

PRAGER ERKLÄRUNG – 1. Auflage

Der Beitrag guter Regelungen im Umweltbereich zur Wettbewerbsfähigkeit: Papier des Netzwerks der Leiterinnen und Leiter der Europäischen Umweltschutzbehörden¹

Zusammenfassung

In Anbetracht dessen, dass Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen derzeit im Mittelpunkt des Interesses der EU stehen, befasst sich dieses Papier mit den nachweislichen Zusammenhängen zwischen Regelungen im Umweltbereich und Wettbewerbsfähigkeit. Demnach kann ein guter Regulierungsansatz

- die Kosten für Industrie und Gewerbe senken,
- Märkte für Produkte und Dienstleistungen im Umweltbereich schaffen,
- Innovationen voranbringen,
- geschäftliche Risiken verringern und das Vertrauen der Investitionsmärkte und Versicherer stärken,
- Wettbewerbsvorteile festigen und wettbewerbsfähige Märkte schaffen,
- Arbeitsplätze schaffen und erhalten,
- den Gesundheitszustand der Beschäftigten und der Öffentlichkeit verbessern und
- die natürlichen Ressourcen, von denen die Wirtschaft und wir alle abhängig sind, schützen.

Wir kommen zu dem Schluss, dass internationale wissenschaftliche Untersuchungen inzwischen eindeutig belegen, dass gutes Umweltmanagement und gute Regelungen im Umweltbereich die Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Entwicklung insgesamt nicht beeinträchtigen. Sie können im Gegenteil förderlich sein, indem sie Innovationen forcieren sowie Unternehmen auf ineffiziente Ressourcennutzung hinweisen und neue Möglichkeiten aufzeigen.

Das Netzwerk der Leiterinnen und Leiter der Europäischen Umweltschutzbehörden legt dieses Papier als einen Beitrag zur gegenwärtigen Debatte vor.

Einführung

Effektive Regelungen im Umweltbereich sind für erfolgreiche Märkte unabdingbar und ein wesentlicher Bestandteil einer dynamischen und modernen Wirtschaft. Unregulierte Märkte wären chaotisch, ungerecht und kaum in der Lage, das zu liefern, was die Menschen wirklich wollen, nämlich sichere und zuverlässige Produkte und ein gesundes Lebens- und Arbeitsumfeld.

¹ Das Netzwerk ist ein europaweites informelles Forum der Leiterinnen und Leiter der Umweltschutzbehörden und ähnlicher Einrichtungen, um den Meinungs- und Erfahrungsaustausch in Fragen von gemeinsamem Interesse bei der praktischen Umsetzung von Umweltpolitik zu fördern.

Bisweilen wird hingegen angenommen, Regelungen im Umweltbereich streuten Sand ins Getriebe der Wirtschaft und führten nur zu Belastungen für Unternehmen, Ineffizienz und sinkender Wettbewerbsfähigkeit. Unternehmen sehen häufig nur den Zeit- und Kostenaufwand im Umgang mit Behörden und neigen dazu, die Vorteile der Regelungen für die Wirtschaft und die Gesellschaft insgesamt zu unterschätzen.

Repressive Regelungen im Umweltbereich können schädlich sein. Ein moderner Regulierungsansatz jedoch kann dazu beitragen, die von den Menschen gewollten Umweltverbesserungen im Einklang mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft zu erreichen. Gute und moderne Regelungen umfassen eine Mischung politischer Instrumente, die sowohl marktbezogene Maßnahmen wie Emissionshandel, als auch einen risikobezogenen Ansatz und die effektive Einbindung sowie den Dialog mit Unternehmen und anderen Beteiligten einbeziehen.

Einige Länder, darunter Deutschland, Italien und Schweden, weisen auf die Vorteile eines umfassenden Umweltgesetzes – in Deutschland als Umweltgesetzbuch bezeichnet – hin, das die gesamte relevante Umweltgesetzgebung, einschließlich des Naturschutzrechts, zusammenfasst und harmonisiert. Ein solcher Kodex kann die Übersichtlichkeit der Rechtsvorschriften für Öffentlichkeit und Unternehmen verbessern und den Vollzug durch die zuständigen Behörden vereinfachen.

Die Gesellschaft profitiert von weniger Verschmutzung und geringerem Abfallaufkommen und infolgedessen von einer höheren Lebensqualität. Auch für Unternehmen sind klare und wirksam durchgesetzte Vorgaben besser als Unsicherheit und unlauterer Wettbewerb derjenigen, die sich nicht an die Regeln halten.

Gute Regelungen im Umweltbereich helfen, die Kosten für Industrie und Gewerbe zu senken

Die Wirtschaft kann direkt profitieren, weil Regelungen in Bereichen wie Energieeinsparung und Abfallreduzierung zu Kostensenkungen beitragen und Unternehmen veranlassen, attraktivere Produkte zu entwickeln.

