personal entstehen, die zu Mehrarbeit anderer führt und deshalb nur begrenzt Freistellungen erlaubt.

Darüber hinaus besteht offenbar besonders bei sehr kleinen Unternehmen die Gefahr, dass nach erfolgter Zertifizierung ein Stillstand in den Anstrengungen für eine kontinuierliche ökologische Verbesse-

rung der Produktionsabläufe eintritt, weil die damit bislang betrauten Einzelpersonen sich anderen Aufgaben zuwenden oder aus anderen Gründen nicht weiter zur Verfügung stehen.

Die geregelte Beteiligung der Mitarbeiter und der betrieblichen Interessenvertretung an der Durchführung von EMAS in Form von Betriebsvereinbarungen, gemeinsamen Umweltausschüssen, basisnahen Umweltzirkeln oder paritätisch besetzten Öko-Teams ist eher selten. Die Effektivität solcher Maßnahmen im Hinblick auf eine erfolgreiche EMAS-Zertifizierung, die in den Evaluationsberichten zum Ausdruck kommt, lässt allerdings erkennen, dass hier weitgehend unausgeschöpftes Potenzial für eine effektive Durchführung der Audits bereit liegt.

f) Geringe Marktmacht

Die Beobachter sind sich darin einig, dass die geringe Marktmacht, über die KMU gemeinhin nur verfügen, es sehr schwer macht, einen von EMAS gewollten Einfluss auf Zulieferer und Abnehmer auszuüben, sich ebenfalls einer Zertifizierung zu unterziehen. Im Gegenteil unterliegen KMU oft dem Anforderungsdruck von Großunternehmen, die die Zertifizierung zur Bedingung der Fortführung von Lieferbeziehungen machen, ohne die KMU dabei zu unterstützen.

Das öffentliche Beschaffungswesen, das KMU hier durch die nach EU-Recht durchaus mögliche Privilegierung unterstützen könnte, ist bislang noch keine verbreitete Praxis. Auch Vorteile bei Banken und Versicherungen für zertifizierte Unternehmen durch günstige Kredite und Rabatte sind offenbar nur sehr selten anzutreffen.

g) Validierung durch Umweltgutachter und die Resonanz der Umwelterklärung

Es wird bemängelt, dass kompetente Gutachter schwer zu finden und dann oft zu teuer seien. Einige hätten auch ihre Rolle noch nicht gefunden. Es wird ihnen eine Zwitterstellung zwischen Innovateuren und Kontrolleuren zugeschrieben, die nicht immer produktiv sei.

Der externe Gutachter, der die Betriebsprüfung vornimmt und die Umwelterklärung validieren soll, hat mit Akzeptanzproblemen durch die Mitarbeiter zu kämpfen, die ihm vielfach mit Vorbehalten begegnen, was seine Kompetenz betrifft und die Folgen, die seine Begutachtung für den einzelnen Mitarbeiter haben könnte.

Die Kommunikationserwartungen der Unternehmen werden nach Veröffentlichung der Umwelterklärung vielfach enttäuscht. Die Resonanz ist gering, selbst bei den gesellschaftlichen Anspruchsgruppen, von denen sich das Unternehmen möglicherweise einen Dialog erwartet.

Ergebnis ist, dass ein eigener Nutzen mit der Veröffentlichung der Umwelterklärung nicht verbunden wird und EMAS im Stellenwert der KMU sinkt. Seltener ist offensichtlich der Fall, dass KMU Vorbehalte bei der Veröffentlichung als sensibel oder wettbewerbsnachteilig eingeschätzter Daten haben. Beklagt wird aber die mangelnde Vergleichbarkeit der Umwelterklärungen.

Mit der Registrierung werden unterschiedliche Erfahrungen gemacht. In Einzelfällen wird eine zu lange Bearbeitungszeit moniert.

h) Verhältnis zu den Aufsichtsbehörden

Im Allgemeinen herrsche, so die Auffassung bei vielen KMU, bei den Aufsichtsbehörden keine positive Einschätzung von EMAS vor, sondern eher ein Misstrauen gegenüber den tatsächlichen Umweltauswirkungen einer EMAS-Zertifizierung. Daraus entstehe kein förderliches Klima für KMU, sich an EMAS zu beteiligen.

Beklagt werden Informationsdefizite bezüglich der EMAS-VO und Inkompetenz bei den Behördenmitarbeitern, aber auch unterschiedliche Handhabung von Kontrollmaßnahmen und widersprüchliche Auflage. Erwartungen an Verfahrensvereinfachung und Entlastungen bei der Vollzugskontrolle hätten sich vielfach nicht erfüllt, Deregulierungen seien kaum eingetreten, was die Bereitschaft, sich auf EMAS einzulassen, nicht erhöht habe.

i) Konkurrenz EMAS/ ISO 14001

In einigen Fällen wird von einer Verunsicherung berichtet, die durch die Konkurrenz von EMAS und ISO 14001 bei KMU entsteht, insbesondere im Hinblick auf die wachsende globale Akzeptanz von ISO 14001 (Beschränkung von EMAS auf Europa!) und die Tatsache, dass eine öffentliche Umwelterklärung ebenso wenig erforderlich ist wie deren Validierung.

j) Kosten-Nutzen-Verhältnis

In den Untersuchungen wird mit unterschiedlicher Gewichtung betont, dass eine bessere Positionierung am Markt durch EMAS nicht festzustellen sei: Mangelndes öffentliche Interesse an EMAS, der fehlende Produktbezug, der damit verbundene geringe Imagegewinn durch EMAS und die ausbleibenden Vorteile bei der öffentlichen Auftragsvergabe oder der behördlichen Kontrolldichte führten dazu, dass sich der Imagegewinn in engen Grenzen halte und deshalb, in Relation zum zeitlichen, personellen und finanziellen Aufwand, das Kosten-Nutzen-Verhältnis sich oft nicht positiv darstellen lässt. Offensichtlich fallen Nutzenpotenziale, die in der Systematisierung von Umweltmaßnahmen, Rechtssicherheit, Risikovorsorge und Möglichkeiten zur Kostensenkung gesehen werden können, nicht gleichermaßen ins Gewicht.

4.1.2 Analyse im Arbeitskreis

Zur genauen Analyse, wie der Arbeitskreis die Zusammenhänge zwischen KMU und EMAS bzw. Umweltmanagementsystemen sieht, wurde eine Arbeitsgruppe mit folgender Aufgabenstellung betraut:

Die Arbeitsgruppe ging der Fragestellung nach, ob es einen Zusammenhang zwischen der Anwendbarkeit von EMAS und der Betriebsgröße unter den Aspekten Sinnhaftigkeit und Teilnahmebereitschaft gibt. Dazu war zunächst die Frage zu klären, ob alle Anforderungen, die nach EMAS an Betriebe gestellt werden, in dieser Form vor allem auch von Klein- und Kleinstbetrieben zu erfüllen sind.

Hinterfragt wurde auch, ob und unter welchen Voraussetzungen für Klein- und Kleinstbetriebe Alternativen zu den Managementsystemen nach EMAS oder ISO 14001 existieren.

4.1.2.1 Ergebnisse in Bezug auf EMAS

Die Arbeitsgruppe ging zunächst der Fragestellung nach, ob alle Anforderungen, die nach EMAS an die Betriebe gestellt werden, in dieser Form auch von Klein- und Kleinstbetrieben zu erfüllen sind. Dazu wurden die einzelnen Anforderungen/ Verfahrensschritte der EMAS-Verordnung untersucht und die Ergebnisse in der folgenden Tabelle zusammengefasst. Im Allgemeinen kam die Arbeitsgruppe zu der Erkenntnis, dass gerade bei Kleinst- und Kleinunternehmen „Übersetzungsprobleme“ aufgrund der Form und der Verständlichkeit der EMAS-Verordnung vorhanden sind. Oftmals muss eine Auslegung der Anforderungen von EMAS für KMU gefunden und diesen verständlich gemacht werden. Die einzelnen Punkte der Tabelle werden im Anschluss erläutert und sind in der zusammenfassenden Ausführung der Erkenntnisse der Arbeitsgruppe unter dem Begriff „Randbedingungen“ zu verstehen:

Anforderung/ Verfahrensschritt	Kleinstunternehmen	Kleinunternehmen	Mittlere Unternehmen
	mit 0 bis 9 Mitarbeitern	mit 10 bis 49 Mitarbeitern	mit 50 bis 249 Mitarbeitern
Umweltaspekte	+	+	+
Gesetzliche Forderungen - kennen - einhalten	- -	- -	- -
Umweltpolitik	(+)	(+)	+
Umweltziele (Umweltprogramm)	+	+	+
Aufbauorganisation	+	+	+
Dokumentation	+	+	+
Ablauflenkung	+	+	+
Überwachung, Bewer- tung, Korrektur	+	+	+
Kommunikation - intern - extern	+ +	+ +	+ +
Umwelterklärung	+	+	+

- + Erfüllbar - Kenntnisse/ Daten/ Fakten vorhanden
- (+) eingeschränkt erfüllbar - Kenntnisse/ Daten/ Fakten nicht vorhanden
- nicht ohne weiteres erfüllbar

a) Umweltaspekte

Die Feststellung, welche Umweltwirkungen von den Prozessen eines Betriebes ausgehen, kann i. d. R. von allen Betrieben geleistet werden. Genannt werden vor allem die Bereiche Abfall, Energieverbrauch, Verkehr/ Transport, Emissionen (Luft, Lärm), Abwasser, Gefahrstoffe/ Einsatzstoffe, Produkte. Die nach EMAS II geforderten indirekten Umweltwirkungen sind für Klein- und Kleinunternehmen weniger relevant, da sie im Allgemeinen nicht wesentlich sind.

b) Gesetzliche und andere Forderungen

Diese Anforderung ist Grundvoraussetzung für ein Umweltmanagementsystem. Viele Klein- und Kleinunternehmen scheitern bereits an diesem Punkt; eine vollständige Ermittlung der für sie relevanten Gesetzestexte ist i. d. R. ohne externe Beratung nicht möglich.

Den Fachverbänden und Innungen wird daher empfohlen, durch die Erarbeitung branchenspezifischer Rechtsdokumentation den Unternehmen beim Aufbau von Umweltmanagementsysteme Hilfestellung zu bieten.

c) Umweltpolitik

Die Formulierung einer Umweltpolitik kann i. d. R. auch von KMU erfüllt werden. Dabei ist jedoch festzuhalten, dass es grundsätzliche Begriffsschwierigkeiten gibt. Das Verständnis, was eine Umweltpolitik überhaupt ist, ist bei vielen Unternehmen nicht vorhanden, so dass es Schwierigkeiten vor allem bei der individuellen Formulierung gibt. Eine Anregung bzw. Anstoß zur Formulierung könnte branchenbezogen durch die Fachverbände und Innungen erfolgen.

d) Umweltziele (Umweltprogramm)

Die Formulierung einer Umweltpolitik und damit die Aufstellung eines Umweltprogramms kann i. d. R. auch von KMU erfüllt werden. Dabei ist zwischen kurzfristigen und langfristigen Zielen zu unterscheiden. Oftmals werden einmalige Ziele genannt, so dass, nach Erreichen dieser Ziele, die Betriebe angeben, keine neuen Umweltziele mehr aufstellen zu können. Hier fehlt die notwendige Kreativität und Anregung von außen. Bei Klein- und Kleinunternehmen ist oftmals nur die Formulierung von „Kleinmaßnahmen“ möglich, wodurch die Unternehmen zwar einen Vorteil erzielen würden, nach außen hin es jedoch den Anschein hat, wenig anspruchsvoll bei der Zielsetzung zu sein. Dies kann ein Hemmnis zur Teilnahme an EMAS sein.

e) Aufbauorganisation

Auch hier ist ein Verständnisproblem bei Klein- und Kleinunternehmen vorhanden. Bei der Festlegung der Verantwortung und der Aufgaben ist oftmals eine einfache Aufbaustruktur vorhanden, indem der Unternehmer selbst für alles verantwortlich ist. Eine umfassenden Aufbauorganisation ist in dem Verständnis von EMAS (Leitung der Organisation, oberste Leitung der Organisation) nicht vorhanden, so dass diese Anforderung an die vorhandenen Organisation anzupassen ist. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass es in Klein- und Kleinbetrieben nicht unbedingt von Nachteil sein muss, dass der Unternehmer selbst die Verantwortung für das gesamte Umweltmanagementsystem hat, evtl. ist ein Verständnis für eine Neustrukturierung der Aufgaben- und Verantwortlichkeiten zu geben und dies im Bedarfsfall schriftlich festzulegen.

