

# Environmental Governance und Umweltvereinbarungen

Gefördert aus den Mitteln des **Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft,  
Umwelt und Wasserwirtschaft**



[lebensministerium.at](http://lebensministerium.at)



Diese Studie wurde vom

**ÖKOBÜRO**

Koordinationsstelle österreichischer Umweltorganisationen  
Volksgartenstraße 1, 1010 Wien, Tel +43 1 524-93-77

[www.oekobuero.at](http://www.oekobuero.at)

und der

**ÖGUT**

Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik  
Hollandstraße 10/46, 1020 Wien, Tel +43 1 315-63-93

[www.oegut.at](http://www.oegut.at)

erstellt.

**Autoren:**

*Dr. Fritz Kroiss* ([fritz.kroiss@oekobuero.at](mailto:fritz.kroiss@oekobuero.at))  
*Mag.<sup>a</sup> Henriette Gupfinger* ([henriette-gupfinger@oegut.at](mailto:henriette-gupfinger@oegut.at))  
*Mag. Thomas Alge* ([thomas.alge@oekobuero.at](mailto:thomas.alge@oekobuero.at))

**Qualitätssicherung:**

*Dr. Herbert Greisberger* ([herbert-greisberger@oegut.at](mailto:herbert-greisberger@oegut.at))

**Medieninhaber:**

Bundesministerium für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft  
Stubenbastei 5, 1010 Wien

Wien, Februar 2004



# INHALTSVERZEICHNIS

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b>	<b>5</b>
<b>VORWORT</b>	<b>9</b>
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>11</b>
<b>EXECUTIVE SUMMARY</b>	<b>17</b>
<b>1 EINLEITUNG UND AUFBAU DER STUDIE</b>	<b>23</b>
1.1 ABGRENZUNG UND UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND	23
1.2 BEGRIFFSBILDUNG	23
1.2.1 FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN	24
1.2.2 UMWELTVEREINBARUNGEN	24
1.3 AUFBAU DER STUDIE	24
<b>2 DIE REFORM DES EUROPÄISCHEN REGIERENS (GOVERNANCE)</b>	<b>26</b>
2.1 DAS WEIßBUCH „EUROPÄISCHES REGIEREN“	26
2.1.1 DIE GRUNDSÄTZE DES „GUTEN REGIERENS“	26
2.1.2 BESSERE POLITIK, REGELN UND ERGEBNISSE	27
2.2 FOLLOW-UP-PROZESS ZUM WEIßBUCH	28
2.2.1 MITTEILUNG „BESSERE RECHTSSETZUNG“	28
2.2.2 AKTIONSPLAN „VEREINFACHUNG UND VERBESSERUNG DES REGULUNGSUMFELDS“	29
2.2.3 MITTEILUNG ÜBER FOLGENABSCHÄTZUNG	29
2.2.4 MITTEILUNGEN ÜBER KONSULTATIONSSTANDARDS“	30
2.2.5 MITTEILUNG ZU UMWELTVEREINBARUNGEN AUF GEMEINSCHAFTSEBENE	30
2.2.5.1 Kriterien für die Beurteilung von Umweltvereinbarungen	31
2.2.5.2 Verfahren für den Abschluss von Umweltvereinbarungen	32
2.2.5.2.1 Anerkennung von Umweltvereinbarungen im Rahmen der „Selbstregulierung“	32
2.2.5.2.2 Koregulierung	34
<b>3 BEDEUTUNG VON FREIWILLIGEN ANSÄTZEN IN DER UMWELTPOLITIK</b>	<b>37</b>
3.1 INDIREKTE STEUERUNGSTRUMENTE	37
3.1.1 ÖKONOMISCHE INSTRUMENTE	38
3.1.2 UMWELTINFORMATIONEN	38
3.1.3 FREIWILLIGE INSTRUMENTE	38
3.2 TYPEN VON FREIWILLIGEN VEREINBARUNGEN UND UMWELTVEREINBARUNGEN	40
3.2.1 EINSEITIGE UND MEHRSEITIGE VEREINBARUNGEN	40
3.2.2 SEKTORALE VEREINBARUNG ODER EINZELVEREINBARUNGEN	41
3.2.3 VERBINDLICHE UND UNVERBINDLICHE UMWELTVEREINBARUNGEN	41

3.2.4	LEGISLATIV- (NORMERSETZENDE) UND DURCHFÜHRUNGSVEREINBARUNGEN	41
<b>3.3</b>	<b>EFFEKTIVITÄT UND EFFIZIENZ VON VEREINBARUNGEN</b>	<b>42</b>
3.3.1	BEURTEILUNGSKRITERIEN ALLGEMEIN	43
3.3.1.1	Aspekt der ökologischen Wirksamkeit (Effektivität)	43
3.3.1.2	Aspekte der ökonomischen Effizienz	45

## **4 EINSATZGEBIETE FÜR FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN UND UMWELTVEREINBARUNGEN** **47**

<b>4.1</b>	<b>LÄNDERSPEZIFIKA</b>	<b>47</b>
4.1.1	BELGIEN	47
4.1.2	FRANKREICH	48
4.1.3	NIEDERLANDE	49
4.1.4	DEUTSCHLAND	51
4.1.5	DÄNEMARK	53
<b>4.2</b>	<b>SEKTORENSPEZIFIKA</b>	<b>54</b>
4.2.1	ANWENDUNGSANALYSE ANHAND DES THEMENBEREICHS KLIMASCHUTZ	55
4.2.1.1	Die Deutsche Deklaration der Industrie zur Prävention der globalen Erwärmung	55
4.2.1.2	Das Dänische CO <sub>2</sub> -Schema	57
4.2.1.3	UK Vereinbarungen (Vereinbarungen zum Klimawandel)	57
4.2.2	ANWENDUNGSANALYSE ANHAND DES THEMENBEREICHS INTEGRIERTE PRODUKTPOLITIK	59
4.2.2.1	Product-Oriented Environmental Management (POEM) in den Niederlanden	62
4.2.2.2	Produktpanels in Dänemark und anderen Ländern	62
4.2.2.3	Produktverantwortung durch Rücknahmepflicht	63
4.2.3	SCHLUSSFOLGERUNG	64