Diese Kostensenkungen summieren sich zu einem erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Wissenschaftliche Untersuchungen im Vereinigten Königreich² haben ergeben, dass:

- die Hersteller durch Abfallminimierung jährlich fast 4,4 Mrd. EUR Betriebskosten einsparen könnten, dies entspricht 7 % der Gewinne des Jahres 2000, wobei die Kosten von Materialien, die nicht ins Endprodukt gelangen, 60 % der Einsparungen ausmachen,
- die Industrie durch effizientere Energienutzung 2,7 Mrd. EUR einsparen könnte,
- sich Investitionen in Abfallminimierung normalerweise innerhalb von 12 Monaten amortisieren,
- die Landwirtschaft durch verbesserte Umweltmanagementpraktiken etwa 1,3 Mrd. EUR einsparen könnte.

Auch bei einzelnen Unternehmen zeigt sich, dass die so erzielten Vorteile nicht kurzlebig sein müssen. Der Pharmahersteller Baxter International schätzt seine jährlichen Einsparungen durch seit 1996 eingeführte Maßnahmen, wie die Verringerung von Verpackungsmaterialien und Abfällen, auf über 50 Mio. EUR. Das Technologieunternehmen 3M hat sein Umweltschutzprogramm bereits 1975 eingeführt und seitdem über 740 Mio. EUR eingespart, profitiert also auch heute noch davon.

² Cambridge Econometrics & AEA Technology 2003. *The Benefits of Greener Business*. [Die Vorteile einer Ökologisierung der Wirtschaft.]

Das italienische nationale Konsortium für Sammlung und Recycling von Verpackungen auf Zellulosebasis (Comieco) hat kürzlich die Ergebnisse verschiedener Papier- und Kartonsammelaktivitäten angeschlossener Branchen in den vergangenen sechs Jahren veröffentlicht³. Die Kosten-Nutzen-Analyse weist eine positive Bilanz von 610 Mio. EUR aus, soviel wie die gesamte Jahresproduktion der italienischen Papierindustrie und der Papierverbrauch der Zeitungsbranche von 3,5 Jahren.

Intelligente Regelungen können Unternehmen helfen zu verstehen, wie sie solche Vorteile für sich und ihre Anteilseigner nutzen und mit der Einhaltung der Vorschriften auch zur Verbesserung der Umwelt beitragen können.

Freiwillige Vereinbarungen zwischen Regierungen und der Industrie können sich insbesondere dann als sinnvolle Politikinstrumente zur Förderung innovativer Praktiken im Umweltbereich erweisen, wenn sie sich auf einen grundlegenden Rechtsrahmen stützen und mit konkreten freiwilligen Maßnahmen und Aktivitäten von allseitigem Interesse einhergehen, die mit möglichst vielen Beteiligten gemeinsam festgelegt wurden.

Ein Beispiel dafür ist die freiwillige Vereinbarung für den petrochemisch genutzten Bereich von Porto Marghera in der Lagune von Venedig (Italien). Sie hat durch Säuberung und Altlastensanierung zu einer Reihe qualitativer Verbesserungen und Einsparungen von Umweltausgaben geführt und gleichzeitig dazu beigetragen, die Kosten laufender oder potenzieller Gerichtsverfahren zu verringern oder zu vermeiden. Darüber hinaus enthält sie eine Überwachungs- und Kontrollkomponente und bezieht öffentliche, private und gesellschaftliche Interessengruppen während der gesamten Laufzeit uneingeschränkt ein.

In manchen Ländern, darunter auch Italien, sind EMAS und das Umweltzeichen aufschlussreiche Beispiele für freiwillige Vereinbarungen, die durch gute Regelungen angeregt wurden. Sie können nicht nur zu einer qualitativen Verbesserung des Umweltmanagements und der Produkte beitragen, sondern auch Ressourcen einsparen, Kosten senken und ökologisch orientierte Märkte fördern.

Das Netzwerk wird sich bemühen, konkrete Beispiele in Mitgliedstaaten aufzuzeigen und ihre Verbreitung an möglichst viele Interessengruppen unterstützen.

Höhere Umweltstandards und Regelungen im Umweltbereich tragen zur Schaffung von Märkten für Umweltprodukte und -dienstleistungen bei

Der Weltmarkt für Umweltprodukte und -dienstleistungen wird auf 425 Mrd. EUR geschätzt und wird bis 2010 voraussichtlich auf 565 Mrd. EUR anwachsen⁴. Diese Zahlen sind mit denen der Luft- und Raumfahrtindustrie und der pharmazeutischen Industrie vergleichbar. Im Vereinigten Königreich gehören dem Umweltprodukte- und -dienstleistungsbereich bereits mehr als 17 000 Unternehmen mit einem geschätzten Jahresumsatz von 33 Mrd. EUR an.

Das International Institute for Industrial Environmental Economics an der Universität Lund berichtet von einem kontinuierlichen Anstieg der Zahl der umweltbezogenen Arbeitsplätze in Schweden⁵. Für die kommenden Jahre wird prognostiziert, dass immer mehr Menschen zumindest einen Teil ihrer Arbeitszeit umweltbezogenen Aufgaben widmen werden.

³ *Cost/Benefit Analysis Study of differentiated paper and board collection in Italy* [Kosten-Nutzen-Analyse der getrennten Papier- und Kartonsammlung in Italien], im Auftrag der Comieco für AGICI Finanza d'Impresa, Juni 2005.

