

UFZ-Diskussionspapiere

Abteilung
Ökologische Ökonomie und
Umweltsoziologie (ÖKUS)

5/1999

Die wirtschaftsnahe Ausgestaltung
des Öko-Audit-Systems
in Deutschland:
Erfahrungen und Analyse

Alexandra Bültmann, Frank Wätzold

November 1999

Zeitschriftenlesesaal

Alexandra Bültmann, Frank Wätzold
UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle
Postfach 2
D-04301 Leipzig

e-mail: buelt@alok.ufz.de
e-mail: waetzold@alok.ufz.de
Tel: +49 341 235-2670
Fax: +49 341 235-2511

UFZ-Umweltforschungszentrum
Leipzig-Halle GmbH
Zentralbibliothek
Permoserstraße 15
04318 Leipzig

1999-1792 F/E

Abstract

Die Öko-Audit-Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, ein System zur Zulassung und Aufsicht der Umweltgutachter und zur Registrierung der am Öko-Audit teilnehmenden Unternehmen zu schaffen, überläßt den Mitgliedstaaten aber die Entscheidung über Strukturen und Zuständigkeiten. Nach anfänglichen Kontroversen wurde in Deutschland ein System etabliert, in dem die Schlüsselfunktionen von wirtschaftsnahen Organisationen wahrgenommen werden. Der vorliegende Aufsatz zeichnet die Kontroverse um die Ausgestaltung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems nach. Anschließend wird das bestehende System vorgestellt und die Arbeit der Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungsorganisationen wird beschrieben. Auf dieser Grundlage wird untersucht, wie die wirtschaftsnahe Ausgestaltung das Erreichen des ökologischen Ziels des Öko-Audit-Systems beeinflusst hat, und aus welchen Gründen die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Systems als Erfolg bewertet werden kann.

Keywords: Öko-Audit, Umweltmanagementsystem, Deregulierung, Implementation, Monitoring and Enforcement

JEL-classification: L51, M14

1 Einleitung¹

Die europäische Öko-Audit-Verordnung² ist ein Umweltmanagementstandard für Unternehmensstandorte der gewerblichen Wirtschaft. Im Unterschied zu anderen Standards enthält die Verordnung zusätzlich Vorschriften über ein Zertifizierungssystem mit unabhängigen Umweltgutachtern und Registrierungsstellen. Zudem werden die teilnehmenden Unternehmen ausdrücklich zur Einhaltung aller relevanten umweltrechtlichen Vorschriften und zur kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes verpflichtet. Unter dem Schlagwort „Deregulierung“ ist in letzter Zeit eine erbitterte Kontroverse darüber geführt worden, ob Teilnehmern am Öko-Audit-System Erleichterungen beim Vollzug des Umweltrechts eingeräumt werden sollen³. Die Befürworter argumentieren, daß die Verpflichtung zur Einhaltung aller relevanten Umweltvorschriften und die Kontrolle durch den unabhängigen Umweltgutachter behördliche Kontrollen teilweise oder vollkommen überflüssig machen. Die Gegner fürchten, daß durch Vollzugserleichterungen die Umweltgesetzgebung ausgehöhlt wird. Sie sind nicht davon überzeugt, daß das System der privaten, dem Wettbewerb unterliegenden Umweltgutachter eine der behördlichen Kontrolle adäquate Überwachung garantieren kann. Angeregt wurde diese Debatte durch Erleichterungen bei Kontroll- und Berichtspflichten, die einige Bundesländer Teilnehmern am Öko-Audit-System einräumen. Weitreichende Vergünstigungen werden beispielsweise in Niedersachsen gewährt, wo bei auditierten Betrieben immissionsschutz- und abfallrechtliche Betriebsprüfungen nur noch aus besonderem Anlaß erfolgen dürfen⁴.

Eine von der Wissenschaft bisher weitgehend unbeachtete Diskussion über die Delegation traditionell staatlicher Aufgaben an nichtstaatliche Akteure hat im Zusammenhang mit der Öko-Audit-Verordnung bereits im Vorfeld ihrer Implementation in Deutschland stattgefunden. Die Öko-Audit-Verordnung verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, ein System zur Zulassung und Aufsicht der Umweltgutachter und zur Registrierung der am Öko-Audit teilnehmenden Unternehmen zu schaffen, überläßt den Mitgliedstaaten aber die Entscheidung über

¹ Die hier vorgestellten Ergebnisse entstanden im Rahmen des von der EU geförderten Projektes (4. Rahmenprogramm Umwelt und Klima) „The Implementation of EU Environmental Policies: Efficiency Issues“. Wir danken Matthieu Glachant, Francois Lévêque und Simone Schucht für wertvolle inhaltliche Anregungen zu einer ausführlicheren Version des Aufsatzes. Für kritische Kommentare zu diesem Aufsatz bedanken wir uns bei Kilian Bizer und Georg Kneer.

² Verordnung (EWG) Nr. 1863/93 des Rates vom 29. Juni 1993 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung.

³ Vgl. exemplarisch für die Argumentation der Befürworter Böhm-Amtmann (1997) und für die der Gegner Lübbe-Wolf (1997).

⁴ Vgl. dazu Lübbe-Wolff (1998).

Strukturen und Zuständigkeiten. Nach anfänglichen Kontroversen wurde in Deutschland ein System etabliert, in dem die Schlüsselfunktionen von wirtschaftsnahen Organisationen wahrgenommen werden.

Ziel des vorliegenden Aufsatzes ist es, die Kontroverse um die Ausgestaltung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems nachzuzeichnen, die Funktionsweise des bestehenden Systems darzustellen und zu analysieren, ob die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des geschaffenen Systems das Erreichen des ökologischen Ziels der Verordnung beeinflusst hat. In Kapitel 2 wird erläutert, welche Anforderungen sich für Unternehmen ergeben, die am Öko-Audit-System teilnehmen möchten und welche Regelungsaufträge für die EU-Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Öko-Audit-Verordnung bestehen. Kapitel 3 zeichnet die Entstehung des deutschen Öko-Audit-Systems nach und stellt die rechtlichen Regelungen dar. Anschließend (Kapitel 4) wird die Arbeit der Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungsorganisationen beschrieben. Auf dieser Grundlage wird abgeschätzt, wie die wirtschaftsnahe Ausgestaltung das Erreichen des ökologischen Ziels des Öko-Audit-Systems beeinflusst hat und aus welchen Gründen die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Systems als Erfolg bewertet werden kann. (Kapitel 5). Kapitel 6 faßt die wichtigsten Ergebnisse zusammen.

2 Die Öko-Audit-Verordnung

Die Öko-Audit-Verordnung wurde nach kontroversen Diskussionen am 29. Juni 1993 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet⁵. Sie ist ein Umweltmanagementstandard für Unternehmensstandorte⁶ der gewerblichen Wirtschaft⁷. Die Teilnahme an diesem Standard ist freiwillig, aber sobald sich ein Unternehmen zur Teilnahme entschließt, muß es die Anforderungen der Verordnung erfüllen. Hierzu gehören die Durchführung einer Umweltbetriebsprüfung, die Erstellung eines Umweltprogramms, die Einrichtung eines Umweltmanagementsystems und die Veröffentlichung einer Umwelterklärung mit allen wichtigen umweltrelevanten Daten. Von dem Unternehmen wird außerdem verlangt, daß es alle einschlägigen Umweltvorschriften einhält und sich zur kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes verpflichtet. Schließlich muß das Unternehmen das Umweltmanagementsystem von einem unabhängigen Umweltgutachter prüfen und die Umwelterklärung validieren lassen.

