

**Frank Orthmann**

# **Effizienzsteigerung im Umweltschutz**

**Das EG-Umweltauditsystem als Instrument  
anreizorientierter Umweltpolitik**

**Mit einem Geleitwort von Prof. Dr. Günter Poser**



**Deutscher Universitäts-Verlag**

## **Inhaltsverzeichnis**

Inhaltsübersicht.....	IX
Inhaltsverzeichnis .....	XI
Abbildungsverzeichnis .....	XIX
Abkürzungsverzeichnis .....	XX

<b>1 Aufbau der Arbeit .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Einführung in die Problemstellung.....</b>	<b>4</b>
<b>3 Das Umweltauditsystem nach EG-Verordnung 1836/93.....</b>	<b>7</b>
3.1 Entwicklung des betrieblichen Umweltschutzes .....	7
3.2 Entwicklung der Rechtsnormen zum Umweltaudit.....	8
3.3 Das Umweltaudit als zertifizierbares Umweltmanagementsystem.....	11
3.4 Beschreibung des Umweltauditverfahrens nach EG-Verordnung Nr. 1836/93.....	12
3.4.1 Ökologisches Zielsystem und Umweltpolitik .....	14
3.4.2 Erste Umweltprüfung .....	18

3.4.3	Ausgestaltung des Umweltmanagementsystems.....	19
3.4.3.1	Überprüfung von Umweltpolitik, -zielen und -programmen.....	20
3.4.3.2	Aufbauorganisation, Personal und Ausbildung.....	20
3.4.3.3	Initiierung eines Umweltinformationssystems .....	21
3.4.3.4	Festlegung und Kontrolle von Aufbau- und Ablaufverfahren.....	22
3.4.3.5	Dokumentation .....	23
3.4.3.6	Umweltbetriebsprüfung.....	23
3.4.4	Aufstellung des Umweltprogramms .....	24
3.4.5	Auditierung (Betriebsprüfung) .....	24
3.4.6	Veröffentlichung.....	25
3.4.7	Gutachten und Zertifizierung .....	27
3.5	Betriebswirtschaftlicher Nutzen einer Teilnahme am Umweltauditsystem nach EG-Verordnung 1836/93 .....	28

#### **4 Rechtswissenschaftlicher Teil –**

##### **Die Deregulierung und Substitution im Zusammenhang mit dem Umweltaudit im Kontext allgemeiner Deregulierungsbestrebungen in Deutschland..... 29**

4.1	Der Deregulierungsbegriff.....	29
4.1.1	Entwicklung des allgemeinen Deregulierungsbegriffs .....	30
4.1.2	Ziele der allgemeinen Deregulierung .....	31
4.1.3	Vielschichtigkeit des Deregulierungsbegriffs .....	32
4.2	Deregulierung und Substitution im Zusammenhang mit dem Umweltaudit .....	33
4.2.1	Deregulierung als Problem des Verhältnisses von Ordnungsrecht und Umweltaudit.....	35
4.2.2	Der Begriff der Substitution.....	36

4.2.3	Der Begriff der Deregulierung im engeren Sinne .....	38
4.2.4	Voraussetzungen für die Substitution bzw. Deregulierung ordnungsrechtlicher Regelungen .....	40
4.2.5	Verfahrensprivatisierung, substitutive Eigenvorname und Umregulierung als weitere Aspekte der Deregulierung im Zusammenhang mit dem Umweltaudit .....	41
4.2.6	Zusammenfassung der Deregulierungsaspekte im Zusammenhang mit dem Umweltaudit nach EG-Verordnung 1836/93 .....	43
4.3	Entwicklung der Deregulierungsbestrebungen in Deutschland.....	43
4.3.1	Allgemeine Deregulierungsinitiativen in den 80er Jahren .....	43
4.3.2	Deregulierung im Planungs- und Genehmigungsverfahren und die Schlichter-Kommission .....	45
4.3.3	Die Molitor-Arbeitsgruppe .....	47
4.3.4	Die Ludewig-Arbeitsgruppe.....	47
4.3.5	Der Sachverständigenrat ‚Schlanker Staat‘ .....	50
4.3.6	Der Umweltpakt Bayern .....	53
4.3.7	Der Ad-hoc-Bund-Länder-Arbeitskreis Öko-Audit .....	54
4.3.8	Das einheitliche Umweltgesetzbuch und die integrierte Vorhabengenehmigung .....	55
4.3.9	Derzeitiger Stand der Umsetzung der Deregulierungs- und Substitutionsvorschläge .....	60
4.3.9.1	Umsetzung der Deregulierungsvorschläge auf Bundesebene .....	60
4.3.9.2	Umsetzung der Deregulierungs- und Substitutionsvorschläge auf Länderebene .....	62
4.4	Zwischenbilanz.....	65