## **5 FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN IN ÖSTERREICH** **65**

<b>5.1</b>	<b>BEWERTUNG AUSGEWÄHLTER FREIWILLIGER VEREINBARUNGEN IN ÖSTERREICH</b>	<b>69</b>
5.1.1	ALT-PKW-RECYCLING-VEREINBARUNG	69
5.1.2	FREIWILLIGE SELBSTVERPFLICHTUNG ZUR WIEDERBEFÜLLUNG UND UMWELTGERECHTEN VERWERTUNG VON GETRÄNKEVERPACKUNGEN	72
5.1.3	INITIATIVE PRO KLIMASCHUTZ	74
5.1.4	KYOTO - KOOPERATION	76
5.1.5	NATURA 2000	77
<b>5.2</b>	<b>SCHLUSSFOLGERUNGEN AUS DEN UNTERSUCHTEN VEREINBARUNGEN</b>	<b>78</b>

## **6 ERFOLGSKRITERIEN FÜR FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN UND UMWELTVEREINBARUNGEN** **80**

<b>6.1</b>	<b>CHANCEN UND RISKEN BEIM EINSATZ VON UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>80</b>
<b>6.2</b>	<b>GÜNSTIGE ANWENDUNGSVORAUSSETZUNGEN FÜR UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>86</b>
<b>6.3</b>	<b>FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN VERSUS UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>88</b>
<b>6.4</b>	<b>UMWELTVEREINBARUNGEN VERSUS ORDNUNGSRECHT</b>	<b>88</b>

## **7 RECHTSFRAGEN BEIM EINSATZ VON UMWELTVEREINBARUNGEN** **90**

<b>7.1</b>	<b>GESETZLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>90</b>
7.1.1	AMBITIONIERTE, QUANTIFIZIERTE UND ABGESTUFTE ZIELE	90
7.1.2	VERBINDLICHE FRISTEN	92
7.1.3	MONITORING	93
7.1.4	VERBINDLICHKEIT	94

7.1.5	KORREKTURMECHANISMEN	95
7.1.6	TRANSPARENZ UND PARTIZIPATION	96
<b>7.2</b>	<b>UMWELTVEREINBARUNGEN UND VERFASSUNGSRECHT</b>	<b>98</b>
7.2.1	FORMEN STAATLICHEN HANDELNS	98
7.2.2	UMWELTVEREINBARUNG ALS VERWALTUNGSRECHTLICHER VERTRAG?	99
7.2.2.1	Umweltvereinbarung als individueller Rechtsakt	99
7.2.2.2	Umweltvereinbarung als genereller Rechtsakt	99
7.2.3	RECHTSSTAATSPRINZIP	100
7.2.3.1	Rechtsschutz gegen und Durchsetzung der Vereinbarung	100
7.2.3.2	Legalitätsprinzip	103
7.2.4	DEMOKRATIEPOLITISCHE ERWÄGUNGEN UND BETEILIGUNG DER LEGISLATIVE	103
7.2.5	GEWALTENTEILUNG	104
7.2.6	KOMPETENZVERTEILUNG	104
7.2.7	GRUNDRECHTE	104
7.2.8	PROBLEME IN HINBLICK AUF DIE VERBINDLICHKEIT	104
7.2.9	VERZICHT DES STAATES AUF GESETZLICHE REGELUNGEN?	105
<b>7.3</b>	<b>VERHÄLTNIS ZUM ANLAGENRECHT</b>	<b>105</b>
<b>7.4</b>	<b>WEITERE RECHTSFRAGEN</b>	<b>105</b>
<b>8</b>	<b>EMPFEHLUNGEN</b>	<b>109</b>
8.1	UMWELTVEREINBARUNGEN ALS NEUES INSTRUMENT IN ÖSTERREICH ETABLIEREN	109
8.2	FORMLOSE FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN ALS INSTRUMENT BEIBEHALTEN	109
8.3	UMWELTVEREINBARUNGSGESETZ ERLASSEN	109
8.4	SEKTORALE UMWELTVEREINBARUNGEN ABSCHLIEßEN	111
8.5	VERBINDLICHE VEREINBARUNGEN SCHLIEßEN	111
8.6	KEINE ÄNDERUNG DES ANLAGENRECHTS VORNEHMEN	111
8.7	RECHTLICHE INTEGRATIONSMÖGLICHKEITEN PRÜFEN	112
8.8	ANWENDUNG UND WEITERENTWICKLUNG DES INSTRUMENTS FÖRDERN	112
8.9	WEITERE UNTERSUCHUNGEN DURCHFÜHREN	113
	<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	<b>114</b>
	<b>ANHANG 1:</b>	<b>118</b>
	<b>PROTOKOLL ZUR INTERNEN ZWISCHENPRÄSENTATION IM BMLFUW</b>	<b>118</b>
	<b>ZUM THEMA GOVERNANCE UND UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>118</b>
	<b>ANHANG 2: PROTOKOLL ZUR INTERNEN ZWISCHENPRÄSENTATION MIT STAKEHOLDERN</b>	<b>121</b>
	<b>ZUM THEMA GOVERNANCE UND UMWELTVEREINBARUNGEN</b>	<b>121</b>