⁵ Vgl. zur Entstehungsgeschichte der Öko-Audit-Verordnung Franke und Wätzold (1995) sowie zur Bewertung der Öko-Audit-Verordnung aus ökonomischer Sicht Karl (1993) und Hemmelskamp et al. (1994). Einen Überblick über aktuelle Entwicklungen geben Bültmann und Wätzold (1999b).

⁶ Wir verzichten im folgenden auf die Erwähnung des Standortbezugs und sprechen aus Gründen der Einfachheit von Unternehmen.

⁷ Die Verordnung ermöglicht es den Mitgliedstaaten, das System versuchsweise auf nichtgewerbliche Bereiche auszudehnen. Deutschland hat von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In der UAG-Erweiterungsverordnung vom 3. Februar 1998 wurden zahlreiche nichtgewerbliche Bereiche zur Teilnahme berechtigt.

Anschließend kann die Aufnahme in ein offizielles Register beantragt werden. Mit der Registrierung ist das Unternehmen berechtigt, eine sogenannte Teilnahmeerklärung zu führen und diese für Werbezwecke einzusetzen. Eine Verwendung der Teilnahmeerklärung für die Produktwerbung ist allerdings untersagt. Die Eintragung in das Register ist jeweils für einen Zeitraum von drei Jahren gültig. Das heißt, wenn das Unternehmen im Register verbleiben möchte, muß es in einem dreijährigen Zyklus die Umweltbetriebsprüfung wiederholen, die Umwelterklärung aktualisieren und eine erneute Validierung veranlassen.

Die Öko-Audit-Verordnung ist direkt in allen EU-Mitgliedstaaten gültig. Trotzdem verlangt die Verordnung von den Mitgliedstaaten die Schaffung verschiedener Organisationen und institutioneller Regelungen. Im einzelnen sind dies ein System zur Akkreditierung und Überwachung von Umweltgutachtern und zur Registrierung der teilnehmenden Unternehmen sowie die Bestimmung von gesetzlichen und administrativen Sanktionsmaßnahmen für den Fall, daß gegen die Anforderungen der Öko-Audit-Verordnung verstoßen wird. Der Zeitraum, den die Verordnung den Mitgliedstaaten zum Aufbau der genannten Organisationen und institutionellen Regelungen ließ, betrug 21 Monate. Demnach sollte den Unternehmen bzw. Standorten ab April 1995 die Teilnahme am Öko-Audit-System möglich sein.

3 Die Umsetzung in Deutschland

3.1 Entstehung des heutigen System

In diesem Abschnitt wird zunächst die Entwicklung des am Anfang kontrovers diskutierten, am Ende jedoch von allen beteiligten Akteuren getragenen Systems zur Zulassung und Überwachung von Umweltgutachtern und zur Registrierung von Standorten nachgezeichnet. Danach wird die rechtliche Fixierung des Systems beschrieben, bevor schließlich eine Zusammenfassung der wichtigsten Inhalte erfolgt.

Prinzipiell gab es zwei sich gegenüberstehende Ansichten, wie das zu implementierende System aussehen sollte. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und die Umweltverbände strebten eine Lösung an, bei der staatlichen Behörden ein möglichst weitgehender Einfluß zugeordnet war. In einem zu starken Einfluß der Wirtschaft wurde eine Gefahr für die Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit und Transparenz des Systems gesehen. Dagegen forderten die Wirtschaftsverbände, unterstützt vom Bundesministerium für Wirtschaft (BMWi), ein System mit möglichst großem Gewicht wirtschaftsnaher Organisationen und möglichst geringer Bedeutung staatlicher Stellen. Die Unternehmensvertreter fürchteten, daß bei einer zu starken staatlichen Kontrolle der Staat in Bereiche eingreifen könnte, die als originäre Domäne der Wirtschaft betrachtet wurden, wie beispielsweise die

Ausgestaltung von Managementsystemen. Sie betonten, daß vor dem Hintergrund des freiwilligen Charakters der Verordnung, ein System etabliert werden müsse, das die Unternehmensinteressen berücksichtige und damit Teilnahmeanreize setze.

Bereits wenige Monate nach der Verabschiedung der Öko-Audit-Verordnung legten beide Seiten Vorschläge für ein Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystem vor. Die Konzepte wurden diskutiert und wiederholt überarbeitet, bis sich Ende 1994 ein vom BMU entwickeltes Modell und ein gemeinsamer Vorschlag verschiedener Wirtschaftsverbände (DIHT, BDI, Zentralverband des deutschen Handwerks (ZdH) und Bundesverband der Freien Berufe (BFB)) unversöhnlich gegenüberstanden. Nach dem Modell des BMU sollten sich das UBA und eine wirtschaftsnahe Organisation (z.B. die TGA-Trägergemeinschaft für Akkreditierung, die Gutachter für ISO-Normen akkreditiert) die Aufgaben der Akkreditierung und Überwachung der Umweltgutachter teilen. Während die wirtschaftsnahe Organisation die Eignungsprüfung der Umweltgutachter durchführen sollte, war dem UBA die eigentliche Zulassung vorbehalten. Auch die Verantwortung für die Aufsicht über die zugelassenen Umweltgutachter sollte beim UBA liegen. Zudem war geplant, einen Beirat aus Vertretern relevanter gesellschaftlicher Gruppen zu bilden und an der Auswahl von Prüfern und der Formulierung von Prüfungsrichtlinien zu beteiligen. Die Registrierung sollte von den Bundesländern durchgeführt werden, da zertifizierte Standorte alle einschlägigen Umweltvorschriften einhalten müssen und die Bundesländer dafür zuständig sind, die Einhaltung von Umweltgesetzen zu überwachen.⁸ Das Konzept der Wirtschaftsverbände sah eine dezentrale Wahrnehmung der Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungsaufgaben durch die IHK und HwK vor. Die TGA sollte an der Zulassung und Aufsicht der Umweltgutachter beteiligt werden. Zudem war geplant, der TGA ein pluralistisch besetztes Komitee zur Seite zu stellen, das u.a. Listen mit Prüfern für die Durchführung der Eignungsprüfung erstellen sollte.⁹

Keine Seite wollte Konzessionen machen und der Diskussionsprozeß war damit vorläufig beendet. Diese Situation änderte sich erst mit dem Wechsel an der Spitze des Umweltministeriums. Die neue Umweltministerin, Angela Merkel, erkannte schnell, daß der Erfolg von EMAS von der Akzeptanz der Unternehmen abhängen würde und beschloß deshalb auf die Unternehmensverbände zuzugehen. Über den Jahreswechsel 1994/1995 fanden Kompromißverhandlungen statt, an denen neben BMU und BMWi auch Vertreter der Länder, zukünftiger Umweltgutachter, der Gewerkschaften und der Umweltverbände teilnahmen. Im Frühjahr 1995 gelang es, einen Kompromiß zu finden, der als Grundlage für das später eingebrachte

⁸ Vgl. Waskow (1997, S. 111/112).

