



Konferenz Nachhaltiges Wirtschaften für die Agenda 2030
Der Beitrag der Unternehmen zu den globalen Nachhaltigkeitszielen
9. November 2018
Bundesumweltministerium, Berlin
Workshop IV – Integrierte Strategien für EMAS – Stärkung des
politischen Rahmens
Inputpapier

Disclaimer

Die in diesem Dokument enthaltenen Aussagen beziehen sich auf Zwischenergebnisse aus dem Forschungsvorhaben „Integrierte Strategien zur Verbreitung nachhaltigen Wirtschaftens in Unternehmen“ (FKZ 3716 14 103 0) welches von adelphi, Arqum, dem Öko-Institut und der TU Dresden (Professor Dr. Edeltraud Günther)¹ im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführt wird. Die hierin zum Ausdruck gebrachten Einschätzungen und Vorschläge spiegeln nicht zwangsläufig die Meinung des Auftraggebers wieder.

¹ Frau Prof. Dr. Edeltraud Günther hat zum 01.09.2018 für vier Jahre die Leitung des UNU-FLORES-Instituts der UN-Universität übernommen. Zur Übernahme dieser Aufgabe wird Frau Prof. Günther von der Technischen Universität Dresden beurlaubt.

Einführung

Ziel des europäischen Umweltmanagement- und Auditsystem EMAS ist, dass teilnehmende Organisationen ihre Umweltleistung kontinuierlich verbessern und in einen offenen Dialog mit ihren Anspruchsgruppen treten. Dass EMAS zu substantiellen Umweltentlastungseffekten führen kann, ist in der Vergangenheit anhand mehrerer Studien belegt worden.² So schätzen rund drei Viertel der Anwender/-innen den Nutzen einer EMAS-Einführung für die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes als groß oder sehr groß ein.³ Auch gehören EMAS-registrierte Unternehmen in regelmäßigen Abständen zu Gewinnern von Umwelt- und Nachhaltigkeitspreisen (u. a. dem CSR-Preis der Bundesregierung⁴). Aus umweltpolitischer Sicht ist EMAS damit ein wichtiges Instrument, um Umwelt- und Klimaschutzpotentiale in der Wirtschaft zu heben.

Die Einführung von EMAS ist freiwillig. Die Verbreitung von EMAS hängt maßgeblich davon ab, dass das wahrgenommene Verhältnis von Aufwand und Nutzen für Unternehmen und sonstige Organisationen positiv ist. Durch den effizienteren Umgang mit Ressourcen kann EMAS zu handfesten Kosteneinsparungen führen. Daneben können EMAS-registrierte Organisationen auch von Verwaltungserleichterungen oder finanziellen Entlastungen profitieren. Zusätzlich ergibt sich ein nicht immer quantifizierbarer Nutzen von EMAS aus seiner Funktion als Managementinstrument. So werden die Reduzierung von Haftungsrisiken durch Sicherstellung der Rechtskonformität im Umweltbereich und die Beteiligung von Beschäftigten von den Anwender/-innen als größte Vorteile gesehen.⁵

Bisherige Erfahrungen zeigen jedoch auch, dass sich die Kosten einer EMAS-Ein- und Weiterführung nicht immer durch Effizienzgewinne und bestehende Fördermaßnahmen amortisieren lassen.⁶ Daher spielen eine stärkere Anerkennung und zusätzliche Anreize vom Staat eine wichtige strategische Rolle, um die Verbreitung von EMAS zu fördern. Dass die stärkere Verbreitung von EMAS ein zentrales Anliegen der Politik ist, zeigt die Verankerung von EMAS in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2016, dem deutschen Ressourceneffizienzprogramm II (ProgRess II) und dem Integrierten Umweltprogramm 2030 des Umweltressorts.⁷

Mithilfe welcher Maßnahmen insbesondere die Politik, aber auch die Wirtschaft selbst die Verbreitung von EMAS fördern können, ist die zentrale Fragestellung dieses Workshops.

² Steyrer, Theresa und Anja Simon 2013: EMAS in Deutschland. Evaluierung 2012. Umweltbundesamt/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Dessau/Berlin. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/emas-in-deutschland-evaluierung-2012> (Zugriff 22.10.2018) / Weiss, Daniel; Alexandra Skinner; Maeve Smith; Monika Slupska; Walter Kahlenborn; Fabio Iraldo; Tiberio Daddi; Maria Rosa De Giacomo; Francesco Testa und Michaela Melis 2015: Supporting the Evaluation of the Implementation of EMAS. Final Report. European Commission: Brussels. Verfügbar unter: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/30752634-549a-11e7-a5ca-01aa75ed71a1/language-en> (Zugriff: 22.10.2018).