⁴ http://www.dti.gov.uk/sectors_environment.html

⁵ *OECD Environmental Performance Review of Sweden* [OECD-Umweltleistungsbericht über Schweden, 2004]

Michael Porter von der Harvard University hat aufgezeigt, dass marktführende Unternehmen häufig in Ländern mit strengen Umweltvorschriften angesiedelt sind, die zudem auch bessere Wirtschaftsdaten aufweisen als Länder mit niedrigeren Standards.⁶ Das liegt daran, dass strenge Normen Innovationen anregen, und zwar sowohl in Unternehmen, die ökologische Lösungskonzepte verkaufen, als auch in solchen, die Umweltvorschriften befolgen müssen. English Nature hat eine nützliche Zusammenfassung der auf diesem Gebiet seit Michael Porter betriebenen wissenschaftlichen Untersuchungen vorgelegt.⁷

Gute Regelungen im Umweltbereich stimulieren Innovationen

Strenge Umweltnormen sind die Grundvoraussetzung für den geschäftlichen Erfolg vor allem jener Industriezweige, die umweltfreundliche Technologien und Lösungen für die Abfallentsorgung anbieten. Die führende Rolle Dänemarks in der Windturbinentechnologie ist ein Beispiel dafür, wie ein Land durch sein Streben nach Innovation und einer führenden Stellung im Umweltschutz Wettbewerbsvorteile erlangen kann.

Wichtiger ist jedoch, wie Unternehmen auf Vorschriften vor allem im Umweltbereich reagieren, wo Regulierung häufig Verhaltensänderungen zum Ziel hat. Michael Porter hat diese Dynamik erkannt, als er schrieb: „*The data clearly show that the costs of addressing environmental regulations can be minimised, if not eliminated, through innovation that delivers other benefits*“ [Die Daten belegen eindeutig, dass die mit der Einhaltung von Umweltschutzvorschriften verbundenen Kosten durch innovationsbedingte andere Vorteile minimiert oder sogar ausgeglichen werden können.]⁸

Gelegentlich wird dem entgegengehalten, dass Unternehmen, die ihre Rentabilität durch mangelnde Innovation aufs Spiel setzen, von einem unregulierten Markt selbst bestraft werden. Porter und Van der Linde haben jedoch argumentiert, dass diese Annahmen unrealistisch sind und ein regulativer Anstoß notwendig ist, um die Trägheit der Unternehmen zu überwinden und ihnen mögliche Ressourceneinsparungen und das Potenzial für technologische Verbesserungen bewusst zu machen und gleichzeitig die Umwelt zu schützen.

So ist beispielsweise klar, dass Unternehmen als Reaktion auf strengere Vorschriften zur Abfallentsorgung innovative Änderungen an Produkten und Prozessen vornehmen, um die anfallenden Abfälle zu reduzieren. Sie sparen Geld und können möglicherweise sogar einen Preisaufschlag für ein verbessertes Produkt verlangen. Ähnlich haben Unternehmen auf die Klimaänderungsabgabe reagiert, indem sie in Energieeinsparungen investierten und so wiederum Kosten senkten.

Ein Bericht des World Wildlife Fund über die Auswirkungen der vorgeschlagenen EU-Verordnungen über chemische Stoffe und Innovation kommt zu dem Schluss, dass die Verordnungen wahrscheinlich innovationsfördernd sind, weil sie den Ersatz bedenklicher und wenig umweltverträglicher chemischer Stoffe durch sicherere Alternativen unterstützen. Diese Innovation kann einen Industriezweig in der Tat international wettbewerbsfähiger machen, weil für die daraus resultierenden Produkte eine größere Nachfrage besteht.⁹

⁶ Porter, M. 1990. *The Competitive Advantage of Nations* [Der Wettbewerbsvorteil von Nationen]

⁷ English Nature Research Report Nr. 368, April 2005.

⁸ Porter, M. und Van der Linde, C., „*Towards a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship*“ [Auf dem Weg zu einem neuen Konzept für das Verhältnis zwischen Umwelt und Wettbewerbsfähigkeit], in *Journal of Economic Perspectives* 9, Nr. 4 (Herbst 1995).

⁹ Berkhout, F. et al., „*Innovation in the chemicals sector and the new European chemicals regulation*“ [Innovation im Chemiesektor und die neue EU-Chemikalienverordnung], WWF 2003.

Um die Märkte von den Vorzügen moderner Umwelttechnologien zu überzeugen, müssen gute Regelungen mit anderen Maßnahmen einhergehen. Wie im Aktionsplan für Umwelttechnologie in der Europäischen Union (ETAP) ausgeführt¹⁰, sind Maßnahmen zur Stärkung des Vertrauens der Erwerber wie Verbesserung der Erprobung, Leistungsprüfung und Normung notwendig. Weitere wichtige Politikinstrumente sind die Abschaffung umweltschädigender Subventionen und zielgerichtete wirtschaftliche Anreize.

Wie Regierungen die Entwicklung von Umwelttechnologien unterstützen können, zeigt eine im Jahr 2004 für das Ministerium für Wohnungswesen, Raumordnung und Umwelt der Niederlande erstellte Studie von 18 EU-weiten Beispielen für ökoefiziente Innovationen¹¹.