⁹ Vgl. Waskow (1997, S. 112).

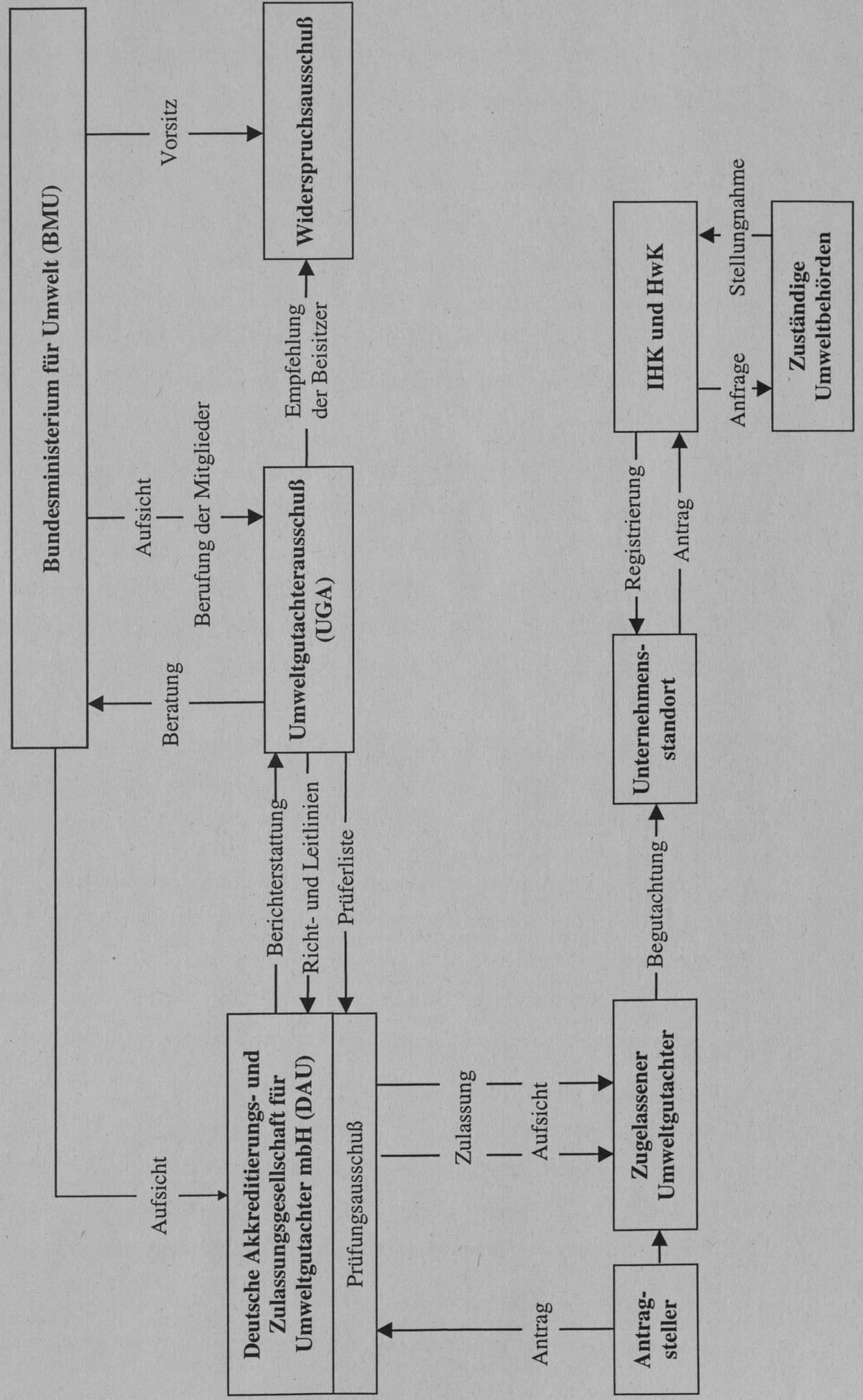
Umweltauditgesetz (UAG) diene und in den wesentlichen Punkten mit dem heute existierenden System identisch ist.

Da sich die beteiligten Akteure nicht darüber verständigen konnten, welcher bestehenden Organisation die Akkreditierung und Überprüfung der Umweltgutachter übertragen werden sollte, wurde als Kompromiß die DAU-Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH mit BDI, DIHT, ZdH und BFB als Gesellschaftern gegründet. Ergänzend wurde ein pluralistisch zusammengesetzter Ausschuß, der Umweltgutachterausschuß (UGA), eingerichtet. Seine wichtigsten Aufgaben bestehen darin, der DAU Richtlinien für die Zulassung und Aufsicht der Umweltgutachter an die Hand zu geben und das BMU in allen Zulassungs- und Aufsichtsangelegenheiten zu beraten¹⁰. Desweiteren wurde ein Widerspruchsausschuß eingesetzt, der über Widersprüche gegen Verwaltungsakte der DAU entscheidet. Den IHK und HwK wurden die Registrierungstätigkeiten übertragen, sie haben aber die Möglichkeit, diese Aktivitäten zu zentralisieren. Den Kammern wurde auferlegt, im Rahmen des Registrierungsprozesses die zuständigen Umweltbehörden von der Registrierung zu informieren und ihnen die Möglichkeit zu geben, gegen die geplante Registrierung zu protestieren, falls der Registrierungskandidat nicht alle einschlägigen Umweltvorschriften einhält.

Das Konzept, auf das sich die beteiligten Gruppen verständigt hatten, wurde fast unverändert in das UAG übernommen. Sowohl im Rahmen der Ressortabstimmungen als auch im parlamentarischen Prozeß ergaben sich lediglich kleine Änderungen. In den regierungsinternen Diskussionen äußerten das Innen- und das Justizministerium unter anderem Zweifel daran, ob die Übertragung von hoheitlichen Aufgaben auf ein privates Unternehmen wie die DAU mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Um diese Zweifel zu entkräften, wurde die Rechtsaufsicht des BMU über die DAU um einige fachaufsichtliche Elemente, d.h. um die Befugnis neben der Rechtmäßigkeit auch die inhaltliche Richtigkeit bestimmter Aufsichtsentscheidungen zu überprüfen, erweitert. Am 15. Dezember 1995 konnte das UAG schließlich in Kraft treten.

¹⁰ Siehe §21 UAG zu den Aufgaben des Umweltgutachterausschusses.