**5 Ökonomischer Teil –**

**Die Bewertung der Eignung des Umweltauditsystems nach**

**EG-Verordnung 1836/93 als umweltpolitisches Instrument ..... 67**

5.1 Einordnung der Aufgabenstellung..... 67

5.1.1 Beitrag der Umweltökonomie zur Wohlfahrtsoptimierung..... 68

5.1.2 Leistung eines Beitrages zur Kostenminimierung bei der Erreichung  
umweltpolitischer Ziele..... 71

5.1.3 Beratende Funktion der Umweltpolitik: Bewertung und Entwicklung  
umweltpolitischer Instrumente ..... 73

5.2 Relevante Prinzipien und Leitbilder der Umweltpolitik ..... 73

5.2.1 Vision des Sustainable Development ..... 73

5.2.2 Implikationen des Nutzenkonzepts..... 75

5.2.2.1 Konsumentensouveränität, Informationsgrad des Konsumenten  
und Informationsökonomie..... 76

5.2.2.2 Dynamik der Präferenzen ..... 76

5.2.2.3 Ordinales Nutzenkonzept ..... 79

5.2.2.4 Das Aggregationsproblem..... 80

5.2.3 Das umweltpolitische Verursacherprinzip..... 81

5.2.3.1 Abgrenzung zu anderen umweltpolitischen Prinzipien..... 82

5.2.3.2 Dominanz des Verursacherprinzips..... 85

5.2.3.3 Das Umweltaudit nach EG-Verordnung 1836/93 vor dem  
Maßstab der umweltpolitischen Prinzipien..... 85

5.2.4 Das Leitbild einer Internalisierung externer Effekte ..... 86

5.2.4.1 Kalkül des (sozial) optimalen Marktgleichgewichts..... 86

5.2.4.2 Kollektivguteigenschaft und Ausschließungsmöglichkeit..... 87

5.2.4.3 Marktversagen durch externe Effekte ..... 87

5.3	Umweltpolitische Instrumente .....	89
5.3.1	Gliederungsmöglichkeiten .....	89
5.3.2	Internalisierungsstrategien.....	90
5.3.2.1	Pigou-Steuer .....	91
5.3.2.2	Verhandlungen und Kompensationslösungen (Coase-Theorem).....	91
5.3.2.2.1	Anwendungsprobleme des Coase-Theorems in der Praxis.....	92
5.3.2.2.2	Verteilungspolitische Wirkung einer tatsächlichen Kompensation aller Geschädigten.....	94
5.3.2.2.3	Hypothetische Kompensation nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium .....	95
5.3.2.2.4	Scitovsky-Kriterium .....	96
5.3.2.2.5	Samuelson-Kriterium .....	96
5.3.2.3	Internalisierung durch Haftungsrecht .....	97
5.3.3	Standardorientierte umweltpolitische Instrumente .....	99
5.3.3.1	Umweltauflagen.....	100
5.3.3.2	Umweltabgaben .....	100
5.3.3.3	Umweltlizenzen und -zertifikate .....	101
5.3.4	Marktorientierte Instrumente der Umweltpolitik .....	103
5.3.4.1	Charakteristika marktorientierter Umweltpolitik .....	103
5.3.4.2	Vorstellung ausgewählter marktorientierter Instrumente.....	104
5.3.4.2.1	Steigerung des Umweltbewußtseins aller Marktteilnehmer.....	105
5.3.4.2.2	Umweltschutzvereinbarungen.....	105
5.3.4.2.3	Anreizorientierte Umweltpolitik .....	106
5.3.4.2.4	Verschärfte Umwelthaftung.....	106
5.3.4.3	Würdigung der marktorientierten Umweltpolitik .....	106

5.3.5	Beschreibung des Umweltauditsystems als Bündel aufeinander abgestimmter marktorientierter umweltpolitischer Maßnahmen .....	107
5.3.5.1	Das ‚Compliance-Audit‘ als Verpflichtung zur Einhaltung aller geltenden Umweltrechtsbestimmungen .....	108
5.3.5.2	Die Implementierung eines Umweltmanagementsystems .....	110
5.3.5.3	Das ‚Performance-Audit‘ und die Verpflichtung zur kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes .....	111
5.3.5.4	Die Rechenschaftspflicht gegenüber der Öffentlichkeit .....	112
5.4	Entwicklung von Kriterien für die Bewertung von umweltpolitischen Instrumenten und Anwendung derselben auf ausgewählte Instrumente und auf das Umweltauditsystem nach EG-Verordnung 1836/93 .....	113
5.4.1	Ökologische Treffsicherheit .....	115
5.4.1.1	Einhaltung des exogen vorgegebenen Emissionsgrenzwertes .....	115
5.4.1.2	Zeitbedarf der Anpassung .....	118
5.4.1.3	Wirkung über den Grenzwert hinaus .....	119
5.4.1.4	Verhalten bei natürlichen Reduktionen .....	121
5.4.1.5	Schadstoff- und medienübergreifende Betrachtung .....	122
5.4.1.6	Regionale Umweltpolitik und Immissionsorientierung .....	123
5.4.2	Ökonomische Effizienz .....	124
5.4.2.1	Allgemeine Definition der Effizienz .....	125
5.4.2.2	Einzelwirtschaftliche Effizienz .....	125
5.4.2.3	Gesamtwirtschaftliche Effizienz .....	128
5.4.3	Dynamische Anreizwirkung .....	131
5.4.4	Administrativ-rechtliche Praktikabilität .....	134
5.4.4.1	Politische Durchsetzbarkeit in der Praxis .....	134
5.4.4.2	Vollzugseignung und Vollzugskosten .....	137