Die durch intelligentes Umweltmanagement entstehenden Wachstumsmöglichkeiten dürften im internationalen Vergleich ebenfalls hoch sein. Dies wird von der erweiterten G8-Runde durch die vorgeschlagene „3R“-Initiative anerkannt, die sich weltweit für einen integrierten Materialkreislauf durch Reduzierung, Wiederverwendung und Recycling von Ressourcen und Abfällen einsetzt.

Gute Regelungen im Umweltbereich verringern geschäftliche Risiken und stärken das Vertrauen des Investitionsmarktes und der Versicherer

Finanzielle Vorteile sind auch in den Ergebnissen von Unternehmen, die über ein gutes Umweltmanagement verfügen, und von Pensionsfonds, die in sie investieren, zu erkennen.

Jüngste wissenschaftliche Untersuchungen haben einen engen Zusammenhang zwischen Steuerung eines Unternehmens im Umweltbereich – einschließlich Strategien, Prozesse und Aufgabenerfüllung – und der Wertentwicklung festgestellt. Ein solcher Zusammenhang ließ sich in 51 der 60 von den Forschern untersuchten aktuellen Studien zur Wertentwicklung einzelner Unternehmen, ganzer Sektoren und von Pensionsfonds nachweisen.¹² So betrug der Unterschied in der Wertentwicklung zwischen den Unternehmen mit dem besten und dem schlechtesten Umweltmanagement im Öl- und Gassektor über drei Jahre fast 12 %. Analog verzeichnen die besten gegenüber den schlechtesten im britischen FTSE-Index vertretenen Stromversorgungsunternehmen über drei Jahre eine um 39 % bessere Kursentwicklung.

Eine weitere aktuelle Studie der Climate Group fand heraus, dass 5 internationale Unternehmen (DuPont, Alcan, British Telecom, IBM und Norske Canada) seit 1990 ihre Treibhausgasemissionen um mehr als 60 % gesenkt hatten. Die daraus resultierenden Einsparungen von über 6 Mrd. EUR kamen durch verbesserte Energieeffizienz (Prozesse, Produkte, Gebäude), Umstellung auf andere Energieträger und Verringerung des Abfallaufkommens zustande.¹³

Der Bank- und Versicherungssektor, der Firmen strategisch berät und versichert, bevorzugt Unternehmen mit gutem Umweltmanagement und geringen Umweltrisiken gegenüber solchen mit schlechterem Management, was sich für erstere in einem leichteren Zugang zu Kapital und geringeren Versicherungsprämien niederschlägt. Eine aktuelle dänische Studie belegt, dass

¹⁰ KOM(2004) 38, 28. Januar 2004

¹¹ PricewaterhouseCoopers, Mai 2004: *Examples of Eco-efficient Innovations* [Beispiele für ökoefiziente Innovationen]

¹² Environment Agency, England and Wales, 2004. *Corporate Environmental Governance: a study into the influence of Environmental Governance and Financial Performance*. [Corporate Governance im Umweltbereich: eine Studie zum Einfluss von Governance im Umweltbereich auf die Wertentwicklung.]

¹³ The Climate Group, 2004. *Carbon Down, Profits Up* [Kohlenstoff runter, Gewinne rauf]

Finanzinstitute bei ihrer Beurteilung von Unternehmen das Management von Umweltrisiken einbeziehen¹⁴.

Gute Regelungen im Umweltbereich können dazu beitragen, Wettbewerbsvorteile zu festigen und wettbewerbsfähige Märkte zu schaffen

Verschiedene Wirtschaftsstudien haben gezeigt, dass die Auffassung, Regulierung und Gesetzgebung führe zu Wettbewerbsnachteilen, jeder Grundlage entbehrt. Gute Regelungen können sich im Gegenteil positiv auswirken, indem sie Anreize für dynamische Reaktionen, Innovation und bessere Praktiken bieten. Die Weltbank stellt fest: „*Contrary to common perceptions, higher environmental standards in industrial countries have not tended to lower their international competitiveness*“ [Im Gegensatz zur allgemeinen Auffassung haben strengere Umweltnormen die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Industrieländern tendenziell nicht beeinträchtigt].¹⁵ Das World Resources Institute meint: „*There is no evidence that industries affected by regulatory costs do poorly in international markets*“ [Es lässt sich nicht belegen, dass Unternehmen, die regulatorische Kosten zu tragen haben, sich in internationalen Märkten schlecht behaupten können].¹⁶

Eine von der GD Unternehmen der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene Studie stellte fest, dass die europäischen Luftreinhaltevorschriften insbesondere im weltweiten Vergleich mit anderen Regionen kaum Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie gehabt haben.¹⁷ In Wirklichkeit hing die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie eher von der Produktqualität und der Produktpalette, der Rohstoffqualität, der Marktnähe des Standorts und den Transportkosten ab. Andere Studien haben allerdings darauf hingewiesen, dass makroökonomische Studien wesentliche Abweichungen und Verwicklungen auf sektoraler Ebene verschleiern können.¹⁸

Bei der Erarbeitung von Gesetzen können die potenziellen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit pessimistisch beurteilt werden. Das Economic Policy Institute hat allerdings herausgefunden, dass die prognostizierten die tatsächlich anfallenden Kosten gesetzlicher Regulierung in jedem untersuchten Fall überstiegen. Dabei wurden die durch Vorschriften verursachten Kosten sowohl von der Industrie als auch vom Gesetzgeber zu hoch veranschlagt.