Abbildung: Das deutsche Akkreditierungs- und Registrierungssystem



Das UAG hat nicht nur die grobe Verteilung der Zuständigkeiten innerhalb des Zulassungs-, Kontroll- und Registrierungssystems festgeschrieben, sondern enthält auch eine Reihe weitergehender Regelungen. Dazu gehören Anforderungen an die Umweltgutachter sowie die Mitglieder von UGA und Widerspruchsausschuß, Bedingungen für die Registrierung von Unternehmensstandorten und Bußgeldvorschriften. Detailliertere Regelungen zu bestimmten Sachverhalten wurden in ergänzenden Rechtsverordnungen und den Richtlinien des UGA getroffen. Bisher sind vier Verordnungen (Beleihungsverordnung, Zulassungsverfahrensverordnung, Gebührenverordnung, Erweiterungsverordnung) und fünf Richtlinien (Fachkunderichtlinie, Aufsichtsrichtlinie, Lehrgangsrichtlinie, Zertifizierungsverfahrensrichtlinie, Prüferrichtlinie) erlassen worden.

Mit dem Umweltauditgesetz hat das BMU seine Kompetenz, Verwaltungsvorschriften zu erlassen, erstmalig an ein in dieser Form pluralistisch zusammengesetztes Gremium¹¹, den UGA, delegiert. Der UGA erläßt Verwaltungsvorschriften in Form der UGA-Richtlinien. Um sie zu verabschieden, müssen 2/3 der UGA-Mitglieder zustimmen. Das bedeutet, daß weder die "ökologisch" orientierten Mitglieder (Umweltverwaltungen und Umweltgruppen) noch die "wirtschaftsnahen" Mitglieder (Unternehmensverbände und Wirtschaftsverwaltung) überstimmt werden können. Bei allen Mitgliedern des UGA ist ein Interesse am Erfolg von EMAS zu verzeichnen. Entsprechend ist die Arbeit des UGA bisher durch sachliche, konsensorientierte Diskussionen gekennzeichnet; alle Richtlinien sind mit großen Mehrheiten verabschiedet worden¹².

3.2 Rechtliche Regelungen zur Zulassung, Aufsicht und Registrierung

Um das Verhalten der wirtschaftsnahen Organisationen in der Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungspraxis beurteilen zu können, stellen wir im folgenden dar, welche konkreten Aufgaben den wirtschaftsnahen Organisationen übertragen wurden, über welche Entscheidungsspielräume sie verfügen und welchen Kontrollmechanismen sie unterliegen.

3.2.1 Zulassung und Aufsicht von Umweltgutachtern

Mit der Behleihungsverordnung vom 18. Dezember 1995 wurde die DAU formell als Zulassungsstelle für Umweltgutachter eingesetzt. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens ist sicherzustellen, daß die Antragsteller über die erforderliche Zuverlässigkeit, Unabhängigkeit und Fachkunde verfügen. Die Überprüfung der ersten beiden Kriterien erfolgt anhand schriftlich

¹¹ Der UGA besteht aus Vertretern der Unternehmen oder ihrer Organisationen (6), der Umweltgutachter oder ihrer Organisationen (4), der Umweltverwaltung des Bundes (2), der Wirtschaftsverwaltung des Bundes (1), der Umweltverwaltung der Länder (4), der Wirtschaftsverwaltung der Länder (2), der Gewerkschaften (3) und der Umweltverbände (3).

¹² Vgl. UGA (1999), S. 1.

eingereichter Unterlagen und wird von Mitarbeitern der DAU vorgenommen. Eine detaillierte Liste der heranzuziehenden Unterlagen ist in der Zulassungsverfahrensverordnung enthalten. Die Fachkunde wird in einer mündlichen Prüfung festgestellt. Die Prüfungen werden von Prüfungsausschüssen abgehalten, die für jeden Prüfungstermin entsprechend der zu prüfenden Fachgebiete und der beantragten Unternehmensbereiche von der DAU zusammengestellt werden. Dabei wählt die DAU die Prüfer aus einer vom UGA zur Verfügung gestellten Prüferliste aus. Die Entscheidung über das Bestehen der Prüfung wird vom Prüfungsausschuß getroffen. Der Ablauf der Prüfung und die Prüfungsthemen sind im wesentlichen durch die Fachkunderichtlinie des UGA vorgegeben. Gemäß der Gebührenverordnung zum UAG werden von der DAU Gebühren für die Zulassung erhoben.

Auch die Aufsicht über die zugelassenen Umweltgutachter obliegt der DAU. Sie ist sowohl für die Durchführung der Aufsichtsverfahren als auch für das Ergreifen von Aufsichtsmaßnahmen zuständig, agiert aber in beiden Fällen auf der Grundlage konkreter rechtlicher Bestimmungen. Detaillierte Vorgaben sind insbesondere in der Aufsichtsrichtlinie des UGA enthalten. Die Richtlinie unterscheidet zwischen einer alle drei Jahre durchzuführenden Regelaufsicht und einer Anlaßaufsicht, die zusätzlich erfolgt, wenn der Verdacht eines Pflichtenverstößes vorliegt. Die Regelaufsicht widmet sich vor allem der Überprüfung der vorgenommenen Begutachtungen. Kern des Regelaufsichtsverfahrens ist eine Dokumentenprüfung. Geprüft werden die Unterlagen, zu deren Aufbewahrung die Umweltgutachter laut UAG verpflichtet sind, unter anderem Niederschriften über Besuche auf dem Betriebsgelände und validierte Umwelterklärungen. Der DAU steht es aber frei, weitere Unterlagen heranzuziehen oder Auskünfte einzuholen. Die Aufsichtsrichtlinie verlangt, mindestens zwei Begutachtungen einer detaillierten Prüfung zu unterziehen. In Ergänzung zum schriftlichen Verfahren muß abwechselnd ein Witnessaudit, d.h. die Begleitung des Umweltgutachters bei der Begutachtung eines Unternehmens, und ein Geschäftsstellenaudit, d.h. die Kontrolle der Geschäftsräume des Umweltgutachters, durchgeführt werden. Liegen substantiierte Anhaltspunkte für einen Pflichtenverstoß vor, wird der betroffene Umweltgutachter einer Anlaßaufsicht unterzogen. Hierzu enthält die Aufsichtsrichtlinie wenig konkrete Vorgaben. Sie weist darauf hin, daß der Umweltgutachter zu Beginn des Verfahrens über den gegen ihn vorliegenden Verdacht zu informieren und zu einer Stellungnahme aufzufordern ist und, daß das weitere Verfahren einfach und zweckmäßig abzulaufen hat.