5.4.4.3	Einordnung in das Rechtssystem .....	138
5.4.4.3.1	Beurteilung der Konformität mit dem nationalen Rechtssystem.....	138
5.4.4.3.2	Exkurs: Beurteilung der Konformität mit supranationalem Recht .....	139
5.4.5	Wirtschaftspolitische Verträglichkeit .....	142
5.4.5.1	Marktorientierung .....	142
5.4.5.2	Gesamtwirtschaftliches Kosten/Nutzen-Verhältnis.....	144
5.4.5.3	Wachstums- und strukturpolitische Aspekte .....	145
5.4.5.4	Wettbewerbspolitische Aspekte.....	147
5.4.5.5	Aspekte der Verteilungsgerechtigkeit .....	150
5.4.6	Betriebswirtschaftliche Attraktivität der Nutzung eines freiwilligen Instruments.....	153
5.4.6.1	Kostenminimierung und Nutzung von Einsparungspotentialen.....	154
5.4.6.2	Auflagenerfüllung und Minimierung des Haftungsrisikos .....	154
5.4.6.3	Marketingvorteile durch umweltgerechte Produkte.....	155
5.4.6.4	Folgen eines Imagegewinns durch Umweltverträglichkeit .....	156
5.4.6.5	Strategische Vorteile.....	157
5.4.7	Zusammenfassung.....	158
5.5	Zusammenfassende Beurteilung des Umweltauditsystems nach EG-Verordnung 1836/93 als umweltpolitisches Instrument .....	161
5.5.1	Das Umweltauditsystem nach EG-Verordnung 1836/93 als zusätzliche Option bei der Ausgestaltung des betrieblichen Umweltmanagements.....	161
5.5.2	Deregulierung und Substitution auf der Grundlage zertifizierbarer Umweltmanagementsysteme als umweltpolitischer Ceteris-paribus-Fall.....	162
5.5.3	Wirkungsweise des Umweltauditsystems nach EG-Verordnung 1836/93 als umweltpolitisches Instrument.....	164

5.5.4	Beurteilung des Umweltauditsystems nach EG-Verordnung 1836/93 als umweltpolitisches Instrument.....	164
5.5.4.1	Hinreichende Anzahl teilnehmender Standorte.....	164
5.5.4.2	Verbesserung der betrieblichen Umweltschutzleistung.....	166
5.5.4.3	Verbesserung der Effizienz des betrieblichen Umweltschutzes.....	168
5.5.4.4	Administrativ-rechtliche Praktikabilität und wirtschaftspolitische Verträglichkeit.....	170
5.5.5	Zusammenfassung der Stärken und Schwächen des Umweltauditsystems nach EG-Verordnung 1836/93 als umweltpolitisches Instrument.....	171
5.6	Umweltpolitische Gestaltungsempfehlungen.....	172
5.6.1	Das Umweltauditsystem im Kontext marktorientierter Umweltpolitik.....	172
5.6.2	Notwendigkeit hinreichender Freiheitsgrade der betrieblichen Umweltpolitik.....	174
5.6.3	Optimierung des Umweltauditsystems.....	176
5.6.3.1	Steigerung der Teilnehmerzahl am Umweltauditsystem.....	177
5.6.3.1.1	Konkurrenz der Normenreihe ISO 14001 ff.....	177
5.6.3.1.2	Verstärkte Nutzung des Deregulierungs- und Substitutionspotentials.....	179
5.6.3.1.3	Beschaffungspolitik der öffentlichen Hand.....	180
5.6.3.1.4	Ausweitung der Nutzungsmöglichkeiten des Zertifikats in der Werbung.....	181
5.6.3.2	Steigerung der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	182
<b>6</b>	<b>Ausblick.....</b>	<b>185</b>
	Literaturverzeichnis.....	187