³ Steyrer et al. 2013, S. 24.

⁴ <https://www.emas.de/aktuelles/2017/30-01-17-csr-preisverleihung/> (Zugriff: 22.10.2018).

⁵ Steyrer et al. 2013, S. 24.

⁶ Beides – sowohl den finanziellen Vorteil durch EMAS als auch hemmende Faktoren – belegen mehrere EMAS-Evaluationsstudien, u. a. „EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012“ (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/emas-in-deutschland-evaluierung-2012>) und „Final Report – Supporting the evaluation of the implementation of EMAS in 2017“ (http://ec.europa.eu/environment/emas/emas_publications/policy/fitness_check_en.htm).

⁷ Das EMAS-bezogene Ziel in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie lautet, die Anzahl EMAS-registrierter Standorte bis zum Jahr 2030 auf 5.000 zu erhöhen (Stand am 01.10.2018: 2.202 Standorte). Auch das Integrierte Umweltprogramm des Bundesumweltministeriums, welches zentrale Herausforderungen und notwendige Handlungspfade für eine Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik bis 2030 darlegt, betont, dass Anreize für die Einführung eines Umweltmanagementsystems nach EMAS gestärkt werden müssen. Unter anderem darüber soll die Anzahl EMAS-registrierter Organisation bis 2030 auf 10.000 ansteigen (Stand 01.10.2018: 1.205 Organisationen). Weitere Informationen unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/integriertes_umweltprogramm_2030_bf.pdf (Zugriff: 22.10.2018).

Politikinstrumente für nachhaltiges Wirtschaften: Wo stehen wir bei der Förderung von EMAS?

Die Anzahl der EMAS-registrierten Organisationen und Standorte in Deutschland hat sich in den letzten Jahren leicht positiv entwickelt (s. Abbildung 1). Allerdings konnte sich EMAS bislang nicht in der Breite der Wirtschaft etablieren. Dadurch bleibt auch der umweltpolitische Nutzen des Instruments noch deutlich hinter seinen Potenzialen zurück.

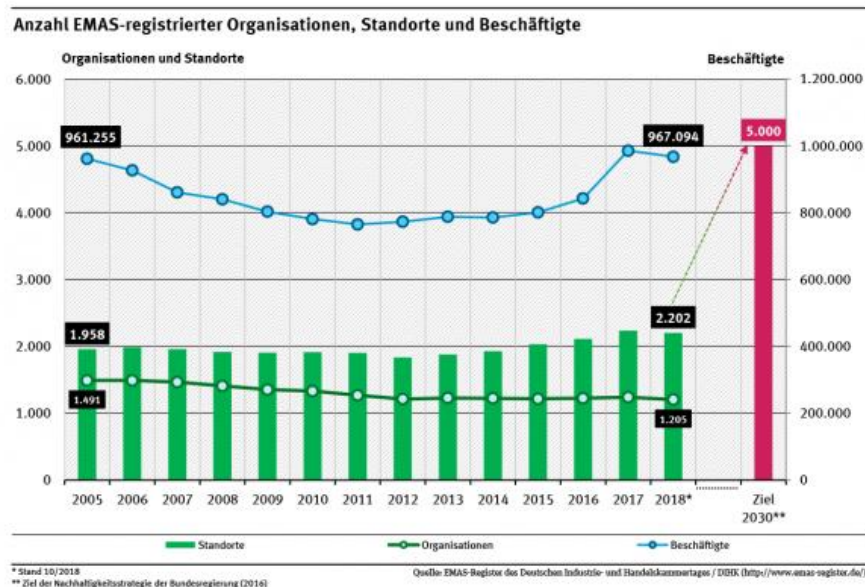


Abbildung 1 Anzahl EMAS-registrierter Organisationen, Standorte und Beschäftigte (Quelle: UBA – Daten zur Umwelt)

Die bisher in Deutschland gewährten Anreize für EMAS-registrierte Organisationen lassen sich in drei Kategorien einordnen:

- 1) Verwaltungserleichterungen im Rahmen des Umweltordnungsrechts (im Folgenden: „ordnungsrechtliche Instrumente“)
- 2) Finanzielle Anreizinstrumente
- 3) Informationskampagnen und praktische Hilfestellungen

Zu den ordnungsrechtlichen Instrumenten im Zusammenhang mit EMAS zählen u. a. Erleichterungen im Genehmigungsverfahren (Gebührenerleichterungen, Antragsunterlagen), Erleichterungen bei Berichtspflichten, Verzicht auf Benennung eines Beauftragten, der Nachweis einer geeigneten Betriebsorganisation, Verlängerung der angeordneten Messintervalle sowie weitere Vereinfachungen für genehmigungsbedürftige Anlagen.