Sollten im Rahmen der Regel- oder der Anlaßaufsicht Pflichtenverstöße festgestellt werden, ist es Aufgabe der DAU, Aufsichtsmaßnahmen zu ergreifen. Dabei ist die DAU gehalten, sich an dem in der Aufsichtsrichtlinie aufgestellten Aufsichtskatalog zu orientieren. Dieser listet

eine Reihe möglicher Pflichtenverstöße auf und benennt die jeweils „ausdrücklich zulässigen“ Aufsichtsmaßnahmen, die sozusagen die Maximalsanktion darstellen. Die DAU erläßt die Aufsichtsmaßnahmen grundsätzlich nach eigenem Ermessen. Dabei ist sie allerdings an die in der Aufsichtsrichtlinie enthaltene Aufzählung möglicher Aufsichtsmaßnahmen gebunden. Die mildesten Maßnahmen sind Erteilung eines Hinweises oder einer Verwarnung. Während ein Hinweis eher erläuternden Charakter hat und sogar mündlich erfolgen kann, hat eine Verwarnung eher mahnenden Charakter und erfolgt in der Regel schriftlich. Strengere Maßnahmen sind die vorläufige Untersagung der Fortführung der gutachterlichen Tätigkeit oder die Rücknahme der Zulassung. In der Aufsichtsrichtlinie wird die DAU aufgefordert, zu diesen strikten Maßnahmen nur dann zu greifen, wenn es unbedingt notwendig ist. Ordnungswidrigkeiten sind der zuständigen Behörde, in diesem Fall dem BMU, anzuzeigen. Da die DAU darauf angewiesen ist, kostendeckend zu arbeiten, werden nicht nur für Zulassung und Regelaufsicht, sondern auch für Aufsichtsmaßnahmen im Rahmen der Anlaßaufsicht Gebühren erhoben. Diese können für den betroffenen Umweltgutachter erhebliche Kosten bedeuten und haben somit die Wirkung einer Sanktion.

3.2.2 Registrierungssystem

Die Zuständigkeit für die Registrierung der teilnehmenden Unternehmen liegt bei den IHK und HwK. Die Kammern sind ermächtigt, das Registrierungsverfahren durch Satzung näher zu bestimmen. Detaillierte Vorgaben durch Verordnungen und Richtlinien bestehen nicht. Lediglich die Öko-Audit-Verordnung selbst und das UAG enthalten einige Vorgaben. Im Rahmen des Registrierungsverfahrens muß der Standort gegenüber den Registrierungsstellen glaubhaft machen, daß alle Bedingungen der Öko-Audit-Verordnung eingehalten werden. Um das Kriterium der Glaubhaftmachung zu überprüfen, muß der registerführenden Kammer zumindest die validierte Umwelterklärung vorliegen. Darüber hinaus können Beschreibungen des Umweltmanagementsystems und des Betriebsprüfungsprogramms angefordert werden. Bevor ein Standort in das Register eingetragen werden kann, muß den zuständigen Umweltbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden. Wenn eine Behörde meldet, daß der zu registrierende Standort gegen einschlägige Umweltvorschriften verstößt, ist die Registrierung bis zur Klärung des Sachverhaltes auszusetzen. Stellt die registerführende Stelle nach der Eintragung eines Standortes fest, daß dieser die Anforderungen der Öko-Audit-Verordnung nicht einhält oder wird ihr von den zuständigen Umweltbehörden ein Verstoß gegen Umweltvorschriften gemeldet, kann die Eintragung gestrichen oder vorübergehend aufgehoben werden. Zuvor ist dem betroffenen Standort jedoch Gelegenheit zu geben, sich zu

den Vorwürfen zu äußern. Die Kammern sind berechtigt, für die Eintragung der Standorte Gebühren zu erheben.

4 Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungspraxis

Während in den beiden vorangegangenen Abschnitten die Festlegung von Zuständigkeiten und Abläufen beschrieben wurde, steht in diesem Abschnitt das Verhalten der Akteure im Hinblick auf die Umsetzung der rechtlichen Vorgaben und die Nutzung der ihnen verbliebenen Entscheidungsspielräume im Vordergrund.

4.1 Aufsicht über zugelassene Umweltgutachter

Im Zusammenhang mit der Zulassung der Umweltgutachter obliegt der DAU lediglich die Sichtung der mit dem Antrag einzureichenden Dokumente und die Auswahl der Prüfer. Deshalb beschränken wir uns auf die Beschreibung der Aufsichtspraxis.

Bis September 1999 sind die ersten 110 Umweltgutachter einer Regelaufsicht unterzogen. Im Rahmen des schriftlichen Verfahrens wird den Gutachtern ein Fragebogen zugesandt, der Fragen nach ihrer Unabhängigkeit und Zuverlässigkeit, den besuchten Fortbildungsveranstaltungen sowie jeder vorgenommenen Begutachtung enthält. Insofern macht die DAU von der Möglichkeit, Auskünfte einzuholen, umfangreich Gebrauch. Auf der Grundlage der ausgefüllten Fragebögen werden zwei Begutachtungen ausgewählt, von denen die Unterlagen angefordert und detailliert geprüft werden. Dies entspricht der in der Aufsichtsrichtlinie geforderten Mindestanzahl und führt dazu, daß etwa 10 % der Begutachtungen einer genauen Prüfung unterzogen werden. Die Auswertung der Unterlagen erfolgt anhand eines einheitlichen Prüfrasters, das von der DAU erarbeitet wurde. Die DAU hat sich dafür entschieden, in der ersten Runde der Regelaufsicht die Dokumentenprüfung durch ein Witnessaudit zu ergänzen. Der Termin für das Witnessaudit wird mit dem Umweltgutachter abgestimmt. Die Aufsichtsrichtlinie macht keine Angaben dazu, ob das Witnessaudit angemeldet oder unangemeldet zu erfolgen hat. Das heißt, hier hat die DAU ihren Spielraum dahingehend genutzt, ein Verfahren zu wählen, daß den Umweltgutachtern entgegenkommen dürfte. Unter den bisher durchgeführten Regelaufsichtsverfahren, gab es nur zwei Fälle, in denen die DAU nichts zu bemängeln hatte. Allerdings waren die Mängel häufig nicht schwerwiegend und ließen sich eher auf Mißverständnisse oder Probleme bei der Auslegung der Öko-Audit-Verordnung als auf einen absichtlichen Pflichtenverstoß zurückführen.

Neben der Regelaufsicht hat die DAU bis September 1999 in 74 Fällen eine Anlaßaufsicht durchgeführt bzw. eingeleitet. Die Anlaßaufsicht resultierte zumeist aus einer Vereinbarung zwischen der DAU und den registerführenden Kammern, welche vorsieht, daß die Kammern

die DAU informieren, wenn sich im Zuge des Registrierungsverfahrens Unregelmäßigkeiten herausstellen. Bei den gemeldeten Unregelmäßigkeiten handelte es sich i.d.R. um den Einwand einer Behörde, daß ein bereits begutachteter Standort gegen Umweltvorschriften verstoße. In einem solchen Fall wird ein Anlaßaufsichtsverfahren gegen den betroffenen Umweltgutachter eröffnet. Hinweise auf mögliche Pflichtenverstöße kamen zudem von begutachteten Unternehmen und konkurrierenden Gutachtern. Die Hinweise wurden sorgfältig geprüft und haben teilweise auch zu Aufsichtsverfahren geführt. Zu Beginn des Verfahrens wird der Umweltgutachter mit dem gegen ihn bestehenden Verdacht konfrontiert und erhält Gelegenheit zur Stellungnahme. Auf der Grundlage dieses Austausches und weiterer Nachforschungen entscheidet die DAU, ob ein Fehlverhalten des Umweltgutachters vorliegt. Beispielsweise überprüft sie, ob er bei pflichtgemäßer Erfüllung seiner Aufgaben den Verstoß gegen Umweltvorschriften hätte bemerken müssen. Ist das der Fall, ergreift die DAU Aufsichtsmaßnahmen. Obwohl einige der Verfahren eingestellt wurden, hat sich in der Mehrheit der Fälle herausgestellt, daß der Umweltgutachter einen Fehler gemacht hatte.