Die EU-Chemieindustrie behauptete, das Einstellen der Produktion Ozon abbauender Chemikalien würde extreme hohe Kosten verursachen und kleine Unternehmen vom Markt drängen. Das Internationale Chemikalien Sekretariat hat dagegen nachgewiesen, dass die tatsächlichen Kosten dieser Regelung minimal waren und die Verbraucher überhaupt nicht

¹⁴ Miljoprojekt Nr. 836, 2003: *Environmentally Sustainable Markets: The Role of Financial Actors* [Umweltverträgliche Märkte: Die Rolle der Finanzakteure]

¹⁵ Weltbank. *Competitiveness and Environmental Standards* [Wettbewerbsfähigkeit und Umweltnormen]

¹⁶ „*Jobs, Competitiveness and Environmental Regulation: What are the Real Issues*“ [Arbeitsplätze, Wettbewerbsfähigkeit und Umweltregulierung: Wie die wahren Probleme aussehen]

¹⁷ GD Unternehmen, 2004. *An Analysis of EU Air Pollution Policies: Implications for the Competitiveness of European Industry*. [Eine Analyse der Luftreinigungspolitik in der EU: Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie.]

¹⁸ Williams, E., MacDonald, K. und Kind, V. *Unravelling the Competitiveness Debate* [Die Wahrheit über die Debatte zur Wettbewerbsfähigkeit], in: *Journal of European Environmental Policy*, Nr. 12 (5), S. 284-290, 2002.

belastet wurden, sodass sich nur geringfügige Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit ergaben.¹⁹

Die Weltbank hat im Jahr 2005 die geltenden Vorschriften in 145 Ländern verglichen²⁰. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass alle Länder, in denen ein besonders günstiges Geschäftsklima herrscht, Vorschriften erlassen, diese jedoch für die Unternehmen weniger kostspielig und beschwerlich sind. Unter den 20 Volkswirtschaften mit dem besten Geschäftsklima finden sich die europäischen Länder Norwegen, Vereinigtes Königreich, Schweden, Schweiz, Dänemark, Niederlande, Finnland, Irland, Belgien, Lettland und Slowakei.

Die GD Unternehmen hat in einer Studie die Auswirkungen der IVU-Richtlinie (IPPC Directive) auf die Wettbewerbsfähigkeit untersucht. Diese gelangte zu dem Ergebnis, dass sich prozessorientierte und auf beste verfügbare Techniken (BVT) gerichtete Maßnahmen im Allgemeinen positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit auswirken. Ferner konnte nachgewiesen werden, dass Unternehmen mit gutem Umweltmanagement, beispielsweise solche, die BVT frühzeitig eingeführt haben, im Wettbewerb nicht benachteiligt und auch langfristig entwicklungsfähig sind²¹. Daraus lässt sich schließen, dass Unternehmen, die Umweltpolitik umzusetzen haben, Übergangsfristen nutzen sollten, anstatt eine Strategie des Widerstands oder der Untätigkeit zu wählen.

Viele Behörden erstellen Risikoprofile, um Ressourcen nach Möglichkeit dort konzentrieren zu können, wo sie den größten Nutzen bringen. Die Erstellung von Risikoprofilen gewährleistet auch eine Verringerung der Verwaltungskosten von Routinekontrollen.

Dass Vorschriften oft fälschlicherweise für wettbewerbsschädlich gehalten werden, liegt unter anderem und nicht zuletzt daran, dass der Zeitaufwand für den Umgang mit Behörden wesentlich stärker ins Auge sticht als die Vorteile, wie fairer Wettbewerb und weniger Verschmutzung. Wahrscheinlich schätzen Unternehmen die zur Befolgung von Vorschriften benötigte Zeit zu hoch ein. Ein aktueller Bericht für die britische Regierung (der Hampton Report²²) geht davon aus, dass ein Unternehmen mit 19 Mitarbeitern weniger als 2½ Stunden pro Person und Monat benötigt, um sämtliche behördliche Vorschriften (nicht nur diejenigen im Zusammenhang mit Umweltschutz) zu befolgen und die zugehörigen Schreibarbeiten zu erledigen. Der überwiegende Teil davon sind arbeits- und finanzrechtliche Vorschriften (die OECD schätzt, dass 46 % der für die Befolgung von Vorschriften aufgewendeten Zeit auf Steuervorschriften und 35 % auf arbeitsrechtliche Vorschriften entfallen²³). Allerdings wird anerkanntermaßen der durch Vorschriften verursachte Verwaltungsaufwand pro Person mit zunehmender Firmengröße kleiner.

Von grundlegender Bedeutung ist, dass bei der Abschätzung der Auswirkungen von Vorschriften zwei wichtige Aspekte häufig nicht berücksichtigt werden:

- das Element der Selbstkontrolle, die dann stattfindet, wenn formelle Vorschriften fehlen,

¹⁹ Internationales Chemikalien Sekretariat. *Cry Wolf – Predicted Costs by Industry in the Face of New Regulations* [Heule, Wolf – von der Industrie prognostizierte Kosten der neuen Vorschriften], ICS-Report Nr. 6:04, 2004.