## VORWORT

Im Bereich der Umweltpolitik haben sich - einem generellen Trend der Politik in Richtung Verwaltungsabbau und „Entstaatlichung“ folgend – in den letzten Jahren eine Vielzahl von Instrumenten entwickelt, die eine Alternative bzw. Ergänzung zum Ordnungsrecht darstellen. Neben ökonomischen Instrumenten (insb. Steuern, Subventionen oder handelbare Zertifikate) kommt den „freiwilligen“ Vereinbarungen zwischen Staat und Unternehmen besondere Bedeutung zu. Gemeinsam ist diesen Instrumenten, dass der Staat nicht mit Ge- und Verboten die Erreichung von Umweltschutzziele sicherstellt, sondern entweder ökonomische Anreize setzt, welche die Wirtschaftssubjekte zur erforderlichen Änderung ihres Verhaltens „leitet“ oder – häufig unter Androhung einer gesetzlichen Regelung - die Erreichung bestimmter Ziel mit der Industrie vereinbart.

Der Staat definiert hier primär die Umweltziele (sowie die Höhe des ökonomischen Anreizes), die Wahl der Mittel ist den Wirtschaftsunternehmen weitgehend freigestellt. Dies befreit einerseits den Staat von der Notwendigkeit detaillierte Vorschriften zu erarbeiten und deren Einhaltung sicherzustellen, andererseits wird der Gestaltungsraum der Wirtschaft in möglichst geringem Umfang eingeschränkt.

Die gegenständliche Studie widmet sich dem Instrument der **freiwilligen Vereinbarungen** und der **Umweltvereinbarungen**. Derartige Vereinbarungen sind Ausdruck des gegenwärtigen Trends zur Konsensbildung und des partizipativen Ansatzes in der Umweltpolitik. Nicht zuletzt deshalb und aufgrund der oben genannten Motive finden bzw. fanden sie auch verstärkt Eingang in die Umweltpolitik auf europäischer und nationaler Ebene. Beispielsweise stehen sowohl die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat diesem Instrument positiv gegenüber. Die österreichische Bundesregierung sieht im Rahmen der Österreichischen Nachhaltigkeitsstrategie in den freiwilligen Vereinbarungen ein Element eines neuen Verständnisses zwischen von Unternehmen und Verwaltung (Leitziel 7).

Vor diesem Hintergrund sowie den derzeitigen Bestrebungen der Europäischen Kommission zur Erarbeitung einer Rahmenrichtlinie über gemeinschaftliche Umweltvereinbarungen stellt die Studie eine kritische Auseinandersetzung mit dem Thema dar und setzt sich insbesondere Fragen der Integration von Umweltvereinbarungen in das bestehende Rechtssystem, den bisherigen Erfahrungen in Österreich sowie anderen EU-Staaten und den Kriterien für deren erfolgreichen Einsatz auseinander.



## ZUSAMMENFASSUNG

Wegen der vorherrschenden **begrifflichen Zersplitterung** für die Beschreibung des Instruments im Bereich der „Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft in der Umweltpolitik“, **unterscheiden** die Autoren einleitend zwischen **Umweltvereinbarungen** und **freiwilligen Vereinbarungen**. Die beiden Typen unterscheiden sich inhaltlich von einander.

**Umweltvereinbarungen** im Sinne dieser Studie unterscheiden sich von freiwilligen Vereinbarungen durch die Einhaltung bestimmter inhaltlicher und prozeduraler Mindestanforderungen. Umweltvereinbarungen können zum teilweisen Ersatz und als Ergänzung des Ordnungsrechts herangezogen werden.

Im Gegensatz dazu können **freiwillige Vereinbarungen**, welche die beschriebenen Mindestanforderungen nicht erfüllen müssen, zur Annäherung an neue Probleme verwendet werden, wenn bspw noch Unklarheiten bezüglich Ursachen und Lösungsmöglichkeiten bestehen. Freiwillige Vereinbarungen erfüllen auf diese Weise wichtige und nicht zu unterschätzende „soft effects“, wie Förderung des Umweltbewusstseins in Unternehmen, Informationsbeschaffung für die Behörden, Förderung der Kooperationsbereitschaft in Unternehmen oder die Motivation der Unternehmen, umweltrelevante Maßnahmen umzusetzen.

Die **Europäische Kommission** möchte die Verwaltung der EU im Rahmen des **Governance** Prozesses (Weißbuch „Europäisches Regieren“) reformieren und demokratisieren. Die **Rechtssetzung** soll vereinfacht werden und sich nur noch auf das Wesentliche konzentrieren. Die **Rechtsdurchsetzung** soll durch maßgeschneiderte Lösungen unter Abstimmung mit den betroffenen Akteuren erleichtert werden.

Die Europäische Kommission beabsichtigt, alternativ zu Richtlinien und Verordnungen neue Instrumente einzusetzen. In einem sehr frühen politischen Stadium soll im Rahmen einer „Folgenabschätzung“ geprüft werden, welches politische Steuerungsinstrument die besten Ergebnisse bringen wird.

Im Weißbuch „Europäisches Regieren“ werden Koregulierung und Selbstregulierung als neue Instrumente der Politikgestaltung vorgeschlagen.

Durch **Koregulierung** sollen freiwillige Maßnahmen der betroffenen Akteure unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen mit bindenden Rechtssetzungsmaßnahmen kombiniert werden. In einer Richtlinie oder Rahmenrichtlinie sollen Ziele, Fristen und Angaben betreffend das Monitoring, nicht jedoch der genaue Weg zur Zielerreichung vorgegeben werden.