Bisher hat die DAU, sowohl im Rahmen der Regel- als auch der Anlaßaufsicht relativ milde Sanktionen ergriffen. Die häufigste von der DAU ergriffene Aufsichtsmaßnahme war das Aussprechen eines Hinweises oder einer Verwarnung, also der mildesten Sanktionsformen. Teilweise waren der Hinweis oder die Verwarnung mit der Pflicht zu Nachbesserungen, etwa der Korrektur der Umwelterklärung, verbunden. In einigen wenigen Fällen ist eine erneute Begutachtung des Standorts angeordnet und jeweils von einem Witnessaudit begleitet worden. In keinem Fall ist die Fortführung der gutachterlichen Tätigkeit untersagt oder die Zulassung entzogen worden. Die Zahl der Fälle, die als potentielle Ordnungswidrigkeiten an das BMU weitergeleitet wurden, bewegt sich im einstelligen Bereich.

Insgesamt entsteht der Eindruck, daß die DAU sowohl die Regel- als auch die Anlaßaufsicht gewissenhaft durchführt und den bei der Gestaltung der Verfahren verbleibenden Spielraum keineswegs allein zugunsten der Umweltgutachter nutzt. Während die DAU sich offensichtlich bemüht, jedes Fehlverhalten der Umweltgutachter zu entdecken, können die bisher ergriffenen Aufsichtsmaßnahmen als milde bezeichnet werden. Ein solches Vorgehen steht aber durchaus im Einklang mit dem Tenor der Aufsichtsrichtlinie. Um der Tatsache Rechnung zu tragen, daß viele Fälle von Pflichtenverstößen auf Probleme mit der Interpretation der rechtlichen Regelungen zurückzuführen waren, greift die DAU solche Fälle in den an alle Gutachter versandten „Hinweisen für Umweltgutachter“ auf. In diesen Hinweisen werden die Probleme beschrieben und die aus Sicht der DAU richtige Interpretation und die daraus resultierenden Pflichten der Umweltgutachter erläutert. Sobald ein Fall in den „Hinweisen für Gutachter“

behandelt wurde, erkennt die DAU das Argument der unklar formulierten rechtlichen Regelungen nicht mehr an, so daß in Zukunft weniger milde Sanktionen zu erwarten sind.

4.2 Registrierung

Die registerführenden IHK und HwK haben Satzungen erlassen, die allgemeine Anforderungen an das Registrierungsverfahren enthalten. Das konkrete Vorgehen wird auf regelmäßigen Treffen der registerführenden Kammern abgestimmt. Wenn ein Antrag auf Eintragung in das Register eingeht, wird zunächst festgestellt, ob die grundsätzlichen Voraussetzungen einer Registrierung gegeben sind. Dazu gehört, daß das Unternehmen einer teilnahmeberechtigten Branche angehört, der Standort richtig abgegrenzt wurde und der Umweltgutachter für die erforderlichen Unternehmensbereiche zugelassen ist. Diese Fragen werden teilweise sogar schon im Vorfeld des offiziellen Antrags geklärt, damit das eigentliche Registrierungsverfahren so reibungslos wie möglich ablaufen kann. Üblicherweise fordern die Kammern neben der validierten Umwelterklärung eine Beschreibung des Umweltmanagementsystems und des Betriebsprüfungsprogramms an. Dennoch wird vor allem die Umwelterklärung einer genaueren Prüfung unterzogen. Geprüft wird, ob die in der Öko-Audit-Verordnung enthaltenen Anforderungen an den Inhalt einer Umwelterklärung vollständig erfüllt sind, das Umweltmanagementsystem korrekt wiedergegeben wird und das Umweltprogramm quantifizierte Umweltziele enthält. Die registerführenden Kammern haben einen Gebührenrahmen festgelegt, der die Höhe der Gebühren nach der Größe des Standorts und dem mit der Eintragung des Standorts verbundenen Aufwand staffelt. D.h. Unternehmen, die beispielsweise durch fehlerhafte Unterlagen Mehraufwand verursachen, müssen eine höhere Gebühr entrichten. Die Gebühren bewegen sich zwischen DM 450,- und DM 1.725,-.

Hat die registerführende Kammer etwas zu beanstanden, verlangt sie Nachbesserungen. Die Eintragung in das Register wird dann solange aufgeschoben, bis der betroffene Standort die Forderungen erfüllt hat. Beanstandungen der Kammern hat es bei ca. 5 % der Anträge gegeben. Parallel zu den Prüfungen der Kammern läuft die Anfrage bei den zuständigen Umweltbehörden. Hält eine Behörde einen Verstoß gegen einschlägige Umweltvorschriften für gegeben, wird die Registrierung bis zur Klärung des Sachverhalts ausgesetzt. In diesen Fällen (ca. 6 % der Anträge) sind die Kammern oft als Vermittler zwischen Behörde und Unternehmen aufgetreten, um zu einer schnellen Einigung beizutragen. Zu einer Verweigerung der Eintra-

gung ist es bisher nur in einem Fall, und zwar nach einer Einwendung der Behörden, gekommen. Aus dem Register gestrichen wurde noch kein Standort.¹³

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß die registerführenden IHK und HwK ein Registrierungsverfahren entwickelt haben, daß eine sorgfältige Prüfung der Registrierungsvoraussetzungen ermöglicht. Zudem scheinen die Kammern konsequent Nachbesserungen zu verlangen und einzufordern, wenn sie die Voraussetzungen nicht erfüllt sehen. Die Kammern sind allerdings auf der anderen Seite bemüht, den Unternehmen zu einer möglichst schnellen und reibungslosen Registrierung zu verhelfen, etwa indem sie bei Unstimmigkeiten zwischen Umweltbehörden und Standorten moderierend eingreifen.

5 Einfluß der wirtschaftsnahen Ausgestaltung des Systems auf die Erreichung der ökologischen Zielsetzung

Ziel der Öko-Audit-Verordnung ist es, über eine Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes eine Verbesserung der Umweltqualität zu erreichen. Die Erreichung dieses Ziels hängt von zwei Komponenten ab. Dies ist zum einen die Anzahl der am Öko-Audit-System teilnehmenden Unternehmen und zum anderen das Ausmaß der durch die Teilnahme erreichten Verbesserung des Umweltschutzes auf der Ebene des einzelnen Unternehmens. Auf beide Komponenten hat die Rolle, die wirtschaftsnahen Organisationen während der Ausgestaltung des Systems und in der Aufsichts- und Registrierungspraxis gespielt haben bzw. spielen, entscheidenden Einfluß.