f) Dokumentation

Unter dem Gesichtspunkt „so viel wie nötig – so wenig wie möglich“ ist dieser Punkt auch von Klein- und Kleinstunternehmen zu erfüllen. Die Arbeitsgruppe ist der Auffassung, dass rechtliche Vorschriften, Auflagen, Genehmigungen und alles in Bezug auf Haftungsfragen zu dokumentieren ist. Bei Schnittstellen/ Problembereichen sollte ebenfalls eine schriftliche Ausführung vorhanden sein. Alle anderen Dokumentationen sind den Gegebenheiten anzupassen und müssen verhältnismäßig sein, Standardhandbücher sind nicht erforderlich und nicht erwünscht.

g) Ablaufenkung

Eine Ermittlung und Planung der Aufgaben und Tätigkeiten muss jeder Betrieb vornehmen. Die Abläufe sind gerade in Klein- und Kleinstbetrieben bereits so festgefahren und eingearbeitet, dass eine ausführliche Planung und Dokumentation nicht mehr notwendig ist. Auch hier ist wieder der Aspekt der Verhältnismäßigkeit gegeben. Ein genaueres Augenmerk und eine Dokumentation ist nur in den Fällen erforderlich, wo die Zielerreichung in Frage gestellt ist.

h) Überwachung, Bewertung, Korrektur

Auch hier ist die Verhältnismäßigkeit vorab zu nennen. Schwierigkeiten bestehen auch bei den Begriffen „Überwachung“ und „Messung“. Gerade bei Klein- und Kleinstbetrieben ist dieser Punkt der betrieblichen Situation angemessen zu bewerten.

i) Kommunikation (intern/ extern)

Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass im Rahmen der normalen Arbeitstätigkeit die Aspekte der internen und externen Kommunikation auch wieder im Hinblick auf die betriebliche Situation und die Verhältnismäßigkeit ausreichend gegeben sind.

j) Umwelterklärung

Eine Umwelterklärung kann von jedem Betrieb ohne allzu großen Aufwand erstellt werden. Hierbei ist den Unternehmen deutlich zu machen, dass eine einfache, dem Betrieb angemessenen Form einer Umwelterklärung ausreichend ist. Bei Klein- und Kleinstbetrieben können die erforderlichen Informationen auf einer Seite zusammengefasst werden, so dass der Kostenaspekt, der oftmals als Hindernisgrund genannt wird, unter diesem Verständnis nicht gegeben ist.

Als nächsten Schritt ging die Arbeitsgruppe der Frage der Sinnhaftigkeit einer Teilnahme von KMU an EMAS nach. Dazu wurden zunächst die Gründe von Betrieben analysiert, die an nach EMAS zertifiziert sind. Die Arbeitsgruppe kam zu folgenden Kategorien von Betrieben:

Betriebe, die an EMAS teilnehmen aufgrund:

1. Kundenanforderungen (z. B. Automobilzulieferindustrie)

Bei allen Betrieben, die als mittel- oder unmittelbare Zulieferer fungieren, ist die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems aktuell oder strategisch verbindlich. Sinnhaftigkeit tritt als Entscheidungskriterium in den Hintergrund. Für liefernde Dienstleister (Planer, Handwerker, Spediteure usw.) gelten die gleichen Anforderungen.

Voraussetzung für die Verbindlichkeit ist allerdings, dass von den nach EMAS zertifizierten Unternehmen Anforderungen aus dem Umweltmanagementsystem an Zulieferer ernst genommen und konsequent eingefordert werden.

2. Anforderungen aus Ausschreibungen oder zur Erzielung von Wettbewerbsvorteilen (z. B. in diversen Dienstleistungsbereichen)

Sinnhaftigkeit ergibt sich insbesondere dann, wenn ein direkter Bezug zwischen dem Produkt oder der Dienstleistung und dem Umweltmanagementsystem dauerhaft hergestellt werden kann und das jeweilige System über ausreichende Verbreitung bzw. Bekanntheit verfügt. Die Vorteile sind jedoch nur kaum oder nur kurzfristig nutzbar und sind kein dauerhafter Anreiz für die Teilnahme am EMAS. Gekauft wird letztendlich das Produkt. Ausschlaggebend sind dabei überwiegend Qualität und Preis und nicht das Vorhandensein eines betrieblichen Umweltmanagementsystems.

3. kritischen Nachbarschaftssituationen

Für Klein- und Kleinstbetriebe ist eine Umwelterklärung kein stichhaltiges Argument zur Beruhigung einer kritischen Nachbarschaftssituation. Gebraucht wird keine generelle Beschreibung des betrieblichen Managementsystems, sondern eine verbindliche, einzelfallbezogene Betrachtung der jeweils kritischen Umweltsituation (z. B. Messgutachten). Ein Zertifikat bringt keine Entspannung im Nachbarschaftskonflikt.

Ein Umweltmanagementsystem kann aber trotzdem aufgrund seines systematischen Ansatzes zu einer Lösung und damit sogar unter Umständen zur Existenzsicherung beitragen.

4. beabsichtigten Kosteneinsparungen

Bei einer isolierten Betrachtung der Umweltkosten eines Klein- und Kleinstbetriebes ergeben sich durch Umweltmaßnahmen im Hinblick auf die anfallenden Kosten zur Einführung eines Umweltmanagementsystems eher geringfügige Einsparungen. Bei einer betrieblichen Gesamtkostenbetrachtung kann sich dies jedoch im Einzelfall deutlich anders darstellen (z. B. bei der Abfallentsorgung können sich die betrieblichen Gesamtkosten um den Faktor 3-5 erhöhen). Ein Umweltmanagementsystem kann daher als sinnvolles Instrument zur betrieblichen Gesamtkostenkontrolle eingesetzt werden.

5. ethisch-sozialen Gründen

Die Frage der Sinnhaftigkeit und der Motivation zur Teilnahme an einem Umweltmanagementsystem ist eine Frage der persönlichen Einstellung des betreffenden Unternehmers und wird nicht durch Nutzenerwartungen beeinflusst.

6. Inanspruchnahme von Fördermitteln

In Niedersachsen zur Zeit nicht relevant.

7. Verpflichtungen aus Agenda 21 in öffentlichen Bereichen

Sinnhaftigkeit stellt sich wie unter 1. dar. Bei ernsthafter Umsetzung der Anforderungen aus der Agenda 21 ist die Teilnahme ohne Alternativen verbindlich.

Abschließend wurde die Teilnahmebereitschaft der Betriebe an sich betrachtet. Die Arbeitsgruppe sieht bei Klein- und Kleinstbetrieben die Bereitschaft zur Teilnahme am EMAS eher als gering an. Hier griff

die Arbeitsgruppe auf die allgemeinen Erkenntnisse und die Erfahrungen zurück. Im Folgenden sind die Gründe dafür nur stichpunktartig aufgelistet, der Punkt 4.1.1 zeigt die allgemeinen empirische Belege:

- Kosten-/ Nutzen-Verhältnis schlecht
- unklare Vorstellungen „ Was ist EMAS überhaupt“
- hoher bürokratischer Aufwand
- hoher personeller Aufwand
- „ ich habe andere Sorgen!“
- Angst vor Kontrollen durch Auditor
- Angst vor Transparenz
 - „ halte ich auch alle Gesetze ein?“
 - „ kommt dann auch noch die Behörde?“

Auf Grund der genannten Analyse ist die Arbeitsgruppe zu folgenden Erkenntnissen gekommen:

1. Grundsätzlich ist kein zwangsläufiger Zusammenhang zwischen der Anwendbarkeit von EMAS bzw. anderen Umweltmanagementsystemen und der Betriebsgröße erkennbar. Bei Beachtung bestimmter, oben genannter Randbedingungen kann EMAS auch in Klein- und Kleinstbetrieben anwendbar sein.
2. Die Teilnahme am EMAS kann auch für Klein- und Kleinstbetrieben sinnvoll sein. Alternative Ansätze können aber im Wesentlichen ähnliche positive Effekte ergeben.
3. Der mit einem Umweltmanagementsystem verbundene betriebliche Nutzen kann bei Klein- und Kleinstbetrieben auch mit alternativen Managementsystemen erzielt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die Alternativsysteme Mindestelemente aufweisen.
4. Die Bereitschaft zur Teilnahme am EMAS ist bei Klein- und Kleinstbetrieben eher gering. Durch Maßnahmen zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades und der Verbesserung der Kosten-/ Nutzen-Relation kann die Teilnahmebereitschaft gefördert werden.

4.1.2.2 Ergebnisse in Bezug auf UMS mit geringerem Formalisierungsgrad

Der Arbeitskreis, der neben der Aufgabe, den Zusammenhang zwischen der Anwendbarkeit von EMAS und der Betriebsgröße unter den Aspekten Sinnhaftigkeit und Teilnahmebereitschaft zu erörtern, auch der Fragestellung nachging, ob und unter welchen Voraussetzungen für Klein- und Kleinstbetriebe Alternativen zu den Managementsystemen nach EMAS oder ISO 14001 existieren, kam u. a. zu der Auffassung, dass die Teilnahme am EMAS auch für Klein- und Kleinstbetrieben sinnvoll sei, jedoch mit „ alternativen Managementsystemen“ im Wesentlichen ebenfalls ähnliche positive Effekte erzielt werden könnten. Bei diesen „ alternativen Managementsystemen“ kann auf einige Elemente aus EMAS/ ISO14001 bei der Einführung eines Umweltmanagementsystems verzichtet werden. Andere Elemente

dagegen sind für die Inanspruchnahme der betrieblicher Vorteile als Mindestanforderungen an Alternativsysteme unverzichtbar.

Der Arbeitskreis ging zunächst der Frage nach, auf welche Elemente von EMAS bzw. UMS bei Kleinst- und Kleinbetrieben verzichtet werden könne. Folgende Elemente sind nicht zwingend notwendig:

- EMAS-Zertifikat
- Umwelterklärung
- Aufbau einer Organisationsstruktur
- komplexe Dokumentation
- formelles Audit durch externen Sachverständigen

Abschließend wurde festgehalten, welche notwendigen Mindestanforderungen die genannten alternativen Managementsysteme mit geringerem Formalisierungsgrad aufweisen müssen:

- Teilnahmebescheinigung für ein „System“
- Zieldefinition in Umweltleitlinie (analog Umweltpolitik)
- Umweltaspekte ermitteln und dokumentieren
- Umweltziele und Maßnahmen festlegen und dokumentieren
- Maßnahmenkontrollen durchführen und bewerten
- Betriebsprüfungen durchführen, möglichst mit Beteiligung/ Beratung von Externen (z. B. Kollegen, Umweltberater der Verbände, Auditoren, Behörden, ...)

4.1.2.3 Empfehlungen zur Förderung der Teilnahmebereitschaft

Nachdem der Arbeitskreis die Gründe und Motive für das mangelnde Interesse und die fehlende Bereitschaft zum Aufbau eines Umweltmanagementsystems und zur Teilnahme an EMAS festgestellt hatte (siehe 4.1.2), konnten die unten stehenden Empfehlungen einvernehmlich ausgesprochen werden.

Es konnte keine Einigung erzielt werden bei der Bevorzugung von EMAS-zertifizierten Unternehmen bei der öffentlichen Auftragsvergabe. Aus grundsätzlichen Erwägungen der Gleichbehandlung von Unternehmen und der Berücksichtigung vergabefremder Aspekte lehnen NIHK, VCI, UVN und vdm diesen Punkt ab.

Die Empfehlungen sind nach den zuvor herausgefilterten drei Hauptgründen gegliedert, die bei Betrieben die Einführung eines UMS/ EMAS verhindern:

- Fehlender Bekanntheitsgrad
- Schwierige Form und unklare Verständlichkeiten
- Fehlende Marktvorteile und Nutzen

Die genannten Empfehlungen zur Förderung der Teilnahmebereitschaft beziehen sich entweder nur auf EMAS oder auch auf andere Umweltmanagementsysteme. Zur Verständlichkeit ist der jeweilige Begriff fett markiert.

Bekanntheitsgrad erhöhen

1. Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, durch die Erarbeitung einer Dialogstrategie mit der Öffentlichkeit und den Behörden den Bekanntheitsgrad und die Aufgeschlossenheit gegenüber **EMAS** zu erhöhen (z. B. durch die öffentliche Hervorhebung vorbildlicher Betriebe durch Politiker oder durch Informationsveranstaltungen der Nds. Landesregierung).

Den Dachverbänden, den Kammern der Wirtschaft und der niedersächsischen Wirtschaft wird empfohlen, die Bildung von regionalen Netzwerken („Selbsthilfegruppen“) zum gegenseitigen Austausch von Informationen und zur Hilfestellung in Bezug auf Umweltmanagementsysteme zu fördern.

Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, die Bildung von Netzwerken zur Förderung des Umweltschutzes in Betrieben ihrerseits zu fördern und zu unterstützen.

2. Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, im Bereich der beruflichen Qualifizierung den Umweltschutzgedanken zu berücksichtigen und zu fördern (EMAS und andere Umweltmanagementsysteme)

Form und Verständlichkeit

3. Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, durch die Erarbeitung branchenspezifischer Rechtsdokumentation den Unternehmen beim Aufbau von Umweltmanagementsystemen Hilfestellung zu bieten.
4. Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, die bereits laufenden Maßnahmen wie z. B. Broschüren, Veranstaltungen etc. durch spezifische Aktivitäten fortzuführen bzw. auszubauen. Ziel soll dabei sein, unter Verwendung von branchenspezifischen und allgemeinverständlichen Begrifflichkeiten den Unternehmen z. B. EMAS verständlicher zu machen und dadurch beim Aufbau von Umweltmanagementsystemen Hilfestellung zu bieten.

Fehlende Marktvorteile und Nutzen

5. Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, gemeinsam mit der Wirtschaft ein Projekt zur Konkretisierung branchenbezogener Umweltleistungen zu initiieren.

4.1.3 Integrierte Managementsysteme

Managementsysteme sind innerorganisatorische Führungsinstrumente. Die Leitung einer organisatorischen Einheit nutzt sie, um mit der Organisation Anforderungen von außen und selbst gesetzten Zielen zu entsprechen. Von außen gesetzte Erfordernisse können sowohl marktvermittelt sein (z. B. Ansprüche an die Produktqualität, die über ein Qualitätsmanagement zu gewährleisten sind, das ein Auftraggeber verlangt), als auch aus staatlichen Vorgaben (z. B. Gewährleistung der Arbeitssicherheit) resultieren. Integrierte Managementsysteme erheben den Anspruch, die erforderlichen innerorganisatorischen Strukturen und Prozesse zur Gewährleistung unterschiedlicher Anforderungsprofile in einem System zu

erfassen. Das innerbetriebliche Nebeneinander von z. B. Qualitäts-, Sicherheits-, Gesundheitsschutz-, Arbeitsschutz- und Umweltmanagement soll in ein integriertes System überführt werden.

Der Arbeitskreis hat sich durch zwei Vorträge und dazu überreichtes Informationsmaterial näher mit Integrierten Managementsystemen beschäftigt. Zum einen handelte es sich um die Vorstellung eines Forschungsprojekts an der Universität Göttingen, Institut für Marketing und Handel. Dort wurde die Verbreitung und Handhabung von Integrierten Managementsysteme, insbesondere im Hinblick auf KMU, untersucht und deren Nutzen näher betrachtet. Wenngleich nach dem Resümee dieser Untersuchung gerade die Implementierung und Zertifizierung normierter Systeme nach DIN ISO 9001-9003 und 14001 sowie EMAS insgesamt positiv als Chance für KMU zum Aufbau von langfristigen Wettbewerbsvorteilen gewürdigt wird, erfolgt dieses Urteil gleichwohl nicht undifferenziert. Insbesondere machen erst eine gewisse Mindestgröße und -komplexität der Organisation und der von ihr zu bewältigenden Anforderungen ein entsprechendes Managementsystem für den Betrieb sinnfällig.

Das Wuppertal-Institut hat demgegenüber im Arbeitskreis ein eigenes Instrument vorgestellt („SAFE“ – Sustainability Assessment For Enterprises), welches im Rahmen eines EU-geförderten Modellprojekts gemeinsam mit 11 beteiligten KMUs entwickelt wurde. Auch hier findet unter dem begrifflichen Dach der Nachhaltigkeit (Verbindung der Aspekte Ökonomie, Ökologie und Soziales) Integriertes Management statt. Die Besonderheit ist der starke Akzent auf selbstorganisierte Lernprozesse der Organisation durch interne Kommunikation und der geringe Formalisierungsgrad des Instruments im Vergleich zu normierten Managementsystemen. Statt dessen wird auf einen Lernprozess gesetzt, der durch Fragestellungen, die abzuarbeiten sind, initiiert wird und aus deren Beantwortung sich neue Ziele für den Betrieb ableiten lassen.

So interessant die Vorstellung beider Projekte für den Arbeitskreis auch war – für die weitere Arbeit ließen sich daraus keine unmittelbaren Schlussfolgerungen ableiten. Inwieweit es sinnvoll ist, dass ein Unternehmen ein bestimmtes Managementsystem für sich einführt und nutzt, hängt von seinen eigenen individuellen und spezifischen Bedingungen ab, zumal keines dieser Instrumente „kostenlos zu haben“ ist. Auch wurde im Arbeitskreis hinsichtlich des „Integrationspostulats“ wert auf die Feststellung gelegt, dass, möglicherweise abhängig vom Erreichen einer bestimmten Größe und Komplexität einer Organisation, es durchaus sinnvoll sein kann, bewusst kein integriertes System zu etablieren, damit nicht die besonderen Anforderungen und innerbetrieblichen Durchsetzungschancen eines Umweltmanagements bei der Integration verloren gehen.

4.1.4 Ranking/ Rating von Umweltberichten

Der Arbeitskreis hat sich frühzeitig mit dem Thema „Umweltberichterstattung“ und in diesem Zusammenhang besonders mit dem Ranking von Umweltberichten beschäftigt. Aus diesem Grund wurde in eine der ersten Sitzungen des Arbeitskreises ein Vertreter eines der ökologischen Wirtschaftsforschungsinstitute eingeladen, die sich seit mehreren Jahren wissenschaftlich mit diesen Themen beschäftigen. Die Inhalte seines Vortrages sowie eine begrenzte Auswahl von Veröffentlichungen zum Thema bilden die Grundlage für die Darstellungen im Abschlussbericht des Arbeitskreises.

Nutzen einer Umweltberichterstattung

Konnten sich früher Unternehmen mit Umweltschutzengagement relativ leicht gegenüber Wettbewerbern profilieren, wird heute Umweltberichterstattung von verschiedenen Akteuren eher als Bringschuld der Unternehmen betrachtet. Trotzdem gibt es für Unternehmen vielfältigen Nutzen durch die Teilnahme an einer Umweltberichterstattung. Dies wird auch durch Befragungen deutlich, die von Instituten durchgeführt wurden. Mit hoher Priorität wurden genannt:

- Für Mitarbeiter und Öffentlichkeit sind Umweltschutzleistung besser zu erkennen
- Image des Unternehmens hat sich durch Berichterstattung verbessert
- Förderung des Umweltmanagements und des Umweltcontrollings im eigenen Haus durch öffentliche Berichterstattung
- Wettbewerbsvorteile durch aktive Nutzung in der Unternehmenskommunikation
- Mitarbeitermotivation und -sensibilisierung

Entwicklung der Umweltberichterstattung

Freiwillige Umweltberichte wurden bis Anfang der 90er Jahre fast ausschließlich von Chemie-Unternehmen veröffentlicht und waren eine Reaktion auf das angeschlagene Image der Branche. Bis 1990 hatten weltweit noch nicht einmal zehn Unternehmen einen umfassenden Bericht über ihre Aktivitäten und Ergebnisse im Umweltschutz vorgelegt. Seit dieser Zeit ist die Anzahl kontinuierlich gestiegen. Besonders großen Einfluss auf diese Entwicklung hatte in Europa der Start der EG-Öko-Audit-Verordnung im Sommer 1995. Damit einher ging ein sprunghafter Anstieg der teilnehmenden Unternehmen. In Deutschland ist die Zahl der veröffentlichten Umweltberichte in dem Zeitraum 1994 bis 1999 von 45 auf rund 2500 angestiegen, darin enthalten knapp 2300 Umwelterklärungen.

Berichterstattungstypen

Die Motivation, an der Umweltberichterstattung teilzunehmen, kann von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich sein und teilweise auch in einer Branche stark differieren. Im Wesentlichen wird unterschieden nach den folgenden Berichterstattungstypen:

- Marktorientierte Typen

Diese Berichterstattungstypen veröffentlichen Umweltberichte in erster Linie, um in ihren Absatzmärkten die Umwelleistungen herauszustellen.

Eine weitere Untergliederung unterscheidet nach:

- Konzernkommunikation

Großunternehmen und Konzerne aus Branchen, die in der Öffentlichkeit nicht mit Akzeptanzproblemen in Umweltfragen zu kämpfen haben, nutzen die Berichte in erster Linie für die Imagebildung im Markt- und Marktumfeld und die Mitarbeitermotivation.

- Öko-Marketing

Mittelständische Unternehmen, überwiegend aus dem Bereich hochwertiger Konsumgüter, nutzen die Umweltberichterstattung, um in Endverbrauchermärkten Zusatznutzen „Ökologie“ zu kommunizieren.

- Öko-Nischen-Pioniere
Kleine Unternehmen, bei denen „Ökologie“ ein wesentlicher Teil der Geschäftsidee und der Produktpalette ist, nutzen die Berichte, um ihre Geschäftsidee zu vermitteln.

- *Öffentlichkeitsorientierter Typ (Image Probleme)*
Dieser Typ versucht mittels Umweltkommunikation Vertrauen und Glaubwürdigkeit zu gewinnen und mehr öffentliche Akzeptanz für die Risiken einer industriellen Produktion zu erlangen. Betroffen sind in erster Linie Branchen wie Chemie, aber auch Gen- und Atomtechnologie, die Nachbarschaftsprobleme haben.

- *Managementorientierter Typ*
Umweltberichte werden weniger für die Öffentlichkeit erstellt, sondern vielmehr um ihr eigenes Umweltmanagement zu fördern.
 - EMAS-Teilnahme
Dieser Typ umfasst diejenigen Unternehmen und Standorte, die zwar am EG-Öko-Audit-System teilnehmen, eine Umwelterklärung aber nur erstellen, weil sie vorgeschrieben ist. Sie dient nicht aktiv für die Umweltkommunikation, hinsichtlich der Gestaltung investiert der Berichterstattungstyp wenig Zeit. Der Bericht wird vorrangig für interne Kommunikation genutzt.

 - Umwelt-Controlling
Für diesen Typ ist der Umweltbericht das I-Tüpfelchen des Umweltmanagements. Häufig sind es Vorreiterunternehmen, die bereits seit Jahren ein Umweltcontrolling betreiben und schon vor der Öko-Audit-Verordnung ein Umweltmanagement aufgebaut haben. Die Berichte unterstützen vorrangig das Umweltcontrolling und tragen zur Information und Motivation der Mitarbeiter bei.

Zielgruppen der Umweltberichterstattung

Mit der Umweltberichterstattung wollen Unternehmen in erster Linie Mitarbeiter/ -innen ansprechen, aber auch die Zielgruppe Kunden hat ähnlich große Bedeutung. In der weiteren Rangfolge kommen die Unterrichtung der Öffentlichkeit sowie Presse/ Medien und Behörden.

Ranking von Umweltberichten

Das Ranking der Umweltberichte hat 1994 als Forschungsprojekt „Umweltberichterstattung“ begonnen und wird seither alle zwei Jahre von zwei führenden ökologischen Wirtschaftsforschungsinstituten durchgeführt. Die Kriterien für gute Umweltberichte und -erklärungen wurden anhand der Auswertung von Veröffentlichungen sowie durch Befragungen der verschiedenen Anspruchsgruppen ermittelt. Ziel des Rankings war es, die Auseinandersetzung mit den Berichten und Erklärungen inhaltlich weiter zu entwickeln. Das zweite Ranking 1996 untersuchte die quantitative und qualitative Entwicklung der Berichterstattung. In den folgenden Rankings standen Großunternehmen im Mittelpunkt der Untersuchung. Neu beim letzten Ranking waren die Einbeziehung von andere Veröffentlichungen in die Bewertung, wenn gezielte Querverweise gemacht wurden, sowie eine Branchenbewertung.

Qualität der Umweltberichte

Die Qualität der Umweltberichte hat zugenommen. Von anfänglich durchschnittlich 176 von 500 möglichen Punkten (1994) stieg der Wert über 234 (1996), 264 (1998) auf 285 Punkte in 2000.

Trotzdem wird bei Juroren noch Nachholbedarf gesehen wegen:

- zu starkem Focus auf den produktionsbezogenen Umweltschutz.
- zu geringer Verknüpfung von Umweltschutzfragen mit Geschäftschancen und Marktentwicklung in vielen Berichten. Somit wird kein Interesse bei Kapitalgebern und Geschäftspartnern geweckt.
- zu geringer Nutzung des Internets für die Umweltberichterstattung.
- zu geringer Ausfüllung und Umsetzung des Begriffs „nachhaltige Entwicklung“.