Neben Koregulierung schlägt die Europäische Kommission das Instrument der **Selbstregulierung** vor. Nach frühzeitiger und umfassender Konsultation der Öffentlichkeit auf verschiedenen Ebenen, wird eine Umweltvereinbarung durch eine unverbindliche „Empfehlung“ anerkannt bzw. besonders gewürdigt.

Freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen sind in allen **EU-Mitgliedsstaaten** und auf Gemeinschaftsebene bekannt und in Verwendung. Das niederländische Modell ist das ausgereifteste in dieser Hinsicht in Europa: Die Erreichung der umweltpolitischen Ziele durch Vereinbarungen wird dort meist positiv beurteilt. Besonders häufig wird das Instrument

neben den **Niederlanden** insb in **Deutschland** sowie in **Großbritannien** und *Dänemark* verwendet. In den EU-Mitgliedsstaaten werden freiwillige Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen vor allem im Abfallbereich und zur Reduktion von klimarelevanten Emissionen angewendet.

In **Österreich** wurden - im Sinne der Begriffsbildung in dieser Studie - bis dato **noch keine Umweltvereinbarungen** implementiert, sondern lediglich freiwillige Vereinbarungen eingesetzt. Aktuell konnten im Zuge einer von der Wirtschaftskammer Österreich und der Industriellen-Vereinigung unterstützten Erhebung **18 freiwillige Vereinbarungen** identifiziert werden. Diese freiwilligen Vereinbarungen sind rechtlich unverbindlich, enthalten aber zum Teil quantifizierte Ziele und Bestimmungen zum Monitoring. Die Transparenz bei Abschluss und Umsetzung hat sich vor allem bei aktuellen freiwilligen Vereinbarungen verbessert.

Der Einsatz von Umweltvereinbarungen und freiwilligen Vereinbarungen bringt insb die folgenden **Chancen** mit sich:

- **Raschere** und kostensparendere Zielverwirklichung
- Kooperatives und fortschrittsorientiertes Vorgehen der Industrie
- Vereinfachung der Verwaltung (**Deregulierung**)
- Kosteneinsparung für die Wirtschaft (**ökonomische Effektivität**)
- Effektiverer Vollzug durch motiviertere Akteure
- PR-Effekte für die beteiligten Unternehmen.

Den Chancen stehen die folgenden **Risiken** gegenüber:

- **Mangelnde Transparenz** und **Partizipation** bei Abschluss der Vereinbarung und fehlende Kommunikation an die Öffentlichkeit
- **Verfassungsrechtliche Bedenken**: keine parlamentarische Kontrolle, keine Publizität, Problemfeld des informalen Staats- und Verwaltungshandelns
- „**Regulatory Capture**“: zu niedrig angesetzte Ziele aufgrund mangelnder Information des Staates über die tatsächlichen Potenziale der Wirtschaft (keine Veränderung zum business-as-usual Szenario)
- **Ungenaue Zielvorgaben**, welche die Überprüfung der Zielerreichung erschweren
- Nichterfüllung der Vereinbarungen
- Trittbrettfahrerproblematik
- **Hohe Verwaltungskosten** bei der Administration der Umweltvereinbarungen.

Um die Vorteile des Instruments zu nutzen und gleichzeitig die genannten Risiken abzuschwächen, empfehlen die Studienautoren, gestützt auf die Forderungen der **OECD** und der **Europäischen Kommission**, die folgenden **inhaltlichen und prozeduralen Anforderungen** beim Abschluss von Umweltvereinbarungen zu erfüllen:

- **Ziele**: Die in einer Umweltvereinbarung festzulegenden umweltpolitischen Ziele sollten bereits vor Verhandlungsbeginn feststehen, um zu verhindern, dass die Wirtschaft die Zielvorgaben bestimmt (Regulatory Capture). Die Einbindung von Umweltverbänden erhöht den Druck auf die Wirtschaft und stärkt die Position des Staates. Ein transparentes Verfahren reduziert das Risiko eines „Regulatory Capture“. Bei längeren Perioden ist für die Überprüfung des Vollzugs die Vereinbarung von Zwischenzielen von essentieller Bedeutung.
- **Fristen**: Fristen dienen der Überprüfung der Zwischenziele und der Verhinderung von Verzögerungstaktiken der Wirtschaft.
- **Monitoring**: Ein unabhängiges oder staatliches und transparentes Monitoring ist Voraussetzung für die Durchsetzung und Kontrolle von Umweltvereinbarungen.

- **Korrekturmechanismen:** Im Falle der Zielverfehlung sind Korrekturmechanismen (Strafzahlungen, Rückgängigmachung von gewährten Vorteilen) einzusetzen, um die gewünschten politischen Ziele zu erreichen. Große Bedeutung kommt in diesem Fall der Erlassung von (angedrohtem) strengem Ordnungsrecht zu.

- **Transparenz und Partizipation:** Die Wahrung der Transparenz bei Abschluss und Umsetzung der Umweltvereinbarungen sollte nicht im Belieben der relevanten Akteure stehen, sondern gewissen Standards folgen. Umweltverbände, betroffene Dritte, Umweltschutzorganisationen und Sozialpartner sollten an den Verhandlungen zum Abschluss von Umweltvereinbarungen beteiligt werden. Aufbauend auf den Empfehlungen der Europäischen Kommission schlagen die Studienautoren eine **Einbeziehung der Öffentlichkeit in folgenden Stadien** vor:

- Bekanntgabe der **Absicht**, eine Umweltvereinbarung abzuschließen;
- **transparente Verhandlungen**,
- Bekanntmachung des **Verhandlungsergebnisses**;
- Bekanntmachung der endgültigen Fassung;
- Bekanntmachung der Ergebnisse des **Monitoring**.