²⁰ Weltbank, 2005. *Doing Business in 2005*. [Unternehmertum im Jahr 2005]

²¹ GD Unternehmen, 2001. *The Impact of BAT on the Competitiveness of European Industry* [Die Auswirkungen von BVT auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie].

²² Hampton P, 2005, Regierung des Vereinigten Königreichs. *Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement*. [Hampton Report 2005. Verringerung der Verwaltungsbelastungen: wirksame Inspektion und Durchsetzung.]

²³ OECD Survey 2001. *Businesses' Views on Red Tape – administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises* [Unternehmensansichten zur Bürokratie – administrative und regulatorische Belastungen für KMU].

- die Art und Weise, in der Unternehmen sich anpassen.

Selbstkontrolle ist in vielen Bereichen verbreitet, weil verantwortungsvolles Verhalten im Interesse der Unternehmen liegt und sie unter gesellschaftlichem Druck stehen, unsoziales Verhalten wie Müllabladen zu vermeiden. Freiwillige Maßnahmen reichen jedoch nicht immer aus, um ein allgemeines Verantwortungsbewusstsein zu schaffen. Deshalb können Vorschriften wirksamer sein, da sie für Verlässlichkeit und Gerechtigkeit sorgen. Tatsächlich funktionieren freiwillige Maßnahmen nur dann, wenn klar ist, dass bei Nichterreichen der gewünschten Ergebnisse Vorschriften erlassen werden. Es ist unwahrscheinlich, dass die Kosten für die Regulierung entfielen, wenn die Vorschriften selbst beseitigt würden.

Gute Regelungen im Umweltbereich helfen, Arbeitsplätze zu schaffen und zu erhalten

Allem Anschein nach wirken sich Regelungen im Umweltbereich auf die Beschäftigung entweder neutral oder leicht positiv aus. Am deutlichsten profitiert der Wirtschaftszweig für Umweltprodukte und -dienstleistungen, der im Jahr 2001 in der EU-15 bereits über mehr als 2 Millionen Vollzeit-Äquivalent-Arbeitsplätze verfügte.²⁴

Die Confederation of British Industry (CBI), in Bezug auf Wettbewerbsfragen sehr wachsam, hat anerkannt, dass Wirtschaftswachstum mit einer besseren Umwelt im Einklang stehen kann *„economic growth can be consistent with a better environment“*²⁵, und festgestellt, dass es keinen eindeutigen Beleg dafür gibt, dass Regelungen im Umweltbereich Arbeitsplätze vernichten und Unternehmen ruinieren *„no strong evidence that environmental regulation destroys jobs and businesses“*²⁶.

Strenge Normen sind auch für Wirtschaftszweige wie die Tourismus- und Freizeitbranche von Bedeutung, die, um Kunden zu gewinnen, auf eine attraktive natürliche Umwelt angewiesen sind. In England befassen sich schätzungsweise 2,68 Millionen Vollzeitbeschäftigte mit dem Management der natürlichen Umwelt²⁷. In Wales hängt der Arbeitsplatz jedes sechsten Beschäftigten von der Umwelt ab, während sich in Schottland fast genauso viele Menschen beruflich mit dem natürlichen Lebensraum befassen, wie in der Biotechnologiebranche, in Call-Centern und Elektronikunternehmen zusammen beschäftigt sind.

Der Umweltprüfbericht Schweden der OECD aus dem Jahr 2004 belegt, dass die Umweltbranche (Umweltprodukte und -dienstleistungen) in einem Land mit strengen Umweltschutzvorschriften einen wesentlichen Beitrag zur niedrigen Arbeitslosenquote geleistet hat²⁸. Die OECD merkte an, dass in der schwedischen Umweltbranche 1998 mehr als 6 700 Unternehmen – größtenteils Unternehmen der Abfallentsorgung und solche, die mit natürlichen Ressourcen befasst sind – mit nahezu 95 000 Beschäftigten (etwa 1,5 % der Erwerbsbevölkerung) tätig waren. Der Umsatz der Umweltindustrie belief sich auf 163 Mrd. SEK oder 4 % des Gesamtumsatzes der schwedischen Industrie.

²⁴ Ecotec. *Analysis of the EU Eco-Industries, their Employment and Export Potential* [Analyse der EU-Ökobranchen, ihres Beschäftigungs- und Exportpotenzials], 2001.

²⁵ „*The UK as a place to do business*“ [Das Vereinigte Königreich als Ort für Geschäfte], 2004

²⁶ „*Environment Costs - The Effects on Competitiveness, Health and Safety*“ [Umweltkosten – Die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Gesundheit und Sicherheit], 1994.

²⁷ The European Regional Policy Group of UK Agencies. *The Environment, Economic Growth and Competitiveness: The Environment as an Economic Driver* [Die Umwelt, Wirtschaftswachstum und Wettbewerbsfähigkeit: Die Umwelt als wirtschaftliche Triebkraft], 2005.

²⁸ *OECD Environmental Performance Review of Sweden* [Bericht der OECD zur Erfüllung von Umweltauflagen in Schweden], 2004.