Seitens der Institute sind Grundregeln für einen guten Umweltbericht aufgestellt worden:

- Glaubwürdigkeit wird dann erreicht, wenn über Stärken und Schwächen berichtet wird. Alle wichtigen Unternehmensbereiche sind zu betrachten.
- Highlights erhöhen bei regelmäßiger Berichterstattung das Interesse.
- Vernetzung der Umweltinformationen durch gezielte Querverweise.
- Verknüpfung des Berichtes mit Geschäftsbericht und wirtschaftlichen Fragen.
- Darstellung der Anstrengungen für den Umweltschutz in der Produktentwicklung.
- Ausführungen zur Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen im Sinne der Agenda 21 von Rio.
- Beteiligung vieler Mitarbeiter beim Projekt „Umweltbericht“.

Bewertungsverfahren Ranking

Für die Bewertung der Umweltberichte gibt es ein systematisches Raster, das sich in drei Ebenen unterteilt:

- Einzelelemente des Berichtes 75%
Allgemeine Angaben zum Unternehmen
Umweltmanagementsystem
Daten über unternehmens- bzw. standortbezogene Stoff- und Energieströme u. a.
- Inhaltliche Gesamtqualität 15%
Glaubwürdigkeit
Nachvollziehbarkeit
- Kommunikative Qualität 10%
Text/ Sprache
Optische Gestaltung

100% = 500 Punkte

Der überwiegende Teil der definierten Kriterien ist auf jede Branche anwendbar, lediglich bei vier Unterkriterien erscheint eine branchenspezifische Konkretisierung geboten.

Diskussion im Arbeitskreis

In der Diskussion wird hinterfragt, welche Schlussfolgerungen aus dem Referat für den Arbeitsauftrag des Arbeitskreises gezogen werden können. Der Referent sieht die Realisierung einer Empfehlung an Klein- und Mittelbetriebe, wenn sie Schwierigkeiten beim Absatz von ökologischen Produkten haben. Sinnvoll könnte dann ein marktorientierter Bericht sein.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist bei Umweltberichten die Differenzierung nach Betriebsgrößen. Auf Grund der relativ höheren Kosten für die Erstellung eines Umweltberichtes bei kleinen Betrieben könnte eine Empfehlung sein, ggf. Abstriche am äußeren Erscheinungsbild, u. U. sogar am Umfang solcher Berichte zu machen.

Abschließend wird über eine Ausweitung der Umweltberichterstattung hin zu einer Nachhaltigkeitsberichterstattung diskutiert. Der Umweltschutz würde in ein weiteres System eingebettet und um die Komponenten soziale und wirtschaftliche Verantwortung ergänzt. Derzeit ist die Anzahl der Berichte noch sehr klein, in denen versucht wird, ernsthaft auf die Anforderungen, die sich aus der Nachhaltigkeitsdebatte für das Unternehmen ergeben, einzugehen. Verschiedene mittelständische Firmen haben sich an Pilotprojekten beteiligt.

4.2 Umwelleistungskennzahlen

4.2.1 Zusammenfassung und Übersicht

Ein weiterer Schwerpunkt der Arbeiten im Arbeitskreis war die Frage, ob und wie mit Hilfe so genannter „Umwelleistungskennzahlen“ Fortschritte und Erfolge im betrieblichen Umweltschutz bewertbar sein könnten.

Es bestand Einigkeit darüber, dass sowohl aus dem Blickwinkel der Öffentlichkeit als auch aus unternehmerischer Sicht entsprechende Maßstäbe verfügbar sein sollten. Zur Klärung der Ausgangslage wurden in einem ersten Arbeitsschritt die Punkte identifiziert, die bei der Erarbeitung von entsprechenden Kennzahlen bzw. Maßstäben fördernd oder auch hindernd wirken könnten. Dabei zeigte sich, dass Faktoren wie Betriebsgröße, weltweite Verbundfertigung, branchenspezifische Besonderheiten aber auch die Güte vorhandener messtechnischer Einrichtungen wichtige Einflussgrößen darstellen. Zur Bewertung und Darstellung des Fortschrittes würden sich je nach Ausgangslage und Betriebsgröße Indikatoren, die im Folgenden gemäß ISO 14031 als Umweltkennzahlen bezeichnet werden, sowie eindeutig beschriebenen Umweltziele bzw. -standards eignen.

Zur Klärung der komplexen Zusammenhänge und Abhängigkeiten wurde daraufhin eine Arbeitsgruppe ins Leben gerufen, die mehrere Male tagte.

Zunächst wurde die Definition des Begriffs „Umweltkennzahl“ entsprechend der genannten ISO-Norm 14031 betrachtet:

- Umweltzustandskennzahlen spielen bei der Bewertung betrieblicher Standortsituationen eine wichtige Rolle. Für ihre objektive und einheitliche Ermittlung ist ein abgestimmtes Vorgehen innerhalb verschiedener Bereiche der öffentlichen Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und Anlagenbetreibern notwendig. Auf dieses breite Aufgabenfeld wurde nicht näher eingegangen. Der Fokus lag daher auf den betrieblichen Umweltleistungskennzahlen. Die ISO 14031 differenziert dabei zwischen
 - *Operativen* Leistungskennzahlen, die auf Input-/ Outputdaten einzelner Prozesse/ Prozessgruppen basieren und Auskunft über deren Effizienz geben.
 - Managementleistungskennzahlen, die im Vergleich dazu allgemein Auskunft über Aktivitäten des Umweltmanagements geben.

Operative Umweltleistungskennzahlen – Einsatzbereich und Grenzen

Operative Umweltleistungskennzahlen werden in vielen Unternehmen seit langem aus ökonomischen und ökologischen Gründen erfolgreich für das innerbetriebliche Controlling eingesetzt. Beim Vergleich von Prozessen mittels derartiger Kennzahlen (Benchmarking) ist es wesentlich, dass die Prozesse eindeutig und nachvollziehbar abgegrenzt sind und die notwendigen Input-/ Output-Daten mit vertretbarem Aufwand ermittelt werden können.

Zur Beurteilung der Umweltleistungen komplexer Prozesse oder Standorte (Stichwort Verbundfertigung) sind operative Umweltleistungskennzahlen insbesondere beim Benchmarking weniger gut geeignet. Die Vielzahl der Einflussfaktoren und vielschichtige gegenseitige Abhängigkeiten setzen hier der Vergleichbarkeit solcher Kennzahlen enge Grenzen und erschweren die Interpretierbarkeit.

Managementleistungskennzahlen und Informationen zum Systemstandard

Für die Darstellung der „Umwelt-Performance“ komplexer Produktionen werden von den beteiligten Unternehmen sowohl Angaben über die Managementleistung als auch über (System-)Standards verwendet. Für Systemstandards erscheint insbesondere der Bezug zu den „besten verfügbaren Techniken“ (BAT) zielführend, soweit diese im europäischen BAT-Prozess bereits betriebsübergreifend definiert sind. Im Bereich der Managementleistungsbewertung spielen insbesondere die Qualität des Zielsetzungsprozesses und die Kontrolle der Zielerreichung eine wichtige Rolle.

Diese Feststellungen konnten durch Berichte aus der Praxis (z. B. Benchmarkstudie der Druckindustrie) untermauert werden.

Bezogen auf KMU's bestand im Arbeitskreis Einigkeit, dass Umweltleistungskennzahlen als wichtiger Bestandteil eines Umweltmanagementsystems anzusehen sind und insoweit für Kleinbetriebe Aufbau und Pflege entsprechender Daten eine brauchbare Alternative zu dem aufwendigeren Zertifizierungsverfahren nach EMAS oder ISO 14001 darstellen können.

Darüber hinaus eröffnet ein brancheninternes Benchmarking mittels operativer Umweltleistungskennzahlen, insbesondere für KMU's, die Möglichkeit zur Einschätzung des IST-Standes und möglicher Verbesserungspotenziale.

4.2.2 Empfehlungen

Abgeleitet aus diesen Erkenntnissen wurden vom Arbeitskreises 23 bezogen auf die einzelnen Zielgruppen folgende Empfehlungen formuliert:

- Den Unternehmen der niedersächsischen Wirtschaft wird empfohlen, in eigener Zuständigkeit und auf freiwilliger Basis Kriterien zu entwickeln, die sowohl für die interne Beurteilung der Umweltleistung geeignet sind, als auch die öffentliche Darstellung von Erfolgen im Umweltschutz unterstützen. Umweltleistungskennzahlen nach ISO 14031 sind bei Berücksichtigung der betriebspezifischen Besonderheiten dazu geeignet, eine Strukturierungshilfe für den Aufbau derartiger Kriterien zu bieten.

Operative Leistungskennzahlen empfehlen sich insbesondere für die betriebsinterne Steuerung und können die externe Berichterstattung unterstützen.

Managementleistungskennzahlen mit Angaben über die Qualität der Zielerreichung sind zur globalen Steuerung sowie für die externe Darstellung geeignet.

- Insbesondere Klein- und Mittelunternehmen wird empfohlen, umweltbezogene Kriterien in ganzheitliche Systeme (z. B. Total Quality Management) zu integrieren. Hierbei sollten die Eindeutigkeit, Nachvollziehbarkeit, Einfachheit und Erhebungseffizienz bei angemessenem Aufwand im Vordergrund stehen.
- Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, durch die Erarbeitung geeigneter branchenspezifischer Handreichungen den Unternehmen beim Aufbau der genannten Systeme Hilfestellung zu bieten. Darüber hinaus sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch den branchenöffentlichen Austausch von Umweltleistungsinformationen (Benchmarking) bei der Beurteilung ihrer spezifischen Situation zu unterstützen.
- Den Dachverbänden und den Kammern (IHK) der Wirtschaft wird empfohlen, transparente Gesamtdarstellungen zur Verbesserung der Umweltleistung in geeigneten Bereichen der niedersächsischen Wirtschaft vorzunehmen, wobei nach eindeutigen Kriteriensystemen vorgegangen wird, um die Glaubwürdigkeit von Ansätzen der Selbstregulierung zu belegen.
- Die Behörden in Niedersachsen werden aufgefordert, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, das Vorliegen eindeutiger und transparenter Informationen über die betriebliche Umweltleistung und den Umweltstandard bei Abwägungsvorgängen im Vollzug in Analogie zu EMAS-Zertifizierungen angemessen zu berücksichtigen.
- Behörden und Umweltverbände werden aufgefordert, bei der Bewertung der Umweltschutzerfolge von Unternehmen betriebspezifische Merkmale und Möglichkeiten zu beachten und verfügbare, systematische Darstellungen der Umweltleistung angemessen zu berücksichtigen.

4.3 Finanzielle Anreize

4.3.1 Subventionsförderung

Im Rahmen der Überlegung, ob finanzielle Förderung Anreiz für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zur Einführung von Umweltmanagementsystemen sein kann, hat sich der Arbeitskreis mit der Fördermöglichkeit aus dem Wirtschaftsförderfonds – ökologischer Bereich (Öko-Fonds), insbesondere der Richtlinie Wirtschaft und Umwelt auseinandergesetzt.

Die Richtlinie Wirtschaft und Umwelt ist mit 31.12.2001 außer Kraft getreten. Da die überwiegend mittelständisch geprägte niedersächsische Wirtschaft in vielfältiger Weise bei der Verwendung von Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffen im Produktionsprozess sowie bei der Entsorgung mit Umweltproblemen und deren Folgewirkungen belastet ist, wird eine Nachfolgerichtlinie geplant. In der jüngeren Vergangenheit war die Nachfrage nach einer Förderung rückläufig. Zumindest in der bisherigen Form sollte sie Betriebe der mittelständischen Wirtschaft Niedersachsens in die Lage versetzen, die vom eigenen Betrieb ausgehenden Umwelteinwirkungen systematisch zu erfassen. Sie sollte innovative Prozesse in der Umwelt- und Abfallwirtschaft fördern und so die Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen stärken.

Gegenstand der Förderung waren die notwendigen und nachweisbaren Investitions- und Betriebsausgaben für Maßnahmen, die eine besondere Umweltrelevanz haben, der Kreislaufwirtschaft dienen, volkswirtschaftlich und betriebswirtschaftlich sinnvoll sind und in Niedersachsen durchgeführt werden. Zuwendungsfähig waren nur Ausgaben, die über bereits bestehende gesetzliche Anforderungen im Bereich der Luftreinhaltung, der Abfallentsorgung und des Bodenschutzes wesentlich hinausgehen. Zuwendungen wurden somit gewährt für Maßnahmen zur verstärkten Umstrukturierung durch die Einführung von Produktionsverfahren, die den Umweltschutz integrieren und eine Stärkung der Niedersächsischen Wirtschaft zur Folge haben.