Bei der **Integration in bestehende Rechtssysteme** ergeben sich verschiedene Rechtsfragen. Neben verfassungsrechtlichen Fragen (Rechtsstaat, Demokratieprinzip) sind völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte zu beachten.

- Das **demokratische Grundprinzip** fordert die rechtliche und politische Verantwortlichkeit des Verwaltungshandelns gegenüber dem Parlament. Informales Handeln liegt außerhalb dieser Vorgaben. Für Umweltvereinbarungen muss es eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung geben.

- Die **Gewaltenteilung** und die **Kompetenzverteilung** dürfen durch Umweltvereinbarungen nicht umgangen werden.

- In Österreich sind zukünftige Umweltvereinbarungen rechtstechnisch zwischen **Bescheid** (individueller Verwaltungsakt) und **Verordnung** (genereller Verwaltungsakt) einzuordnen. Es ist darauf zu achten, dass keine Rechtsschutzdefizite bei den Partnern der Umweltvereinbarungen entstehen. Der in Deutschland mögliche verwaltungsrechtliche Vertrag ist in Österreich ex lege nicht vorgesehen.

- Da es bei Umweltvereinbarungen nicht nur um die Interessen der Vertragspartner (Staat, Wirtschaft) geht, sondern auch um die Rechte und Interessen Dritter (Nachbarn einer Anlage bzw. die Bevölkerung ganz allgemein) ist der **Rechtsschutz Dritter** zu wahren. Allfällige Parteirechte und subjektive öffentliche Rechte müssen daher berücksichtigt werden.

- Bei Umweltvereinbarungen sollte sicher gestellt werden, dass keine Konflikte mit **europarechtlichen Regelungen** entstehen: Umweltvereinbarungen und Selbstverpflichtungen sind regelmäßig Absprachen im Sinne des **Kartellrechts**. Mögliche Konflikte mit dem **Wettbewerbs- oder Beihilfenrecht** müssen beachtet werden. Eine Vorlage der Umweltvereinbarungen an die Wettbewerbsbehörden ist deshalb geboten.

- Auch **völkerrechtliche Aspekte** (internationales Wirtschafts- und Umweltrecht) sind zu berücksichtigen. Umweltvereinbarungen können zur Bevorzugung einzelner Unternehmen führen und damit in Widerspruch zu multilaterale Handelsregeln und WTO Recht geraten.

- Bei der Vertragsgestaltung ist auf Beitritts- und Austrittsklauseln für die betroffenen Unternehmen zu achten. Mit Hilfe von Anpassungsklauseln soll die Möglichkeit geschaffen werden, auf geänderte Rahmenbedingungen zu reagieren. Umweltvereinbarungen sollten

eine klare zeitliche Beschränkung haben, um den staatlichen Handlungsspielraum nicht dauerhaft einzuschränken.

- Das **Anlagenrecht** soll durch Umweltvereinbarungen nicht ersetzt, sondern nur ergänzt werden. Um seinen Schutzpflichten gerecht zu werden, sollte der Staat die Möglichkeit haben, bei auftretenden Umwelt- und Gesundheitsproblemen rasch zu reagieren, indem die Behörden Emissionsgrenzwerte und andere Maßnahmen vorschreiben.

Die Studie schließt mit einer Liste von **Empfehlungen** der Autoren ab, die beim künftigen Einsatz von Umweltvereinbarungen in Österreich berücksichtigt werden sollten:

### **Umweltvereinbarungen als neues Instrument in Österreich etablieren**

In Österreich sollte ein neues Instrument „Umweltvereinbarung“ im Sinne eines Qualitätsbegriffes geschaffen werden, welches Selbstregulierungsmaßnahmen mit Ordnungsrecht verbindet.

### **Formlose freiwillige Vereinbarungen als Instrument beibehalten**

Während Umweltvereinbarungen (Qualitätsbegriff) zum Ersatz oder zur Ergänzung des Ordnungsrechts herangezogen werden können, bieten sich formlose freiwillige Vereinbarungen für andere umweltpolitische Einsatzbereiche an. Als Instrument zur Annäherung an neue Probleme und zur Vertrauensbildung zwischen Staat und Unternehmen.

### **Umweltvereinbarungsgesetz erlassen**

Eine gesetzliche Regelung (z.B. ein Umweltvereinbarungsg) soll das Verfahren zum Abschluss von und inhaltliche Mindestanforderungen an Umweltvereinbarungen enthalten.

### **Sektorale Umweltvereinbarungen abschließen**

Für die effiziente Erreichung umweltpolitischer Ziele und aus verwaltungsökonomischen Gründen empfiehlt sich die Anwendung sektoraler Umweltvereinbarungen. Sektorale Umweltvereinbarungen werden zwischen dem Staat und einem repräsentativen Branchenvertretungsorgan vereinbart.

### **Verbindliche Vereinbarungen schließen**

Wie in der Studie dargestellt, kommen aus umweltpolitischen und rechtlichen Erwägungen als Alternative zu ordnungsrechtlichen Regelungen nur verbindliche Umweltvereinbarungen in Betracht. Verbindlichkeit kann nicht nur im Sinn von Einklagbarkeit des Vertrages sichergestellt werden, sondern auch durch Maßnahmen, die eine faktische Verbindlichkeit gewährleisten. Dabei kommt etwa die Verankerung der Möglichkeit für den Staat in Frage, die Umweltvereinbarung durch Erlass einer Verordnung für rechtsverbindlich zu erklären.