Gute Regelungen im Umweltbereich verbessern den Gesundheitszustand der Beschäftigten und der Öffentlichkeit

Umwelt und Volksgesundheit stehen in einem engen Zusammenhang. In einer gesunden Umwelt können die Menschen länger gesund leben und aktiv an der Wirtschaft teilnehmen. Umweltgesetzgeber und -behörden können mit ihrer Arbeit wesentlich zur Senkung der Schadstoffbelastung beitragen und helfen, den Menschen einen besseren Zugang zu einer gesunden Umwelt zu verschaffen.

Wie die Weltbank berichtet, ist Wirtschaftswachstum nur einer der Vorzüge eines besseren Rechtsrahmens für Unternehmen [*„economic growth is only one benefit of better business regulation“*]. Weiter heißt es: *„Human development indicators are higher as well. Governments can use revenues to improve their health and education systems, rather than support an overblown bureaucracy. Businesses spend less time and money on dealing with regulations and chasing after scarce sources of finance. Instead, they spend their energies on producing and marketing their goods. Second, the government spends fewer resources regulating and more providing basic social services.“* [Die Indikatoren der menschlichen Entwicklung verbesserten sich ebenfalls. Die Regierungen können Steuereinnahmen zur Verbesserung der Gesundheits- und Bildungssysteme verwenden, anstatt einen aufgeblähten Beamtenapparat zu unterstützen. Die Unternehmen wenden weniger Zeit und Geld für die Einhaltung von Vorschriften und die Jagd nach knappen Geldquellen auf. Stattdessen verwenden sie ihre Energie für die Herstellung und Vermarktung ihrer Waren. Zweitens setzt die Regierung weniger Ressourcen für die Regulierung und mehr für grundlegende Sozialleistungen ein.]²⁹

Aus dem Bericht geht hervor, dass Schweden, das Vereinigte Königreich, Norwegen, die Niederlande und Belgien durch einen Abbau der Belastungen durch behördliche Auflagen um 15 % zwischen 1,2 und 1,8 % ihrer gesamten Staatsausgaben einsparen könnten. Daher können effizientere Regelungen finanzielle Mittel freisetzen, die wesentlich wirksamer zur Verbesserung der Lebens- und Gesundheitsqualität eingesetzt werden könnten.

Wir können nicht alle Gesundheitsrisiken, die sich aus industriell verursachter Umweltbelastung ergeben, per Gesetzgebung beseitigen. Derart regulierte Industrien wären unwirtschaftlich, und der Gesellschaft würden die von diesen Unternehmen angebotenen Waren und Dienstleistungen vorenthalten. Dennoch geht die Kommission in ihrer aktuellen thematischen Strategie zur Luftreinhaltung³⁰ davon aus, dass sie die aus der Luftverschmutzung resultierenden Gesundheitskosten bis 2020 mit einem jährlichen Kostenaufwand von 7,1 Mrd. EUR um jährlich 42 bis 135 Mrd. EUR senken kann.

1998 kam eine Studie im Vereinigten Königreich zu dem Schluss, dass die kurzfristigen Auswirkungen der Luftverschmutzung jährlich zum vorzeitigen Tod von 24 000 Menschen mit bereits schlechtem Gesundheitszustand führen können³¹, da Luftverschmutzung den Zustand von Menschen mit Lungen- oder Herzerkrankungen verschlechtern und Asthma verschlimmern kann. Eine aktuellere Einschätzung der britischen Regierung zur nationalen Luftreinhaltungsstrategie verweist darauf, dass infolge eines durch Vorschriften bewirkten Rückgangs der Luftschadstoffemission im Vereinigten Königreich schätzungsweise 4 225 Menschen weniger zu Tode gekommen sind³². Die Europäische Umweltagentur (EUA) ist der Auffassung, dass solche Zahlen den Beitrag von Umweltfaktoren zur Sterbe- und Krankheitsrate in Europa unterbewerten

²⁹ Weltbank, 2005. *Doing Business in 2005* [Unternehmertum im Jahr 2005].

³⁰ http://europa.eu.int/comm/environment/air/cafe/pdf/strat_com_en.pdf

³¹ Committee on the Medical Effects of Air Pollution (COMEAP), 1998.

³² *An Evaluation of the Air Quality Strategy*. [Eine Evaluierung der Luftqualitätsstrategie] Bericht an die Defra von AEA Technology, Dezember 2004, Report ED50252.

können. Die EUA setzt ihre Forschungen zu den Kosten und Nutzen ergriffener oder unterlassener Maßnahmen bei akuten Umweltproblemen fort.

Einige Chemikalien sind schon ihrer Art nach gefährlich und können ein Gesundheitsrisiko darstellen, wenn sie so verwendet werden, dass eine Exposition der Umwelt wahrscheinlich ist. Hierzu zählen Gruppen von Chemikalien, die in der Umwelt persistent sind, sich im menschlichen Organismus anreichern, giftig sind, Krebs verursachen oder das menschliche Hormonsystem stören (so genannte Umwelthormone). Auf dem Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung 2002 in Johannesburg haben viele EU-Mitgliedstaaten eine bis 2020 umzusetzende Verpflichtung unterzeichnet, wonach Chemikalien so verwendet und hergestellt werden müssen, dass signifikante negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt minimiert werden.