Die Inanspruchnahme der Fördermöglichkeit aus der Richtlinie war in der letzten Zeit zurückgegangen. Dieses wurde darauf zurückgeführt, dass die Zugangsvoraussetzungen so ausgelegt waren, nur neue Produktionsverfahren zu fördern. Außerdem war das Antragsverfahren auf Grund der EU-Vorgaben relativ aufwendig.

- Aus den genannten Gründen muss sich die Neufassung der Richtlinie stärker an den Bedarf und den Möglichkeiten der Niedersächsischen Wirtschaft orientieren. Es sollten z. B. auch der Einsatz von auf dem Markt existenten Verfahren und Technologien förderfähig sein, ungeachtet ob sie erstmalig eingesetzt werden.
- Zudem sollte, um eine breite Förderung zu ermöglichen, ein Unternehmen auch gefördert werden können, wenn ähnliche oder gleiche Techniken bei anderen Betrieben in Niedersachsen angewandt werden.
- Der Arbeitskreis empfiehlt außerdem, den KMU ein erleichtertes Antrags- und Abwicklungsverfahren zu ermöglichen.

In großen Teilen des Arbeitskreises wurde eine Förderung im Rahmen einer Richtlinie nur für EMAS-zertifizierte Unternehmen als sinnvoll erachtet. Im Rahmen der anstehenden Nachfolgerichtlinie Wirtschaft und Umwelt wurde im Arbeitskreis diskutiert, inwiefern Unternehmen, die am EMAS-System teilnehmen, bevorzugt eine Zuschussförderung innerhalb der Richtlinie erhalten soll-

ten. Hier wurde über vier Varianten der Förderung, die nachfolgend beschrieben werden, diskutiert und abgestimmt.

- Bei einer Investition in Sachanlagen wurde eine Privilegierung von ausschließlich EMAS-zertifizierten Unternehmen abgelehnt. Zustimmung gab es für die Bevorzugung von an EMAS teilnehmenden Unternehmen in Form einer vereinfachten Abwicklung im Antragsverfahren.
- Die finanzielle Förderung als EMAS-Anschubfinanzierung wurde kontrovers diskutiert und letztlich abgelehnt. Die Erfahrungen in anderen Bundesländern, z. B. Hessen und Bayern hat gezeigt, dass die Unternehmen nach Wegfall der Anschubfinanzierung wieder aus dem EMAS-System aussteigen. Das Instrument der Anschubfinanzierung hat hier nicht funktioniert.
- Der Arbeitskreis spricht sich generell dafür aus, dass Investitionen in Prozessverbesserungen unabhängig von dem Vorhandensein eines Umweltmanagementsystems gefördert werden sollten.
- Ebenso wurde der Möglichkeit zur finanziellen Unterstützung bei Investitionen in Organisationsberatung (Umweltbeauftragter, Kennzahlen) generell zugestimmt.

4.3.2 Gebührenermäßigung

Der Arbeitskreis empfiehlt, in Niedersachsen eine Gebührenreduzierung für Betriebe mit EG-Öko-Audit (EMAS) um bis zu 30% im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dieses sollte sich ähnlich gestalten, wie es bereits in anderen Bundesländern praktiziert wird, um hier eine Gleichstellung innerhalb der Bundesländer zu erreichen. U. a. durch diesen Anreiz sollen Unternehmen animiert werden, sich am EMAS-System zu beteiligen.

4.3.3 Vergaberecht

Artikel 11 der EMAS-II-VO der EU macht den Mitgliedstaaten die Förderung der Teilnahme von Organisationen, insbesondere von KMU, zur Aufgabe. Hierzu soll u. a. die Überprüfung des Zugangs zum öffentlichen Beschaffungswesen für KMU, die an EMAS teilnehmen, gehören. Auch enthält Abs. 2 dieses Artikels – unabhängig von der Größenklassifizierung der teilnehmenden Organisation – einen Prüfauftrag an die Kommission und andere Institutionen der Gemeinschaft sowie die Mitgliedstaaten, wie zur Förderung der Teilnahme an EMAS der EMAS-Eintragung bei der Festlegung der Kriterien für die Beschaffungspolitik Rechnung getragen werden kann.

Um einen rechtssicheren Rahmen für die Berücksichtigung der EMAS-Teilnahme im Öffentlichen Beschaffungswesen zu geben, bedürfte es entsprechender Anpassungen im deutschen Vergaberecht, da nach geltender VOL (vgl. § 7 – Teilnehmer am Wettbewerb; § 8 Leistungsbeschreibung) dies bislang nicht maßgeblich berücksichtigt werden kann. Auch im EG-Recht (bei Ausschreibungen im Leistungswert ab 200 Mio. €) wäre dies erforderlich.

Der Arbeitskreis hat sich mit der Problematik einer möglichen Anpassung des Vergaberechts nicht näher befasst. Im Mittelpunkt seiner Diskussion stand die grundlegende Frage, ob überhaupt eine EMAS-Teilnahme im Öffentlichen Beschaffungswesen Berücksichtigung finden sollte. Zwar sprach sich die

Mehrheit im Arbeitskreis – gegen die Stimmen der Vertreter des NHT, des NIHK, des VCI, der UVN und des vdm, die dies aus grundsätzlichen Erwägungen ablehnen – dafür aus, dieses Förderungsinstrument weiter zu verfolgen. Aufgrund des Konsensprinzips für die Arbeit einer 4. Regierungskommission konnte eine entsprechende Empfehlung aber nicht ausgesprochen werden.

4.4 Rechtlicher Rahmen für UMS und EMAS-Privilegierung

4.4.1 EMAS-Novelle und Artikelgesetz

Mit der 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) hat das Öko-Audit eine erneute europäische Rechtsgrundlage erhalten. Die Inhalte der Reform wurden im Arbeitskreis nicht vorbehaltlos begrüßt. Den Vorteilen von EMAS-II im Vergleich zur alten EG-Öko-Audit-VO (EMAS-I) stehen auch eine Reihe von Nachteilen bzw. nicht erfüllte Reformhoffnungen gegenüber. So bleibt insbesondere festzustellen, dass ein wesentliches Teilnahmehindernis für KMU an EMAS, sein hoher Formalisierungsgrad und „Bürokratismus“, mit der Novelle nicht abgebaut, nach überwiegender Meinung sogar noch verstärkt wurde. Das Bestreben der EG-Kommission, diesem Umstand durch die Herausgabe von Leitfäden (bislang 7 zu unterschiedlichen Elementen des Systems) zu begegnen, schafft nur begrenzt Abhilfe.

Gegenüber der alten VO enthält EMAS-II zudem eine eindeutige Tendenz zur Verkürzung des Zeitintervalls bei der Durchführung der Betriebsprüfung und konfrontiert es die Teilnehmer mit dem Erfordernis der jährlichen Aktualisierung und Validierung der Umwelterklärung.

Demgegenüber stehen aber auch eine Reihe von Vorteilen:

- Die Verbindung von EMAS-II mit DIN ISO 14001
Die Erfüllung der Anforderungen aus DIN ISO 14001 an das UMS kann nunmehr als erster Schritt hin zu EMAS genutzt werden.
- Das neu geschaffene EMAS-Logo
Seine erweiterte Verwendungsmöglichkeit fördert die Möglichkeiten für die Organisation, seine Teilnahme am System öffentlich zu verbreiten und dies als Mittel in der Marktkommunikation unterhalb der Schwelle der unmittelbaren Produktwerbung einzusetzen.
- Die Einbeziehung der Arbeitnehmer
Ihre Teilhabe ist zu einem wesentlichen, unverzichtbaren Bestandteil des UMS geworden.
- Erweiterung des Anwendungsbereich von EMAS-II
EMAS ist nunmehr unbeschränkt für alle gewerbliche und Dienstleistungsunternehmen und Wirtschaftssektoren (wie z. B. Bau- und Landwirtschaft) sowie die öffentliche Hand geöffnet.
- Der Einbezug indirekter Umweltaspekte
Dies fördert eine verstärkte „Performance-Orientierung“ des UMS.

Parallel zur Endphase der gesetzgeberischen Arbeit an der EMAS-Novelle auf europäischer Ebene verliefen die Diskussionen und das Gesetzgebungsverfahren zum sog. Artikelgesetz in Deutschland, mit dem

an Stelle eines zuvor geplanten Umweltgesetzbuches eine Reihe europäischer Richtlinien (UVP-Änderungs-RL, IVU-RL u. a.) in das nationale Umweltrecht umzusetzen waren. Beide Normsetzungsverfahren hatten insofern einen engen inhaltlichen Bezug aufeinander, als Möglichkeiten zur Deregulierung und Vollzugserleichterungen im Umweltrecht speziell für EMAS-Teilnehmer als bedeutsamer Anreiz zur Teilnahme an EMAS angesehen werden.

Schon unter Geltung der alten EG-Öko-Audit-VO war – wie in anderen Bundesländern – auch in Niedersachsen die Idee aufgegriffen worden, beim Vollzug des Umweltordnungsrechts durch die Immissionsschutz- und Abfallbehörden EMAS-Teilnehmern Erleichterungen einzuräumen (vgl. den niedersächsischen Öko-Audit-Erlass, RdErl. d. MU v. 02.04.1998, Nds. MBl. 1998, 810). Damit trägt die Umweltverwaltung dem Umstand Rechnung, dass das UMS nach EMAS zum einen hinreichende innerbetriebliche Kontrollmechanismen installiert, die Gewähr für die Einhaltung der jeweils einschlägigen Umweltvorschriften für den Betrieb bieten, und zum anderen dies im Wege der Validierung durch den Umweltgutachter auch durch einen externen Dritten überprüft wird.

Die Möglichkeit solcher Verwaltungserlasse, spürbare Erleichterungen für die Betriebe anzuordnen, sind im Rahmen des geltenden Umweltordnungsrechts sehr begrenzt. Die Amtschefkonferenzen der Umweltministerkonferenz (UMK) haben deshalb bereits 1997 einen Bund/ Länder-Arbeitskreis beauftragt, einen Bericht zu erarbeiten, in dem Deregulierungs- und Substitutionspotenziale im Hinblick auf das Öko-Audit-System darzustellen und ein Katalog diesbezüglicher Vorschläge vorzulegen war. Der Bericht wurde im Mai 1998 der UMK vorgelegt. Seine Ergebnisse sollten ursprünglich in die Gesetzgebung zu einem einheitlichen Umweltgesetzbuch (UGB) einfließen, indem im dortigen Referentenwurf der Bundesregierung eine Verordnungsermächtigung zu einer Öko-Audit-Privilegierung verankert und parallel der Referentenentwurf einer Öko-Audit-Privilegierungs-Verordnung vorgelegt wurde.

Die Bundesregierung hat aus verfassungsrechtlichen Erwägungen betreffend die Gesetzgebungskompetenz des Bundes davon abgesehen, aktuell das Vorhaben der Schaffung eines UGB weiter zu verfolgen und statt dessen die erforderlichen Angleichungen des deutschen Umweltrechts an die Weiterentwicklung des europäischen Umweltrechts im Wege des Artikelgesetzes vorgenommen. Daher mussten Verordnungsermächtigungen zur Einräumung von Privilegierungen bei Umweltrechts-Vollzug für EMAS-Teilnehmer in die jeweiligen Umweltfachgesetze implementiert werden. Bei der Sachverständigenanhörung im federführenden Umweltausschuss des Deutschen Bundestages zum Artikelgesetz im Januar 2001 wurden seitens Vertretern der Umweltverbände und des Deutschen Gewerkschaftsbundes erhebliche Zweifel geltend gemacht, dass eine funktionale Äquivalenz bestehen könne bei der Durchsetzung umweltrechtlicher Vorschriften in der betrieblichen Praxis zwischen einem UMS nach EMAS und dem behördlichen ordnungsrechtlichen Vollzug. Aus diesem Grunde seien die Verordnungsermächtigungen zur Einräumung von Vollzugserleichterungen für EMAS-Teilnehmer aus dem Artikelgesetz zu streichen. Hinzu kam parallel, dass etwa zeitgleich in verschiedenen Fachartikeln die Behauptung aufgestellt wurde, die EMAS-Novelle sehe die Aufweichung der Anforderungen vor, durch das UMS und die Umweltbetriebsprüfung nach EMAS die Einhaltung des einschlägigen Umweltrechts durch die teilnehmende Organisation zu gewährleisten.