Zu den finanziellen Anreizinstrumenten im Zusammenhang mit EMAS zählen finanzielle Vorteile für EMAS-Anwender/-innen, wie aus dem Spitzenausgleich auf der Basis EnergieStG § 55, StromStG §10 in Verb. mit SpaEFV §4 sowie der Reduzierung der EEG-Umlage auf Grundlage der Besonderen Ausgleichsregelung nach EEG §47 und §64. Weitere finanzielle Anreize sind Förderprogramme zur Unterstützung der EMAS-Einführung, z. B. in Form einer anteiligen Übernahme der Beratungs- und Zertifizierungskosten für die Einzelberatung oder bei Teilnahme an einem Gruppenprojekt. Diese Programme wurden bisher meist auf Landesebene geschaffen, wobei nicht alle Bundesländer ein EMAS-Förderprogramm aufgelegt haben.⁸ Auf Bundesebene gibt es vereinzelte Programme wie z. B.

⁸ Einen Überblick über die aktuellen Förderprogramme bietet die Publikation der UGA-Geschäftsstelle „Fördermöglichkeiten und Privilegierungen für EMAS-Organisationen“, abrufbar unter <https://www.emas.de/service/pdf-downloads/> (Zugriff 01.11.2018)

das mit der aktualisierten Kommunalrichtlinie veröffentlichte Förderangebot für öffentliche Einrichtungen.⁹

Zu den Informations- und Marketingkampagnen zählen bspw. die jährlich im Bundesumweltministerium stattfindenden Auszeichnungen von Teilnehmenden am EMAS Awards, das umfassende Informationsangebot der Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses auf www.emas.de oder in der Vergangenheit auch die Kampagne „Wir für EMAS“.

Deutschland zählt damit neben Italien, Spanien und Österreich zu jenen EU-Mitgliedsstaaten, die ein vergleichsweise umfassendes Anreizsystem zur Förderung von EMAS geschaffen haben.

Eine Auswertung bestehender Anreizinstrumente für EMAS zeigt jedoch auch, dass deren Wirksamkeit je nach Unternehmensgröße, Branche und Art des Anreizes sehr unterschiedlich ist. Große, produzierende Unternehmen profitieren tendenziell häufiger und umfassender von ordnungsrechtlichen und finanziellen Anreizen als kleine, mittlere und nicht-produzierende Unternehmen. Ein Blick zurück zeigt, dass die bestehenden Instrumente bisher wenig zielgruppenspezifisch (bspw. bezogen auf bestimmte Unternehmensgrößen und Wirtschaftszweige) ausgearbeitet wurden. Vielmehr wurden Anreize punktuell dort geschaffen, wo die Chance auf eine gesetzliche Realisierung hoch war. Auch aus diesem Grund entfalten bestehende Anreize – auch in ihrer Summe – selten eine so große Wirkung, dass sie zur substantziellen Verbreitung von EMAS beitragen.

Fit für die Zukunft: Mithilfe welcher Maßnahmen kann EMAS und damit der umwelt- und nachhaltigkeitspolitische Nutzen des Systems substantziell gestärkt werden?

Basierend auf den Ergebnissen des abgeschlossenen Programmes zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Regulatory Fitness and Performance Programme – kurz REFIT) sind sich die Europäische Kommission und viele EU-Mitgliedsstaaten einig, dass weitere Maßnahmen notwendig sind, um den Mehrwert von EMAS und die Verbreitung zu erhöhen.¹⁰

Diskussionen über geeignete Maßnahmen sollten dabei sowohl instrumenten- als auch und zielgruppenbezogen geführt werden. Zudem sollten Maßnahmen in den aktuellen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Handlungsrahmen integriert werden.