5.1 Einfluß auf die Anzahl der Teilnehmer

Am 20. Mai 1999 enthielt das deutsche Standortregister 2.074 Eintragungen. Dies entsprach 74,7 % aller EU-weit registrierten Standorte. Die im internationalen Vergleich sehr hohe Beteiligung deutscher Unternehmen¹⁴ ist nicht zuletzt auf die wirtschaftsnahen Ausgestaltung des Öko-Audit-Systems zurückzuführen.

Die Einbeziehung der Wirtschaftsorganisationen erscheint im Rückblick als ein zentraler Faktor, der zur Akzeptanz des Öko-Audits bei den Unternehmen geführt und damit die Grundlage für die relativ hohen Teilnehmerzahlen gelegt hat¹⁵. Dafür gibt es mehrere Gründe. So hat die wirtschaftsnahen Ausgestaltung des Systems die Befürchtungen der Unternehmen, daß sie durch die Teilnahme am Öko-Audit-System mit zusätzlichen behördlichen Kontrollen

¹³ Ergebnis einer von uns im Herbst 1998 durchgeführten Befragung der IHK und HwK. Die Rücklaufquote betrug 46,2 %.

¹⁴ Gemessen an der Zahl der potentiellen Teilnehmer ist aber die Beteiligung deutscher Unternehmen nach wie vor gering.

¹⁵ Schucht (1999) kommt für die Implementation der Öko-Audit-Verordnung in Frankreich zu dem Ergebnis, daß die dortige Nichteinbeziehung von wirtschaftsnahen Organisationen sich negativ auf die Teilnehmerzahlen ausgewirkt hat.

und unnötigem bürokratischen Aufwand konfrontiert werden könnten, entkräftet. Zudem haben die wirtschaftsnahen Organisationen ein Interesse daran, einem System, an dessen Ausgestaltung sie maßgeblich beteiligt waren und in dem sie eine Schlüsselrolle einnehmen, zum Erfolg zu verhelfen. Dementsprechend sind die Verbände und Organisationen bemüht, die Unternehmen zur Teilnahme zu ermutigen. Daß hier vor allem die IHK und HwK aktiv sind, dürfte u.a. daran liegen, daß auf seiten der Kammern ein besonderes Interesse an hohen Teilnehmerzahlen besteht. Die Kammern sind gehalten, die durch die Registrierungstätigkeit entstehenden Kosten durch Registrierungsgebühren zu decken. Da für die Registrierung sunk costs in Form von Software und Personalschulung angefallen sind, sind hohe Teilnehmerzahlen vorteilhaft. Deshalb versuchen die Kammern, durch die Bereitstellung von Information und Beratung die Teilnahme am Öko-Audit zu fördern und so eine Nachfrage nach der angebotenen Dienstleistung „Registrierung“ zu erzeugen¹⁶.

Zur Zeit bestehen keine Anzeichen dafür, daß die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Systems die Teilnehmerzahlen in irgendeiner Weise negativ beeinflusst. Ein negativer Einfluß könnte sich entwickeln, wenn der Eindruck entstünde, das Öko-Audit-System sei nicht wirtschaftsnah, sondern „wirtschaftshörig“. Dann wäre die Glaubwürdigkeit des Systems gefährdet, für die teilnehmenden Unternehmen würde sich kaum ein positiver Imageeffekt einstellen und viele Unternehmen würden von einer Beteiligung abgehalten. Bisher scheinen sich die am System beteiligten wirtschaftsnahen Organisationen dieser Gefahr bewußt zu sein und ihre Aufgaben entsprechend gewissenhaft zu erfüllen.

5.2 Einfluß auf die Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes

Die am Öko-Audit-System teilnehmenden Unternehmen verpflichten sich, alle einschlägigen Umweltvorschriften einzuhalten und darüber hinaus mit Hilfe verschiedener Instrumente den betrieblichen Umweltschutz kontinuierlich und angemessen zu verbessern¹⁷. Daß die teilnehmenden Standorte die Anforderungen der Öko-Audit-Verordnung erfüllen, soll vor allem mit der Prüfung durch die zugelassenen Umweltgutachter gewährleistet werden.¹⁸ Wie umfassend und streng die Standorte von den Umweltgutachtern überprüft werden, hängt entscheidend von den Zulassungs- und Aufsichtsverfahren ab, die sie durchlaufen müssen.

¹⁶ Einer Umfrage unter den IHK und HwK sowie den Landesumwelt- und wirtschaftsministerien zufolge, war die Bereitstellung von Information und Beratung für viele Unternehmen tatsächlich ausschlaggebend für die Entscheidung zur Teilnahme, vgl. Bültmann und Wätzold (1999a, S. 26).

¹⁷ Vgl. ausführlich Kapitel 2.

¹⁸ Inwieweit die Teilnahme am Öko-Audit tatsächlich zu einer Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes geführt hat, ist schwer zu sagen. Es gibt es eine Reihe von Unternehmensbefragungen, die ergeben haben, daß sich die Umweltschutzleistung nahezu aller teilnehmenden Standorte verbessert hat (z.B. UGA (1997), Unternehmerinstitut e.V. (1997) sowie Seidel und Weber (1998)), eine Quantifizierung der Umweltschutzverbesserungen wurde jedoch in keiner der Untersuchungen vorgenommen.

Die Aufsichtstätigkeit der DAU kann als gründlich bezeichnet werden¹⁹. Die Aufsichtsmaßnahmen sind bisher eher milde ausgefallen. Demnach müssen die Umweltgutachter nur bei ungewöhnlich gravierendem Fehlverhalten mit folgenschweren Maßnahmen rechnen. Eine gewisse Abschreckungswirkung dürfte aber von der Tatsache ausgehen, daß auch bei Verhängung von milden Aufsichtsmaßnahmen Gebühren fällig werden. Auch das Registrierungsverfahren trägt dazu bei sicherzustellen, daß die zu registrierenden Standorte die Anforderungen der Öko-Audit-Verordnung erfüllen. Wie beschrieben, prüfen die Kammern im allgemeinen gründlich, ob die Registrierungsvoraussetzungen erfüllt sind und fordern konsequent Nachbesserungen ein, wenn das nicht der Fall sein sollte. Da sowohl die DAU als auch die Kammern die ihnen übertragenen Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen gewissenhaft erfüllen, ist nicht erkennbar, daß die wirtschaftsnahe Ausgestaltung des Öko-Audit-Systems die Verbesserungen des betrieblichen Umweltschutzes negativ beeinflußt.

5.3 Warum hat ein wirtschaftsnahes System funktioniert?

Es ist festzuhalten, daß sowohl die DAU als auch die Kammern die ihnen übertragenen Kontroll- und Aufsichtsaufgaben gewissenhaft erfüllen und die ihnen verbleibenden Entscheidungsspielräume eher im Sinne des Systems und nicht zugunsten von Umweltgutachtern und Unternehmen nutzen. Ein solches Verhalten entspricht aber auch den Interessen der überwiegenden Mehrheit der am Öko-Audit-System teilnehmenden Unternehmen sowie den Eigeninteressen der DAU und der Kammern.