### **Keine Änderung des Anlagenrechts vornehmen**

Das Anlagenrecht soll durch Umweltvereinbarungen nicht ersetzt, sondern nur ergänzt werden. Den vollziehenden Behörden sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, aus umweltpolitischen Gründen Emissionsgrenzwerte vorzuschreiben.

### **Rechtliche Integrationsmöglichkeiten prüfen**

Für alle Typen von Umweltvereinbarungen ist bezüglich Inhalt und Verfahren das Umweltvereinbarungsg anzuwenden. Für die rechtliche Umsetzung bieten sich folgende Lösungsansätze an:

### **Zielverordnung**

Sektorale Umweltvereinbarungen werden von den jeweiligen Dachverbänden der Wirtschaft und Industrie ausgehandelt. Die Dachverbände können ihre Mitglieder jedoch rechtlich nicht verpflichten. Deswegen empfiehlt sich die Erlassung einer Zielverordnung, um die Ziele und Fristen der Umweltvereinbarung für rechtsgültig zu erklären.

### **Verwaltungsrechtlicher Vertrag**

In einer gesetzlichen Regelung zu Umweltvereinbarungen sollten die Zulässigkeit und der wesentlicher Inhalt von umweltbezogenen verwaltungsrechtlichen Verträgen festgelegt werden.

### **Anwendung und Weiterentwicklung des Instruments fördern**

Die Studienautoren sehen ein Potential für Umweltvereinbarungen besonders im Anwendungsfeld Integrierte Produkt Politik und schlagen eine Reihe von Folgeaktivitäten vor.





## EXECUTIVE SUMMARY

### Environmental Governance and Environmental Agreements

#### 1. Environmental Agreements vs Voluntary Agreements

There is a wide fragmentation in the use of definitions to describe the instrument related to “*agreements concluded among public administration and private entities in the field of environmental policy*”. Therefore the authors of this study preliminarily distinguish between two different terms to specify two (different) types of these agreements:

a). **Environmental Agreements** differ from Voluntary Agreements in meeting several material and procedural minimum requirements like quantified and ambitious targets, transparency, public participation, independent and reliable monitoring systems and amendment mechanisms in case of non compliance. Environmental Agreements can replace - at least partly – direct regulations; anyway they complement the command-and-control approach.

b) In contrast to that **Voluntary Agreements**, which do not meet the necessary minimum requirements, are used for handling new problems with still some unclearness regarding reasons and possible solutions. In that way Voluntary Agreements meet important “soft effects” like promotion of environmental awareness in companies, provision of information from companies for public authorities, promotion of cooperation in firms, motivation of firms to implement measures for environmental protection. However, Voluntary Agreements can not replace direct regulations.

#### 2. Governance discussion of the European Commission

##### a) Governance process

The European Commission wants to reform and democratise the administration of the European Union within the scope of the “Governance process” (White Paper “European Governance” and its follow up papers; [http://europa.eu.int/comm/governance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/index_en.htm)). The legislation-process should be simplified and stress on essential contents, without details. Enforcement of environmental law should be improved by made to measure solutions through close coordination and cooperation with the relevant stakeholders.

The European Commission intends to implement new policy instruments as an alternative to directives and regulations. In a very early political stage it should be examined in the framework of an impact assessment analyses which policy instrument would yield the best results.

##### b) Co-regulation and Self-regulation procedure

The European Commission proposes two different procedures to handle Environmental Agreements on community level: Co-regulation and Self-regulation. Co-regulation is aimed at combining voluntary measures of the relevant stakeholders and stringent legislative measures: A directive or a framework directive would specify targets, time limits and aspects concerning monitoring systems. However, this directive would not prescribe how to achieve the targets, as this decision is left to industry.

In addition to Co-regulation the European Commission proposes Self-regulation as a second new policy instrument: After an early and comprehensive consultation of the public an

Environmental Agreement is fostered by a non-binding but official recommendation of the European Commission.

### 3. Environmental Agreements in the EU and in Austria

Voluntary Agreements and Environmental Agreements are widely used throughout **Europe**, especially in the Netherlands, Germany, Great Britain and Denmark. There are also Agreements on Community Level. The Netherlands, where in the majority of cases environmental targets are met through (legally binding) Environmental Agreements, appear to have the most mature system. In Europe Voluntary Agreements and Environmental Agreements are used mainly in the area of waste management and for reduction of greenhouse gases.

In **Austria** Environmental Agreements – according to the definition used in this study - are not implemented by now, but there are some Voluntary Agreements. The authors of this study identified, supported by the Austrian Federal Economic Chamber and the Federation of Austrian Industry, 18 Voluntary Agreements. These Voluntary Agreements are not binding but they encompass – partly - quantified objectives and aspects of monitoring. Transparency of the conclusion and execution of Voluntary Agreements has improved especially regarding recent Voluntary Agreements.

### 4. Chances and Risks

There are the following **chances** due to Environmental Agreements as well as Voluntary Agreements a.o.:

- **Faster** and more economical achievement of objectives
- Cooperative and progressive approach of industry
- Simplification of public administration (**deregulation**)
- **Cost-reduction** for private entities as compared to direct regulations (economic effectiveness)
- *More effective execution* of duties due to more motivated actors
- Public-relations effects for the concerned companies.

and the following **risks**:

- Lack of transparency** and public participation while concluding agreements and lack of communication and information of the public
- Concerns regarding constitutional law: lack of parliamentary control, transparency, and rule of law
- “Regulatory capture”**: environmental targets in agreements are low due to an information and knowledge deficit of public participation about the actual abatement potential of companies and industrial plants (no change compared to business-as-usual scenario)
- Non quantified and unclear targets which make an agreement non-revisable
- Non-performance of non binding agreements without consequences
- Free-rider problems
- High costs: Administration of Environmental Agreements.