Folgende Kategorien und Vorschläge sollen im Workshop vorgestellt und diskutiert, aber auch weitergedacht werden:

- **Verknüpfung von EMAS mit ordnungsrechtlichen Instrumenten:** Im Rahmen des o. g. Forschungsvorhabens wird geprüft, ob eine vorrangige Bearbeitung von Genehmigungsanträgen von EMAS-registrierten Unternehmen möglich ist (sog. „fast-track“-Verfahren) und EMAS-Anwendern einen Nutzen bieten könnte. Darüber hinaus wird geprüft, ob die Häufigkeit und Intensität behördlicher Inspektionen an EMAS-registrierten Standorten (weiter) verringert werden kann.
- **Verknüpfung von EMAS mit finanziellen Anreizinstrumenten:** Im Forschungsvorhaben werden derzeit verschiedene Maßnahmen geprüft, mit denen die Einführung und Umsetzung von EMAS von staatlicher Seite (weiter) finanziell unterstützt und honoriert werden kann. Dabei wird geprüft, inwieweit (zusätzliche) steuerliche Anreize für eine EMAS-Einführung geschaffen werden können. Ebenfalls soll geprüft werden, ob EMAS als Kriterium bei der Kreditvergabe speziell von staatlichen Förderbanken gestärkt werden kann. Auch die Frage, wie die EMAS-Einführung und Umsetzung über Förderprogramme (bspw. Beratungsleistungen, EMAS-Netzwerke) unterstützt werden kann, soll adressiert werden.

⁹ Abrufbar unter <https://www.klimaschutz.de/kommunalrichtlinie> (Zugriff: 01.11.2018)

¹⁰ Für weitere Informationen siehe <https://www.emas.de/aktuelles/2018/22-02-18-eu-refit-rave/> (Zugriff: 22.10.2018),

- **Unterstützungsangebote/weitere Maßnahmen:** Neben den zwei genannten Instrumentenkategorien sollen verschiedene weitere Maßnahmen vorgestellt und diskutiert werden. Unter anderen soll der Frage nach geeigneten (zusätzlichen) informatorischen Instrumenten und Marketingmaßnahmen nachgegangen werden.

Im Rahmen des Workshops sollen die genannten und weitere Möglichkeiten diskutiert werden. Gleichzeitig soll mitgedacht werden, wie aus Einzelinstrumenten und Einzelanreizen ein in sich stimmiger Politikrahmen entwickelt werden kann, so dass die Verbreitung von EMAS im Sinne einer integrierten Strategie durch das Zusammenspiel von Verwaltungserleichterungen, ökonomischen Anreizen und Unterstützungsangeboten (zielgruppenspezifisch) weiter gefördert werden kann.

Diskussionsfragen für den Workshop:

- Wie müssen Anreize ausgestaltet sein, damit sie effektiv und somit attraktiv für Unternehmen sind?
- Welche Anpassung bestehender und neuer ordnungsrechtlicher Instrumente könnten Anreize für EMAS-registrierte Unternehmen stärken bzw. schaffen?
- Welche Anreize sind insbesondere für kleine und mittelständische Unternehmen attraktiv?
- Für welche Branchen der deutschen Wirtschaft wären sollte ein gezieltes Anreizsystem für EMAS geschaffen werden?
- Wie können die bestehenden punktuellen Anreize in ein in sich stimmiges Anreizsystem für EMAS-Unternehmen eingebettet werden?
- Wie können Anreize mit zentralen umwelt- und nachhaltigkeitspolitischen Zielsetzungen (z. B. Erreichung von Klimaschutzziele und der globalen Nachhaltigkeitsziele/SDGs, Entlastung der Vollzugsbehörden) verknüpft werden?
- Welche politischen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für nachhaltiges Wirtschaften braucht es, damit EMAS seine volle Wirkung entfalten kann? Braucht es bspw. verbindliche Reduktionsziele für einzelne Unternehmen, damit EMAS (als Umsetzungshilfe zur Erreichung der Ziele) seine volle Wirkung entfalten kann?

Weiterführende Literatur und Links:

- Informationen zum REFIT in Englisch auf der Seite des Europäischen EMAS-Helpdesks ([link](#))
- Übersicht über den bestehenden EMAS-Förderrahmen in Deutschland ([link](#))
- Informationen zur Verknüpfung von EMAS mit politischen Maßnahmen rund um die Energiewende ([link](#))
- Publikationen der Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses zum Thema EMAS, darunter auch die Broschüre „Fördermöglichkeiten und Privilegierungen für EMAS-Organisationen“ ([link](#))