Die Diskussionen im Arbeitskreis ergaben, dass diese Bedenken nicht nachvollzogen werden konnten und EMAS-II weiterhin eine gute Basis für die Einräumung von Vollzugserleichterungen im Umweltrecht bietet, welche durch Ausnutzung der Verordnungsermächtigungen im Artikelgesetz noch ausgebaut werden können. Wegen der zentralen Weichenstellung für die konsensorientierte Vorgehensweise in

der 4. Regierungskommission wurden der Vertreter des DGB im Umweltgutachterausschuss nach dem Umweltauditgesetz und ein Vertreter des BDI gebeten, ihre Positionen in der Kommission näher zu erläutern. Die im März 2001 erfolgte Anhörung (5. Sitzung der 4. Regierungskommission) brachte indes keine Annäherung der Standpunkte.

4.4.2 EMAS-PrivilegierungsVO

Vor diesem Hintergrund hat der Arbeitskreis der 4. Regierungskommission eine Empfehlung vorgelegt, in der die Landesregierung gebeten wird,

- im Rahmen ihrer Beteiligung an den Beratungen zum Entwurf des Bundes für eine Verordnung zu Überwachungserleichterungen für nach der EG-Öko-Audit-Verordnung registrierte Standorte und Organisationen darauf hin zu wirken, dass dort die Möglichkeit zur Einräumung wirklich substanzieller Erleichterungen sowohl für die teilnehmenden Organisationen als auch für die zuständigen umweltrechtlichen Überwachungsbehörden geschaffen wird.
- nach Erlass der Verordnung des Bundes umgehend den niedersächsischen Erlass zu Vollzugserleichterungen für Öko-Audit-Betriebe vom 02.04.1998 zu überarbeiten und neue Handlungsspielräume, die sich mit der Verordnung eröffnen werden, weitestgehend zu nutzen.
- nach der Verabschiedung des Artikelgesetzes die sich für das Wasserrecht neu eröffnenden Handlungsspielräume für eine verordnungsrechtliche Regelung zur Einräumung von Vollzugserleichterungen für EMAS-Standorte ebenfalls weitestgehend zu nutzen.

Der Arbeitskreis konnte darauf verzichten, im Einzelnen aufzulisten, welche konkreten Regelungen einzufordern wären. Statt dessen hat er darauf verwiesen, dass die neu zu schaffenden Regelungen sich orientieren sollten an dem BMU-Referentenentwurf zu einer Öko-Audit-Privilegierungs-Verordnung vom 05.03.1998, die damals mit dem UGB-Referentenentwurf vorgelegt worden war und mit der die Vorschläge aus dem sog. Einheitlichen Endbericht an die UMK zu Deregulierungs- und Substitutionspotenzialen im Hinblick auf das EG-Öko-Audit-System umgesetzt werden sollten. Dies gilt freilich mit der Einschränkung, dass die dortige, übrigens auch nicht im „Einheitlichen Endbericht“ enthaltene Regelung zu Emissionsfernüberwachung, von dieser Empfehlung nicht mit umfasst sein sollte.

Die vom Arbeitskreis vorgeschlagene Empfehlung konnte in der 4. Regierungskommission auch von den Vertretern der Gewerkschaftsseite mitgetragen werden, während es für die Umweltverbände bei der Ablehnung weiterer Rücknahmen staatlicher Kontrollen beim Vollzug des Umweltrechts blieb.

Die Landesregierung hat diese Empfehlung aufgegriffen und durch das MU an das BMU weitergeleitet; des Weiteren war diese Empfehlung die politische Grundlage bei der Erarbeitung einer eingehenden Stellungnahme des MU zu dem Referentenentwurf des BMU für eine sog. Privilegierungsverordnung. Gleichwohl war die Bundesregierung nicht bereit, auf diese Anregungen einzugehen. Dem Regierungsentwurf einer Verordnung zum Erlass und zur Änderung immissionsschutzrechtlicher und abfallrechtlicher Verordnungen (BR-DrS. 730/ 01 vom 20.09.2001) konnte der Bundesrat nur unter Maßgabe erheblicher Änderungen und Ergänzungen zustimmen.

Dagegen hat die Bundesregierung rechtliche Bedenken erhoben, weil nach ihrer Auffassung der Umfang der nach dem Maßgabebeschluss des Bundesrats vorgesehenen Erleichterungen bei den Vorschrif-

ten über Kontrollmessungen und Kalibrierungen nicht mehr durch den Rahmen abgedeckt sei, den die Verordnungsermächtigung des § 58e BImSchG gibt. Ein neuer Entwurf der Bundesregierung (vom 04.04.2002, BR-DrS. 287/ 02), der die übrigen Bundesratsänderungen aus dem Beschluss zur Drucksache 730/ 01 aufnimmt, liegt dem Bundesrat zur Beratung vor. Der Arbeitskreis wurde von MU über diese Entwicklung unterrichtet und darüber informiert, dass MU beabsichtigt, dieser Vorlage zuzustimmen. Auch wenn die Forderungen der Empfehlung der 4. Regierungskommission zu den Vollzugserleichterungen damit nicht entsprochen ist, würde eine Ablehnung oder ein erneuter Maßgabebeschluss den Erlass der Verordnung und damit überhaupt weitere Möglichkeiten für Vollzugserleichterungen gefährden. Im Arbeitskreis wurden keine Einwände gegen das beabsichtigte Vorgehen des MU erhoben.

4.4.3 Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (Rahmengenehmigung)

Im Februar 1994 hat die Bundesregierung eine „Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ eingesetzt, die so genannte „Schlichterkommission“. Diese Kommission legte im November 1994 einen Bericht vor. Der Bericht prägte die Diskussion über die Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Eine Grundforderung des Berichts war, dass dem Antragsteller oder Investor die Wahl zusätzlicher beschleunigter Verfahren offen stehen müsse. Aus diesem Grund ist u. a. das Instrument der Rahmengenehmigung angedacht worden, aber letztlich bei der Umsetzung der Vorschläge der Schlichterkommission durch die Bundesregierung wegen der damit verbundenen Schwierigkeiten nicht weiterverfolgt worden.

Die Rahmengenehmigung war dort konzipiert als eine zusätzliche Genehmigungsart zur Errichtung und zum Betrieb (Vollgenehmigung) von genehmigungsbedürftigen Anlagen i. S. des Immissionsschutzrechts. Allerdings sollte sie nur Betrieben offen stehen, die ein Umweltmanagementsystem im Sinne der EG-Öko-Audit-Verordnung eingeführt haben.

Bei der Rahmengenehmigung sollte der Umfang der Antragsunterlagen wesentlich reduziert und dadurch das Genehmigungsverfahren für Anlagenbetreiber und Genehmigungsbehörde weniger aufwendig werden. Das würde dadurch erreicht, dass sich der Antrag auf die ausführliche Darstellung der Konzeption des Vorhabens beschränkt. Bei der Antragstellung wäre allein das Konzept über die geplante Anlage hinsichtlich des baulichen Vorhabens sowie der Verfahrensart, der Betriebsweise, der Herstellung der Stoffe und der Kapazität einzureichen.

Die Behörde würde dann im Rahmen der Prüfung materielle Umweltstandards festsetzen, in deren Rahmen sich der Antragsteller bei dem Betrieb oder der Änderung der Anlage bewegen könnte. Der Antragsteller könnte außerdem bis zum Ende der Investitions- und Planungsphase weitgehend flexibel auf neue technologische Entwicklungen und Anforderungen reagieren. Erst vor Inbetriebnahme würde nämlich eine Detailprüfung durch die zuständige Behörde erfolgen. Danach könnte das Unternehmen aber weiterhin Änderungen innerhalb der vorgegebenen Standards vornehmen.

Die unterschiedlichen Genehmigungsverfahren in Verbindung mit dem weiten Anlagenbegriff nach § 3 Abs. 5 Bundes-Immissionsschutzgesetz, die u. a. durch die Beschleunigungsnovelle aus dem Jahr 1996

eingeführt worden sind, ermöglichen schon jetzt gewisse Beschleunigungseffekte und eine gewisse Flexibilisierung des Genehmigungsverfahrens.

Bei den derzeitigen Verfahren ist aber eine gezielte Privilegierung und Sonderbeschleunigung für Öko-Audit-Betriebe, wie sie von der Schlichterkommission gefordert wurde, nicht möglich. Die Privilegierung scheitert u. a. daran, dass eine Gleichwertigkeit (funktionale Äquivalenz) der Umwelthanforderungen im Genehmigungsverfahren und beim Öko-Audit gefordert wird sowie daran, dass der Vorschlag der Schlichterkommission nicht hinreichend konkretisiert werden konnte, so dass er in das geltende Genehmigungsrecht hätte integriert werden können.

Der Arbeitskreis sah sich ebenfalls aufgrund der zur Verfügung stehenden Zeit nicht in der Lage, das Problem zu lösen und zieht nachfolgendes Fazit:

Der Arbeitskreis setzt sich weiterhin ausdrücklich dafür ein, Flexibilisierungen und Beschleunigungen für Öko-Audit-Betriebe in Genehmigungsverfahren zu schaffen. Der Arbeitskreis hält es in dem Zusammenhang für notwendig und sinnvoll, ein Pilotprojekt zum Thema Rahmengenahmung ins Leben zu rufen. In dem Projekt sollte u. a. geklärt werden, welche genehmigungsrechtlichen Anforderungen an die Unternehmen bei Änderungen der Anlagen zu stellen sind und inwiefern die Rahmengenahmung die Unternehmen entlasten kann.

5. Literaturverzeichnis

Zu Kapitel 4.1.1 (Prof. E. Schmidt)

Verzeichnis der ausgewerteten Evaluationsprojekte und weiterer einschlägiger Veröffentlichungen

[Martin Birke, Michael Schwarz]:

Umweltschutz im Betriebsalltag, Wiesbaden 1994

[Alexandra Bültmann, Frank Wätzold]:

Die Förderung des Öko-Audit Systems in Deutschland: Ergebnisse einer Befragung der Umwelt- und Wirtschaftsministerien der Länder sowie der Industrie- und Handelskammern und Handwerkskammern, UFZ-Bericht 12/ 1999, Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle 1999

[Dies.]:

Die EG Öko-Audit-Verordnung im verfluchten siebten Jahr. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/ 99 (Beilage zu Das Parlament), S. 30-38, Bonn 1999

[Dies.]:

Die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Öko-Audit Systems in Deutschland: Erfahrungen und Analyse. UFZ-Diskussionspapiere, Leipzig November 1999

[Jens Clausen/ Heike Gallert (Hrsg.)]:

Umweltmanagement und Umweltaudit in kleinen und mittleren Unternehmen, IÖW-Schriftenreihe 80/ 94

[DGB Bildungswerk/ AQU]:

Zwei Jahre Öko-Audit. Eine Bilanz der betrieblichen Praxis. Fachtagung, Düsseldorf: 19.06.1997

[Thea Dückert, Torsten Groth, Susanne König]:

Betrieblicher Umweltschutz und Partizipation. Mitarbeiter als Akteure im ökologischen Strukturwandel der chemischen und kunststoffverarbeitenden Industrie, Köln 1999

[Klaus Fichter]:

Die EG-Öko-Audit-Verordnung. Mit Öko-Controlling zum zertifizierten Umweltmanagementsystem, München, Wien 1995

[Sylvia Flunger]:

Öko-Audit im Kleinbetrieb. Das Umweltmanagementsystem der EU-Öko-Audit-Verordnung, Wiesbaden 1998

[Forschungsgruppe Evaluierung Umweltaudit (FEU)]:

Vorläufige Untersuchungsergebnisse und Handlungsempfehlungen zum Forschungsprojekt: „Evaluierung von Umweltmanagementsystemen zur Vorbereitung der 1998 vorgesehenen Überprüfung des gemeinschaftlichen Öko-Audit-Systems“, European Business School, Oestrich-Winkel 1998

[Jürgen Freimann (Hrsg.)]:

Werkzeuge erfolgreichen Umweltmanagements – Ein Kompendium für die Unternehmenspraxis, Wiesbaden 1999

[Jürgen Freimann, Eckart Hildebrandt (Hrsg.)]:

Praxis der betrieblichen Umweltpolitik. Forschungsergebnisse und Perspektiven, Wiesbaden 1995

[Roland Gimpel]:

Ein Blick in die Praxis betrieblicher Umsetzung der EG Öko-Audit Verordnung, Hannover (IG Chemie-Papier-Keramik), August 1996

[Hess. Ministerium f. Umwelt, Energie, Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.)]:

Fachwissenschaftliche Bewertung des EMAS Systems (Öko-Audit) in Hessen. Endbericht zum Forschungsvorhaben, Wiesbaden August 1998

[Hubert Heinelt/ Tanja Malek]:

Öko-Audits in deutschen Betrieben, in: Zeitschrift f. Umweltpolitik & Umweltrecht 4/ 1999, S. 541 – 566

[Hess. Ministerium f. Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.)]:

Pilot – Öko-Audits in Hessen. Erfahrungen und Ergebnisse. Ein Forschungsbericht (J. Freimann u.a.), Wiesbaden 1995

[IÖW/ VÖW (Hrsg.)]:

Ökologisches Wirtschaften. Schwerpunktheft: Perspektiven des Öko-Audit-Systems, Ausgabe 3/4, 1998, S. 10 – 27

[IÖW]:

Bericht zum Öko-Audit-Modellprojekt Stolzenberg GmbH, Berlin: Dezember 1995

[IÖW]:

Endbericht Öko-Audit Modellprojekt Märkisches Landbrot GmbH, Berlin: Dezember 1995

[Thomas Jäger/ Anja Wellhausen/ Martin Birke/ Michael Schwarz]:

Umweltschutz, Umweltmanagement und Umweltberatung. Ergebnisse einer Befragung in kleinen und mittleren Unternehmen, Köln 1998

[Andrè Karcmarczyk]:

Die Einführung eines Umweltmanagementsystems nach der Öko-Audit Verordnung (am Beispiel der Brötje, Schaumtechnik), Oldenburg: November 1995

[Ders.]:

Mitarbeiterorientierte Umsetzung der EG-Umwelt-Audit-Verordnung. Ein Wegweiser für kleine und mittlere Unternehmen (Hrsg: Oldenburgische IHK, K&W Managementberatung, Uni Oldenburg), Oldenburg 1996

[Herbert Klemisch (Hrsg.)]:

Öko-Audit und Partizipation. Die betriebliche Umsetzung von Umweltinformationssystemen in kleinen und mittelständischen Unternehmen, Köln 1997 (Klaus Novy Institut)

[Herbert Klemisch/ Holger Rohn]:

Umweltmanagementsysteme in kleinen und mittleren Unternehmen - Befunde bisheriger Untersuchungen, KNI Papers 1/ 02, Klaus Novy Institut, Köln: Januar 2002

[Veit Klipphahn]:

Umweltmanagement und Umwelt-Auditing unter besonderer Berücksichtigung der Perspektiven und Probleme des Mittelstandes, Frankfurt/ M., Berlin u. a. 1997

[Heinz Kottmann, Esther Hoffmann, Jan Nill]:

Komplexer Zusammenhang. Innovationswirkungen von Umweltmanagementsysteme
In: Ökologisches Wirtschaften 5-6/ 1999, München

[Siegfried Leittretter/ Werner Schneider (Hrsg.)]:

Was bringt's dem Umweltschutz? Eine kritische Auseinandersetzung zur Revision der EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS), Hans Böckler Stiftung, Manuskripte 248, Düsseldorf 1998

[Ministerium f. Umwelt und Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.)]:

Forschungstransfer Umweltmanagement, Stuttgart 1998

[Ministerium f. Wirtschaft, Mittelstand und Technologie des Landes NRW (Hrsg.)]:

EG-Öko-Audits in nordrhein-westfälischen Unternehmen, Düsseldorf 1995

[Ministerium f. Wirtschaft, Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes NRW (Hrsg.)]:

Betriebliches Umweltmanagement – Konsequenzen für den Umweltschutz und Standortwettbewerb.
Dokumentation der Ergebnisse der gewerblichen Modellprojekte in Nordrhein-Westfalen,
Düsseldorf 1999

[ÖTV (Hrsg.)]:

Umwelt-Audit in der Ver- und Entsorgung, Stuttgart 1997

[Gabriele Poltermann]:

Erste Erfahrungen mit der Anwendung der DIN ISO 14001- eine empirische Untersuchung. In: Doktorandennetzwerk Öko-Audit e.V. (Hrsg.): Umweltmanagementsysteme zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Berlin, Heidelberg 1998

[Wolfgang Röhr]:

Blockaden und Chancen ökonomisch-ökologischer Modernisierungsprozesse in Unternehmen – Mögliche Neuansätze in der Betriebspolitik. Dissertation HWP Hamburg, August 1999

[A. v. Röpenack (Hrsg.)]:

Öko-Audit in kleinen und mittleren Unternehmen, IÖW-Schriftenreihe 125/ 97, München 1998

[Sylvia Schön, Stefan Brozeit]:

Umwelt-Audit und Arbeitnehmerbeteiligung an der Schnittstelle zwischen Umweltrecht, Arbeits- und Gesundheitsschutzrecht, Schriftenreihe des Vereins f. Umweltrecht (VUR), Bremen 1997

[Eberhard Seidel/ Frank .M Weber]:

Die EMAS-Praxis in Deutschland. Ergebnisse einer kritischen Bestandsaufnahme. In: Umweltwirtschaftsforum 1/ 1998, S. 22-27

[Volker Teichert]:

Erfahrungen aus einem Modellprojekt zum Öko-Audit in einem mittelständischen Unternehmen der Metallindustrie. In: R. Biere/ B. Zimpelmann (Hrsg): Umwelt-Arbeit-Betrieb. Handbuch für den betrieblichen Umweltschutz, Köln, 1997

[Technologieberatungsstelle Schleswig Holstein e.V.]:

Chancen nutzen. Öko-Audit und ISO 140001 aus Arbeitnehmersicht. Eine Bestandsaufnahme unter schleswig-holsteinischen Betriebs- und Personalräten, Kiel, 2000

[Umweltakademie Fresenius/ IHK Dortmund]:

Kopplung von Qualitäts- und Umweltmanagementauswertung einer Befragung von 3000 Unternehmen in Nordrhein-Westfalen, Dortmund, 1996

[Umweltbundesamt (Hrsg.)]:

Umweltmanagement in der Praxis, Teilergebnisse eines Forschungsvorhabens zur Vorbereitung der 1998 vorgesehenen Überprüfung des gemeinschaftlichen Öko-Audit-Systems. UBA-Texte 20/ 98 (Teile I – III) und 52/ 98 (Teile IV – VI), Berlin 1998

[Umweltbundesamt]:

EG-Umweltaudit in Deutschland. Erfahrungsbericht 1995 bis 1998, Berlin 1999

[UGA – Umweltgutachterausschuss]:

Umfrage des UGA unter 465 nach EMAS registrierten Standorten, Bonn: Nov.1996 – April 1997

[UGA – Umweltgutachterausschuss]:

EMAS: Das europäische Prädikat für betrieblichen Umweltschutz (Tagungsunterlagen v. 21.09.2001), Berlin 2001

[Unternehmerinstitut e.V. und ASU]:

Öko-Audit in der mittelständischen Praxis: Evaluierung und Ansätze für eine Effizienzsteigerung von Umweltmanagementsystemen in der Praxis, Bonn 1997

Zu Kapitel 4.1.4 (Dr. Wendt)

Capital Dossier „Die besten Ökoberichte“

Wettbewerbsvorteile durch aktive Umweltberichterstattung (Herausgeber: Hess. Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung und Hess. Technologiestiftung GmbH), 1. Auflage 1999

6. Zusammenfassung und Empfehlungen

Zusammenfassung

Der Arbeitskreis 23 Umweltmanagement hat sich im Wesentlichen damit befasst, wie insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) für eine Einführung und Beibehaltung von Umweltmanagementsystemen gewonnen werden können.

Im Rahmen eines Erfahrungsaustausches mit externen Referenten wurden die Themen Integrierte Managementsysteme, Nachhaltigkeitsmanagement, Ranking von Umweltberichten, Integrierte Produktpolitik sowie ein Bericht der Stiftung Arbeit und Umwelt der IG BCE zu einer aktuell dort in der Bearbeitung befindlichen empirischen Studie zur Erfassung von Erleichterungen beim Vollzug des Umweltordnungsrechts für an EMAS teilnehmende Betriebe diskutiert.

Mit einer Bestandsaufnahme wurden die Hemmnisse kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) identifiziert, formelle Umweltmanagementsysteme einzuführen. Eine Literaturrecherche zu den bislang veröffentlichten empirischen betriebswirtschaftlichen Studien zur Verbreitung des EMAS wurde diskutiert. Expertenstatements von Mitgliedern des Arbeitskreises schlossen sich an. Die Ergebnisse der eigenen Analysen und Diskussionen wurden zur Vorbereitung einer Anhörung im Arbeitskreis genutzt, bei der die Geschäftsführer von KMU zu den Problemen bei der Einführung und dauerhaften Aufrechterhaltung eines UMS in ihren Betrieben befragt wurden.

Daneben hat sich der Arbeitskreis schwerpunktmäßig mit der Bedeutung und Nutzbarkeit der Messung bzw. Bewertung von Umwelleistungskennzahlen sowie mit Möglichkeiten zur Förderung der Bereitschaft zur Einführung und langfristigen Beibehaltung eines Umweltmanagementsystems auseinandergesetzt und die rechtlichen Entwicklungen in Bezug auf Umweltmanagementsysteme verfolgt.

Ein Schwerpunkt der Beratungen des Arbeitskreises war die Frage, inwieweit dem EMAS-System besondere Beachtung beizumessen ist. Dies betrifft vor allem die Förderungswürdigkeit der Teilnahme einer Organisation an EMAS in finanzieller Hinsicht und im Hinblick auf die Einräumung von Vollzugserleichterungen beim Umweltordnungsrecht. Hier vertreten vor allem die Verbände und Kammern der Wirtschaft in Anbetracht abnehmender Teilnehmerzahlen an EMAS die Position, dass jedenfalls Unternehmen mit UMS nach DIN ISO 14.001 staatlicherseits in ähnlicher Weise privilegiert werden sollten, wie die EMAS-Teilnehmer.

Insbesondere seitens der Vertreter von Behörden wird dem entgegengehalten, dass Letzteres aus rechtlichen Gründen nicht möglich ist und EMAS das umweltpolitisch anspruchsvollere System und deshalb in besonderer Weise förderungswürdig sei. Unbeschadet dessen bestand Einigkeit, dass hinsichtlich weiterer „benefits“ auch die Anwendung von ISO 14001 oder anderer Managementsysteme abgestuft honoriert werden sollte. Diverse Ansätze wurden diskutiert.

Empfehlungen:

Als Ergebnis seiner Beratungen hat der Arbeitskreis folgende Empfehlungen erarbeitet:

A) Umweltbewertungsmaßstäbe beim Controlling und der Dokumentation von Erfolgen im betrieblichen Umweltschutz

Im Arbeitskreis besteht Einigkeit darüber, dass sowohl aus dem Blickwinkel der Öffentlichkeit als auch aus unternehmerischer Sicht der Erfolg im betrieblichen Umweltschutz bewertbar sein muss. Dafür ist Folgendes notwendig:

1. Unternehmensbezogene Umweltleistungsbewertung⁸⁾
 - a) Den Unternehmen der niedersächsischen Wirtschaft wird empfohlen, in eigener Zuständigkeit und auf freiwilliger Basis Kriterien zu entwickeln, die sowohl für die interne Beurteilung der Umweltleistung geeignet sind, als auch die öffentliche Darstellung von Erfolgen im Umweltschutz unterstützen. Umweltleistungskennzahlen nach ISO 14031 sind bei Berücksichtigung der betriebspezifischen Besonderheiten dazu geeignet, eine Strukturierungshilfe für den Aufbau derartiger Kriterien zu bieten. Operative Leistungskennzahlen empfehlen sich insbesondere für die betriebsinterne Steuerung und können die externe Berichterstattung unterstützen. Managementleistungskennzahlen mit Angaben über die Qualität der Zielerreichung sind zur globalen Steuerung sowie für die externe Darstellung geeignet.
 - b) Insbesondere Klein- und Mittelunternehmen wird empfohlen, umweltbezogene Kriterien in ganzheitliche Systeme (z. B. Total Quality Management) zu integrieren. Hierbei sollten die Eindeutigkeit, Nachvollziehbarkeit, Einfachheit und Erhebungseffizienz bei angemessenem Aufwand im Vordergrund stehen.
2. Benchmarking
 - a) Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, durch die Erarbeitung geeigneter branchenspezifischer Handreichungen den Unternehmen beim Aufbau der genannten Systeme Hilfestellung zu bieten. Darüber hinaus sind insbesondere kleine und mittlere Unternehmen durch den branchenöffentlichen Austausch von Umweltleistungsinformationen (Benchmarking) bei der Beurteilung ihrer spezifischen Situation zu unterstützen.
 - b) Den Dachverbänden und den Kammern der Wirtschaft wird empfohlen, transparente Gesamtdarstellungen zur Verbesserung der Umweltleistung in geeigneten Bereichen der nds. Wirtschaft vor-

⁸⁾ Def. nach DIN EN ISO 14031: "Prozess zur Unterstützung von Managemententscheidungen zur Umweltleistung einer Organisation durch Auswahl von Kennzahlen, Datenerfassung und -analyse, Beurteilung von Informationen nach Umweltleistungskriterien, Berichterstattung und Kommunikation sowie regelmäßige Überprüfung und Verbesserung dieses Prozesses."

zunehmen, wobei nach eindeutigen Kriteriensystemen vorgegangen wird, um die Glaubwürdigkeit von Ansätzen der Selbstregulierung zu belegen.