### 5. Recommendations for effective Environmental Agreements

**OECD** and the **European Commission** have proposed stringent requirements for Environmental Agreements. These requirements form the base of this study's “recommendations”.

### **Targets:**

- The state (legislator or public administration) should be clear about the environmental targets before starting negotiations for an Environmental Agreement in order to avoid regulatory capture.
- A transparent procedure ensures prevention of “regulatory capture” as the public could monitor negotiations and the target setting process.  
Involvement of environmental NGOs increases pressure on industry and strengthens the position of the state.
- In long-term periods implementation of sub-ordinate targets is essential for controlling.  
*Time limits:* Time limits serve for examination of sub-ordinate targets and for prevention of industry’s delaying tactics.

### **Transparent and independent monitoring**

An independent or state-run monitoring system is the very pre-condition for implementation and controlling of Environmental Agreements. Furthermore the monitoring system is to be transparent and open to the public as it is stated in the Aarhus Convention.

### **Amendment mechanisms**

In the case of not meeting the agreements targets amendment mechanisms like sanctions should be imposed (f.e. financial penalty). Severe legislative measures should be handled as an important amendment mechanism.

### **Transparency and public participation**

Standards are necessary for ensuring transparent conclusion and execution of Environmental Agreements. Environmental NGOs and other stakeholders should be involved in negotiations of Environmental Agreements.

Based on the recommendations of the European Commission the authors propose public involvement in the following **5 stages**:

- Announcement of the intention to conclude an Environmental Agreement
- Transparent negotiations
- Announcement of the negotiated results
- Announcement of the final version of the environmental agreement
- Announcement of the results of the monitoring process.

## **6. Legal questions**

Several **legal questions** concerning constitutional law, rule of law, international law and European law arise when integrating Environmental Agreements into the existing legal system, not only in Austria.

- The **democratic principle** demands legal and political responsibility of public administration and government towards parliament. “Informal” action of civil servants is outside these constitutional guidelines. There must be an authorisation by law for concluding Environmental Agreements to remain within the democratic principle.

- Environmental Agreements must not undermine **division of powers** within the state.

- In Austria Environmental Agreements might be classified as something between (individual) **administrative act** and **regulation** (general administrative act). However, it must be

guaranteed that there is no lack of legal remedies for all partners. Unlike in Germany, the public administrative contract does actually not exist in the Austrian legal system by law, although some of these contracts are accepted by the Austrian Federal Supreme Courts under certain circumstances.

- Beside the potential interest of the contractual partners as regards to **legal redress** legally protected interests and legal **standing of third parties** have to be considered

- There could be conflicts with **European Law**: Environmental Agreements and Voluntary Agreements tend to be agreements that fall under **anti trust legislation**. Furthermore there are possible conflicts with European **competition law and state aid legislation**. Therefore it is recommended to submit Environmental Agreements to the competent **competition authority** before getting into force.

- Besides, aspects of **International Economic and Environmental Law** have to be kept in mind. If Environmental Agreements can be seen as a competition advantage for certain firms, a contradiction to multilateral trade regulations and WTO-law arises.

- Important clauses for Environmental Agreements:

**Entry clause**: Environmental Agreements are a public policy instrument, which must not be limited to certain private entities. Therefore it has to be open for any similar private entity. It is recommended to set up a clause into the agreement which makes it open for new entities willing to join the agreement.

There should be an **exit clause**: If for some reason one or more parties is not able to meet the objectives of an agreement (for example: if some private entities fail to meet its obligations the state should be able to terminate the agreement and impose binding legislation).

**Amendment clauses** should provide the possibility to respond to changing framework conditions (like new scientific evidence)

- There should be **time limits** for Environmental Agreements, as public administration and governments must not restrict their power of taking legislative and other measures for a long period of time (laws, acts and regulations can be changed always by parliament)

- **Environmental permitting regulations** should not be replaced but supplemented by Environmental Agreements. Legislation and competent authorities should still have the possibility to respond to arising environmental and health problems and be allowed to prescribe emission limits as well as other measures.

## **7. Environmental policy recommendations for the implementation of Environmental Agreements in Austria**

The study finalises with a list of recommendations, which should be taken into account when using Environmental Agreements.

### **- Establishing Environmental Agreements as a new policy instrument in Austria**

In Austria a new policy instrument "Environmental Agreements" should be established which combines self-regulating measures with the direct regulation approach. The new instrument "Environmental Agreements" should be a "quality label" compared to already existing Voluntary Agreements. As mentioned above Environmental Agreements differ from Voluntary Agreements in meeting several material and procedural minimum requirements like

quantified targets, monitoring systems, transparency, public participation as well as amendment mechanisms.

### **- Maintaining informal Voluntary Agreements as a policy instrument**

Whereas Environmental Agreements (quality term) can replace or supplement direct regulations, informal Voluntary Agreements can be used in other policy areas, f. e. as a policy instrument to converge to new problems and to increase confidence between state and firms.

### **- Enacting an Environmental Agreements Bill**

A legislative bill should contain minimum procedural and material requirements for Environmental Agreements like transparency, clear and quantified targets and public participation provisions.

### **- Concluding sectoral Environmental Agreements**

Sectoral Environmental Agreements are arranged between the state and representatives of the concerned economic sector. Sectoral Environmental Agreements are easier to handle for public administration and are more efficient in reaching environmental goals.