Initiativen wie z. B. die Vorschläge der Kommission zur Registrierung, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe (REACH) könnten eine gute Grundlage für die Eindämmung von negativen gesundheitlichen Auswirkungen von Chemikalien bieten. Die Kommission hat errechnet, dass ihre ursprünglichen REACH-Vorschläge den Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz verbessern und so innerhalb von 30 Jahren Kosten in Höhe von bis zu 54 Mrd. EUR einsparen können³³.

Körperliche Untätigkeit und Ausschluss von wirtschaftlichen Aktivitäten – oft eine Folge von umweltbedingten Gesundheitsschäden – verursachen derzeit im Vereinigten Königreich geschätzte jährliche Kosten von ca. 12 Mrd. EUR. Durch eine Steigerung der körperlichen Tätigkeit Erwachsener um 10 % könnten pro Jahr mindestens 735 Mio. EUR eingespart werden. Dies würde sich in erheblichem Maße auf die Volksgesundheit auswirken und zudem sicherstellen, dass die erwachsene Bevölkerung einen effektiven Beitrag zur Wirtschaft leisten kann. Daher kann die Einhaltung von Vorschriften auch zu Kosteneinsparungen durch verringerte Mitarbeiterfehlzeiten führen.

Gute Regelungen im Umweltbereich schützen die natürlichen Ressourcen, von denen die Wirtschaft und wir alle abhängig sind

Schließlich sollte nicht vergessen werden, dass gute Regelungen im Umweltbereich dazu beitragen, die kostenlosen Umweltgüter und -leistungen gut funktionierender Ökosysteme zu schützen und zu bewahren. Dazu zählen ein stabiles Klima, natürliche Ressourcen wie Wasser, Luft und Boden, der bio-geochemische Kreislauf usw. Unsere Wirtschaft hängt in großem Maße von diesen Umweltgütern ab, die wir häufig für selbstverständlich halten.

Aktuelle Studien in Schottland haben versucht, den wirtschaftlichen Wert der Leistungen von Ökosystemen zu bestimmen^{34 35}. Sie bezifferten den Wert dieser Leistungen in Schottland auf rund 22 Mrd. EUR; das entspricht in etwa einem Viertel des schottischen BIP. Und dennoch werden Umweltschutzbehörden häufig durch Behauptungen in die Defensive getrieben, rigoroses Umweltmanagement und Regelungen würden die wirtschaftliche Entwicklung behindern, die Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen und die Industrie zwingen, in Regionen mit einer weniger strengen Umweltpolitik abzuwandern.

³³ *Assessment of the Impact of the New Chemicals Policy on Occupational Health* [Bewertung der Auswirkungen der neuen Chemikalienpolitik auf die Gesundheit am Arbeitsplatz], RPA-Bericht für die Generaldirektion Umwelt der Europäischen Kommission, März 2003

³⁴ Williams et al. *Exploring the Value of Scotland's Environment* [Untersuchung des Wertes von Schottlands Umwelt], in: *Quarterly Economic Commentary*, Fraser of Allander Institute, Bd. 28 Nr. 1, März 2004.

³⁵ Williams et al. *The Value of Scotland's Ecosystem Services and Natural Capital* [Der Wert der Dienste schottischer Ökosysteme und natürliches Kapital], in: *The Journal of European Environmental Policy*, Band 13, Nr. 2, März/April 2003

Schlussfolgerungen

Die in diesem Papier zusammengetragenen Fakten zeigen, dass gute Regelungen im Umweltbereich in Europa eine umweltfreundliche, wettbewerbsfähige Wirtschaft und eine gesunde Umwelt zum Arbeiten und Leben fördern können.

Als Mitglieder des Netzwerks europäischer Umweltschutzbehörden haben wir die Art und Weise, wie wir die uns gesetzlich auferlegten Pflichten erfüllen, erheblich verbessert, sind jedoch weiterhin bestrebt, kontinuierlich Fortschritte zu erzielen. In diesem Zusammenhang wird das Netzwerk mögliche Hemmnisse für gute Regelungen aufzeigen und beseitigen sowie gute Beispiele und Fallstudien der praktischen Anwendung guter Regelungen verbreiten.

November 2005

Umweltbundesamt (Federal Environment Agency, Austria)
Flemish Environment Agency
Croatian Environment Agency
Environment service, Cyprus
Czech Environmental Information Agency
Danish Environmental Protection Agency
Estonian Environment Information Centre
Finnish Environment Institute
Federal Environmental Agency, Germany
Federal Agency for Nature Conservation, Germany
National Center for the Environment and Sustainable Development, Greece
National Directorate for Environment, Nature and Water, Hungary
Environment and Food Agency, Iceland
Environmental Protection Agency, Ireland
Italian Agency for Environment, Protection and Technical Services- APAT
Latvian Environment, Geology and Meteorology Agency
Environmental Protection Agency, Lithuania
Malta Environment and Planning Authority
Netherlands Environmental Assessment Agency
Norwegian Pollution Control Authority
Directorate for Nature Management, Norway
Chief Inspectorate for Environmental Protection, Poland
Institute for the Environment, Portugal
Slovak Environmental Agency
Slovak Hydrometeorological Institute
Environmental Agency of the Republic of Slovenia
Swedish Environmental Protection Agency
Environment Agency for England and Wales
Scottish Environment Protection Agency
European Environment Agency