Ein unglaubwürdiges Öko-Audit-System ist für die beteiligten Unternehmen und Wirtschaftsverbände nutzlos. Damit die teilnehmenden Unternehmen Imagegewinne erreichen und damit verbundene Vorteile wie Akzeptanz in der Öffentlichkeit, Umsatzsteigerungen, günstigere Versicherungskonditionen und eine verbesserte Kooperation mit Behörden realisieren können, sind sie darauf angewiesen, daß das System von der umweltorientierten Öffentlichkeit, Versicherungen und Behörden akzeptiert wird. Die Voraussetzung hierfür ist jedoch Glaubwürdigkeit. Das heißt, die Tatsache, daß der entscheidende Grund für die Teilnahme an EMAS Imageeffekte sind²⁰, macht eine glaubwürdige Ausführung der Prüfungs- und Aufsichtsaufgaben zwingend notwendig.

Die DAU und die Registrierungsstellen haben aber auch ein Eigeninteresse an einem glaubwürdigen Öko-Audit. Der Grund für die Existenz der DAU ist das Öko-Audit-System.

¹⁹ Anzumerken ist, daß ein Aufsichtssystem mit hoher Kontrolldichte nur die Wahrscheinlichkeit vergrößert, daß Fehlverhalten des Umweltgutachters entdeckt wird. Kein Kontrollsystem kann Fehlverhalten des Umweltgutachters vollständig ausschließen. Vgl. kritisch zum Anreizsystem des Umweltgutachters Müller (1998).

²⁰ Die Vorteile eines Umweltmanagementsystems können auch durch die Teilnahme am Umweltmanagementstandard ISO 14001 realisiert werden.

Kommt es zu einer Glaubwürdigkeitskrise und sinkenden Teilnehmerzahlen, so dürfte dies negative Auswirkungen auf die DAU etwa durch Reduzierung des Personalbestandes haben. Wie bereits erwähnt, finanzieren die Registrierungsstellen ihre Arbeit über Registrierungsgebühren. Ein unglaubliches Öko-Audit-System mit der Folge sinkender Teilnehmerzahlen bedeutet demnach die Erosion ihrer finanziellen Grundlage.

Eine entscheidende Voraussetzung dafür, daß die DAU und die Registrierungsstellen eine glaubwürdige Arbeit machen, ist jedoch, daß eine ungenügende Aufsichts- und Prüfungstätigkeit auch bekannt wird. In diesem Zusammenhang ist die Aufsichtsfunktion des BMU und die pluralistische Zusammensetzung des UGA hervorzuheben, die zwar keine Gewähr dafür bietet, daß Fehlverhalten aufgedeckt wird, die Wahrscheinlichkeit einer Entdeckung aber erhöhen.

Insgesamt ist festzuhalten, daß der Erfolg der wirtschaftsnahen Ausgestaltung des Zulassungs-, Aufsichts- und Registrierungssystems auf eine ganz bestimmte Interessenkonstellation zurückzuführen ist. Die relevanten Akteure haben ein Interesse an einem glaubwürdigen Öko-Audit, weil dies die Grundlage für positive Imageeffekte der Teilnehmer und hohe Teilnehmerzahlen ist.

6 Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Auseinandersetzung um die Implementation der Öko-Audit-Verordnung in Deutschland war gekennzeichnet durch einen Konflikt über den Einfluß der Wirtschaft bei der Akkreditierung und Kontrolle der Umweltgutachter und der Registrierung der teilnehmenden Unternehmen. Dieser Konflikt wurde zugunsten einer wirtschaftsnahen Lösung entschieden, die anschließend von allen beteiligten Akteuren unterstützt wurde. Die Entscheidung für eine wirtschaftsnahen Lösung führte zum Vertrauen der Unternehmen in das Öko-Audit-System und dürfte ein wesentlicher Grund für die hohen Teilnehmerzahlen in Deutschland sein. Bisher ist zu beobachten, daß die DAU und die Registrierungsstellen bei der Akkreditierung und Überwachung der Umweltgutachter sowie der Kontrolle der Unternehmen relativ strenge Maßstäbe anlegen. Der entscheidende Grund für die relativ strikten Kontrollen liegt im Eigeninteresse der Wirtschaft an einem glaubwürdigen und von der umweltinteressierten Öffentlichkeit akzeptierten Öko-Audit-System, da nur ein solches System die gewünschten Imageeffekte sicherstellen kann.

Literatur:

- Böhm-Amtmann, E. (1997): EMAS – ISO – Substitution von Ordnungsrecht, in: Gewerbearchiv 43/9, S.353-392.
- Bültmann, Alexandra/Wätzold, Frank (1999a): 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 Nr. 12/1999, Leipzig
- Bültmann, A./Wätzold, F. (1999b): Die Öko-Audit-Verordnung im verflixten siebten Jahr: Vergangenheit und Zukunft einer ungewöhnlichen Ehe aus freiwilligem Umweltschutz und gesetzlichem Eingriff, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/99, S.3-12
- Forschungsgruppe FEU (1998): 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
- Franke, J./Wätzold, F. (1995): The Political Evolution of EMAS: Perspectives from the EU, National Governments and Industrial Groups, in: European Environment, Vol. 5/6, S.155-159
- Hemmelskamp, J./Neuser, U./Zehnle, J. (1994), Audit gut, alles gut? - eine kritische Analyse der EG-Umwelt-Audit-Verordnung, in: ZEW Wirtschaftsanalysen 2/1994, S.199-226
- Karl, H. (1993), Europäische Initiative für die Einführung von Umweltschutz-Audits - Kritische Würdigung aus ökonomischer Sicht, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 19, S.207-220
- Lübbe-Wolff, G. (1997): Deregulierung im Umweltschutz, in: Mitbestimmung 12, S.26-28
- Lübbe-Wolff, G. (1998): Betriebstor zu für die Behörden. Wie man sich mit Hilfe des Öko-Audits die behördliche Umweltaufsicht vom Hals schaffen kann, in: WSI-Mitteilungen 8, S.516-517
- Müller, M. (1998): Der Umweltgutachter im Öko-Audit-System – eine entscheidungstheoretische Analyse von Determinanten der Prüfungsqualität, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2, S. 213-238
- Schucht, S. (1999): The Implementation of the EMAS Regulation in France, CERNA, unveröffentlichtes Manuskript für das EU-Projekt “The implementation of EU environmental policies: Efficiency issues”
- Seidel, Eberhard/Weber, Frank M. (1998): Die EMAS-Praxis in Deutschland. Ergebnisse einer kritischen Bestandsaufnahme. In: Umweltwirtschaftsforum 1/1998, S. 22- 27
- UGA (1997): Umfrage des UGA unter nach EMAS registrierten Standorten, Bonn
- UGA (1999): Tätigkeitsbericht des Umweltgutachterausschusses. 1.Berufungsperiode Dezember 1995 bis Dezember 1998, Bonn
- Unternehmerinstitut e.V. (1997): Öko-Audit in der mittelständischen Praxis: Evaluierung und Ansätze für eine Effizienzsteigerung von Umweltmanagementsystemen in der Praxis, Bonn
- Waskow, Siegfried (1997): Betriebliches Umweltmanagement. Anforderungen nach der Audit-Verordnung der EG und dem Umeltauditgesetz, Heidelberg