3. Berücksichtigung nichtzertifizierter Umweltmanagementsysteme

- a) Die Behörden in Niedersachsen werden aufgefordert, insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen, das Vorliegen eindeutiger und transparenter Informationen über die betriebliche Umweltleistung und den Umweltstandard bei Abwägungsvorgängen im Vollzug in Analogie zu EMAS-Zertifizierungen angemessen zu berücksichtigen.
- b) Behörden und Umweltverbände werden aufgefordert, bei der Bewertung der Umweltschutzerfolge von Unternehmen betriebspezifische Merkmale und Möglichkeiten zu beachten und verfügbare, systematische Darstellungen der Umweltleistung angemessen zu berücksichtigen.

B) Einführung und weiterer Ausbau von Vollzugserleichterungen im Umweltrecht für nach der EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS) registrierte Standorte und Organisationen

Die in vielen Fällen guten Erfahrungen, die die Umweltvollzugsbehörden und an EMAS beteiligte Betriebe mit dem EMAS-System gesammelt haben, rechtfertigen es nach Ansicht des Arbeitskreises, dieses System zu stärken und zu fördern.

- a. Die Landesregierung wird gebeten, im Rahmen ihrer Beteiligung an den Beratungen zum Entwurf des Bundes für eine Verordnung zu Überwachungserleichterungen für nach der EG-Öko-Audit-Verordnung registrierte Standorte und Organisationen darauf hin zu wirken, dass dort die Möglichkeit zur Einräumung wirklich substanzieller Erleichterungen sowohl für die teilnehmenden Organisationen, als auch für die zuständigen umweltrechtlichen Überwachungsbehörden geschaffen werden.

Die Landesregierung wird gebeten, sich gegenüber dem Bund dafür einzusetzen, dass bei der Verordnung zu Überwachungserleichterungen für EMAS-Standorte eine Regelungssystematik gewählt wird, die sich am Entwurf der UGB-Umwelt-Audit-PrivilegierungsVO orientiert und die dortigen Vorschläge weitestgehend (mit Ausnahme der Einschränkung der Emissionsfernüberwachung) verwirklicht. Auch das Bundesratsverfahren sollte ggf. genutzt werden, um diese Vorstellungen gegenüber dem Bund durchzusetzen.

- b. Die Landesregierung wird gebeten, nach Erlass der VO des Bundes zu Überwachungserleichterungen für EMAS-Standorte umgehend den niedersächsischen Erlass zu Vollzugserleichterungen für Öko-Audit-Betriebe vom 02.04.1998 zu überarbeiten und neue Handlungsspielräume, die sich mit der VO eröffnen werden, weitestgehend zu nutzen.
- c. Die Landesregierung wird gebeten, nach Verabschiedung des sog. Artikelgesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz, die sich für das Wasserrecht neu eröffnenden Handlungsspielräume für eine verordnungsrechtliche

Regelung zur Einräumung von Vollzugserleichterungen für EMAS-Standorte ebenfalls weitestgehend zu nutzen. In diesem Zusammenhang begrüßt es die 4. Regierungskommission, dass im Entwurf der Anlagenverordnung - VAWS die z. Zt. gegebenen Möglichkeiten für Vollzugserleichterungen vorgesehen sind.

C) Anforderungem für ein Umweltmanagementsystem für Klein- und Mittelbetriebe (KMU)

Grundsätzlich sieht der Arbeitskreis keinen zwangsläufigen Zusammenhang zwischen der Anwendbarkeit von EMAS bzw. anderen Umweltmanagementsystemen und der Betriebsgröße. Bei Beachtung bestimmter Randbedingungen, z. B. Hilfen bei der Umsetzung von EMAS-Vorgaben in die Praxis, ist EMAS auch in Klein- und Kleinstbetrieben anwendbar und kann auch für diese sinnvoll sein. Alternative Ansätze können aber im Wesentlichen ähnliche positive Effekte ergeben.

Daraus ergeben sich die nachfolgenden Empfehlungen:

1. Bekanntheitsgrad erhöhen
 - a) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, durch die Erarbeitung einer Dialogstrategie mit der Öffentlichkeit und den Behörden den Bekanntheitsgrad und die Aufgeschlossenheit gegenüber EMAS zu erhöhen (z. B. durch die öffentliche Hervorhebung vorbildlicher Betriebe durch Politiker oder durch Informationsveranstaltungen der Nds. Landesregierung).
 - b) Den Dachverbänden, den Kammern der Wirtschaft und der niedersächsischen Wirtschaft wird empfohlen, die Bildung von regionalen Netzwerken („Selbsthilfegruppen“) zum gegenseitigen Austausch von Informationen und zur Hilfestellung in Bezug auf Umweltmanagementsysteme zu fördern.
 - c) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, die Bildung von Netzwerken zur Förderung des Umweltschutzes in Betrieben ihrerseits zu fördern und zu unterstützen.
 - d) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, im Bereich der beruflichen Qualifizierung den Umweltschutzgedanken zu berücksichtigen und zu fördern (EMAS und andere Umweltmanagementsysteme).
2. Form und Verständlichkeit
 - a) Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, durch die Erarbeitung branchenspezifischer Rechtsdokumentation den Unternehmen beim Aufbau von Umweltmanagementsystemen Hilfestellung zu bieten.
 - b) Den Fachverbänden und Innungen wird empfohlen, die bereits laufenden Maßnahmen wie z. B. Broschüren, Veranstaltungen etc. durch spezifische Aktionen fortzuführen bzw. auszubauen. Ziel soll dabei sein, unter Verwendung von branchenspezifischen und allgemeinverständlichen Begriff-

lichkeiten den Unternehmen, z. B. EMAS, verständlicher zu machen und dadurch beim Aufbau von Umweltmanagementsystemen Hilfestellung zu bieten.

3. Fehlende Marktvorteile und Nutzen

- a) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, gemeinsam mit der Wirtschaft ein Projekt zur Konkretisierung branchenbezogener Umweltleistungen zu initiieren.

D) Fördermöglichkeiten aus dem niedersächsischen Öko-Fonds

Der Arbeitskreis hat darüber beraten, ob und inwieweit EMAS und andere Umweltmanagementsysteme aus dem niedersächsischen Öko-Fonds gefördert werden soll und spricht sich mit nachfolgenden Stichpunkten für Änderungen der Fördermöglichkeiten aus:

- a) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, die Neufassung der Richtlinie Wirtschaft und Umwelt stärker an dem Bedarf und den Möglichkeiten der Niedersächsischen Wirtschaft zu orientieren. So sollten z. B. auch der Einsatz von auf dem Markt existenten Verfahren und Technologien förderfähig sein, ungeachtet ob sie erstmalig eingesetzt werden.
- b) Der Niedersächsischen Landesregierung wird empfohlen, den KMU im Rahmen der Richtlinie ein erleichtertes Antrags- und Abwicklungsverfahren zu ermöglichen. Die sollte so ausgestaltet sein, dass KMU, die an EMAS teilnehmen, durch Nutzung von EMAS-Dokumentationen einen besonders erleichterten Zugang zum Förderverfahren erhalten.
- c) Der Niedersächsischen Landesregierung wird generell, unabhängig von EMAS oder dem Vorhandensein eines sonstigen Umweltmanagementsystems empfohlen, nach dem Öko-Fonds Investitionen auch in Prozessverbesserungen sowie in Organisationsberatung (Umweltbeauftragter, Kennzahlen) zu fördern.

E) Rahmengenemigung zur Beschleunigung und Flexibilisierung von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Der Arbeitskreis setzt sich dafür ein, Flexibilisierungen und Beschleunigungen für Öko-Audit-Betriebe in Genehmigungsverfahren zu schaffen. Er hält es in dem Zusammenhang für notwendig und sinnvoll, ein Pilotprojekt zum Thema Rahmengenemigung ins Leben zu rufen. In dem Projekt sollte u. a. geklärt werden, welche genehmigungsrechtlichen Anforderungen an die Unternehmen bei Änderungen der Anlagen zu stellen sind und inwiefern die Rahmengenemigung die Unternehmen entlasten kann.

F) Anlagenspezifische Erleichterungen

Der Arbeitskreis empfiehlt der Niedersächsischen Landesregierung, die zuständigen Behörden zu verpflichten, sich nach der regelmäßig durchzuführenden Validierung mit dem entsprechenden Unternehmen auf dessen Verlangen zusammzusetzen, um anlagenspezifische Erleichterungen zu diskutieren und schriftlich zu fixieren. Durch die schriftliche Fixierung soll eine Verbindlichkeit erzielt werden.

G) Gebührenermäßigung

Der Arbeitskreis empfiehlt der Niedersächsischen Landesregierung, eine Gebührenreduzierung für EMAS validierte Standorte um 30 % im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren einzuführen. Dieses sollte sich ähnlich gestalten, wie es bereits in anderen Bundesländern praktiziert wird, um hier eine Gleichstellung innerhalb der Bundesländer zu erreichen. U. a. sollen durch diesen Anreiz Unternehmen animiert werden, sich am EMAS-System zu beteiligen.

7. Mitgliederverzeichnis

(alphabetisch)

Mitglieder des Arbeitskreises 23 „Umweltmanagement“ der 4. Regierungskommission

Dr. Becker, Ina	Cyclos GmbH, Osnabrück	
Everts-Waldeck, Imke	Unternehmerverbände Niedersachsen e. V., Hannover	
Förster, Elke	Nds. Umweltministerium, Hannover	zeitweise
Fricke, Arno	Nds. Umweltministerium, Hannover	
Geiger, Birgit	Nds. Umweltministerium, Hannover	zeitweise
Prof. Dr. Hartke, Stefan	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover	zeitweise
Irek, Roland	Nds. Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover	zeitweise
Jepsen, Dirk	Ökopol GmbH, Hamburg	
Klahr, Herwig	Nds. Umweltministerium, Hannover	zeitweise
Dr. Ing. Knittel, Annegret	Felix Schoeller Holding, Osnabrück	zeitweise
Könemann, Angelika	Staatl. Gewerbeaufsichtsamt, Hannover	zeitweise
Dr. Kühnemann, Burkhard	IfU Dr. Kühnemann und Partner GmbH, Hannover	
Dr. Lesch, Axel	VB Autobatterie GmbH, Hannover	

May, Silke	Nds. Umweltministerium, Hannover	zeitweise
Dr. Müller, Martin	Carl-von-Ossietzky-Universität, Oldenburg	zeitweise
Muschik, Friedrich	DGB Niedersachsen-Bremen	
Dr. Peters, Matthias	Verband der Chemischen Industrie e. V. -LV Nord-, Hannover	
Punkenburg, Gerhard	Handwerkskammer Lüneburg-Stade	
Reddehase, Bruno	Staatl. Gewerbeaufsichtsamt, Hannover	
Sager, Günter	Volkswagen AG, Wolfsburg	
Dr. Schmidt-Eriksen, Christoph	Nds. Umweltministerium, Hannover	Vorsitzender
Prof. Dr. Schmidt, Eberhard	DGB Niedersachsen-Bremen	
Prof. Dr. Schneidewindt, Uwe	Carl-von-Ossietzky-Universität, Oldenburg	zeitweise
Dr. Teitscheid, Petra	Deutsche Bundesstiftung Umwelt, Osnabrück	zeitweise
Dr. Theusner, Martin	Continental AG, Hannover	
Trettner, Charlotte	Verband Druck und Medien Nieder- sachsen e. V., Hannover	zeitweise
Dr. Wendt, Manfred	Nds. Landesamt für Ökologie, Hil- desheim	
Wilkesmann, Carsten	Verband Druck und Medien Nieder- sachsen e. V., Hannover	zeitweise
Witthohn, Alexander	Industrie- und Handelskammer Hannover	
Dr. Zimmermann, Dieter	Stadt Osnabrück	