### **- Arranging binding agreements**

As the study shows, only binding Environmental Agreements can be used as an alternative for direct regulations due to environmental and legal concerns. On the one hand the binding character can be ensured by the possible suability. On the other hand there are measures which could give non legally binding agreements an almost binding effect, like a credible threat of severe legislation, if an agreement fails to achieve the set targets. A further instrument to ensure compliance would be the possibility for the public administration or the legislator to declare an environmental agreement as legally binding by regulation or legislative act.

### **- No change in environmental permitting regulations**

Environmental Agreements should not replace but amend environmental permitting regulations. Administration should still have the possibility to prescribe emission limits due to environmental reasons.

### **- Examination of possibilities for the integration into laws**

The Environmental Agreements Bill has to be applied for all types of Environmental Agreements. The following approaches are possible for the implementation into Austrian law:

#### **- “Target-Regulation” (Zielverordnung)**

Specific Environmental Agreements for several economic sectors are arranged by the particular lobby in industry. However, these interest groups (business associations) have no possibility to commit their members. This weakness of enforceability could be mitigated through the establishment of “target-regulations”. A target-regulation is a general regulation which does not lead to legal duties for certain individuals or entities. A target-regulation just sets minimum requirements like objectives and time limits (for example “chemical industry will reduce its emission of a certain substance by 20 % until 2008) of the Environmental Agreements and make them therefore kind of binding for a certain economic sector. Furthermore a target-regulation can commit the public administration to set further measures, if the targets are not met.

**- Administrative contract**

The public administrative contract does not exist in the Austrian legal system by law, but is accepted by the Austrian Federal Supreme Courts, if certain requirements are met. Therefore the legislator should open the opportunity to conclude such contracts generally and determine the main contents of these contracts to not get into conflict with constitutional law.

**- Promotion of the application and further development of this policy instrument**

The authors see a great potential for Environmental Agreements especially in the area of integrated product policy and therefore recommend a set of follow-up activities.

# 1 EINLEITUNG UND AUFBAU DER STUDIE

## 1.1 Abgrenzung und Untersuchungsgegenstand

Freiwillige Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft zur Erreichung von umweltpolitischen Zielen sind ein relativ neues Instrument in der Umweltpolitik, welches insbesondere seit Beginn der 90er Jahre immer häufiger angewendet wird. Dabei gibt es sehr unterschiedlichste Ausprägungen bezüglich Form und Inhalt dieser Vereinbarungen. In dieser Studie werden Umweltvereinbarungen als Weiterentwicklung von freiwilligen Vereinbarungen verstanden (dazu nächstes Unterkapitel 1.2).

Freiwillige Vereinbarungen haben sich aus der Praxis entwickelt, während die Theorie sich erst später mit diesem Thema befasst hat. Es ist häufig unklar, welchen umweltpolitischen (ökologische Wirksamkeit bzw. **environmental effectiveness**) und ökonomischen Nutzen (ökonomische Effektivität bzw. **economic efficiency**) freiwillige Vereinbarungen im Vergleich zum klassischen Ordnungsrecht tatsächlich haben. Auch stellen sich bei der Integration von Umweltvereinbarungen in bestehende Rechtsordnungen verschiedene Rechtsfragen, die noch kaum aufgearbeitet sind.

Ein Schwerpunkt der Untersuchung liegt auf **sektoralen Vereinbarungen** zwischen Staat und legitimierten Interessensvertretern der Wirtschaft. Auch die Europäische Kommission geht in ihren Mitteilungen von sektoralen Vereinbarungen aus.

Die Europäische Kommission versucht, Umweltvereinbarungen im Rahmen des **Governance**<sup>1</sup>-Prozesses<sup>2</sup> in das europäische Rechtssystem zu integrieren. Im Juni 2001 wurde das Weißbuch „European Governance“ (Europäisches Regieren)<sup>3</sup> herausgegeben, einige follow-up papers mit dem Schwerpunkt „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes“ mit inhaltlichem Bezug auf Umweltvereinbarungen folgten. Schließlich publizierte die Kommission im Juli 2002 das Dokument „Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene“<sup>4</sup>.

Der Umstand, dass die Europäische Kommission im Rahmen des Governance-Prozesses das Thema Freiwillige Vereinbarungen besonders hervorhebt, war Anlass, sich im Rahmen dieser Studie mit den Berührungspunkten zwischen der Governance Diskussion und der Diskussion zu freiwilligen Vereinbarungen zu beschäftigen. Diese Studie hat das Ziel, gestützt auf zahlreiche internationale Publikationen (Forschungsgruppen und Wissenschaftler, EU, OECD), aufzuzeigen, unter welchen Bedingungen (freiwillige) Vereinbarungen zu einem **effektiven umweltpolitischen Steuerungsinstrument** werden können, welches zum teilweisen Ersatz und/oder zur Ergänzung des Ordnungsrechts herangezogen werden kann.

## 1.2 Begriffsbildung

Eine terminologische Bestimmung vorab ist in diesem Bereich besonders wichtig, um sicherzugehen, dass mit dem verwendeten Begriff jeweils auch dasselbe gemeint ist, das in der Literatur verschiedene Begriffe z.T. mit gleicher Bedeutung, gleiche Begriffe wiederum mit unterschiedlicher Bedeutung verwendet werden.

---

<sup>1</sup> „Der Begriff „Governance“ steht für Regeln, Verfahren und Verhaltensweisen, welche die Art und Weise, wie auf europäischer Ebene Befugnisse ausgeübt werden, kennzeichnen, und zwar insbesondere in Bezug auf Offenheit, Partizipation, Verantwortlichkeit, Wirksamkeit und Kohärenz.“; So die Definition im Weißbuch „Europäisches Regieren“, KOM(2001) 428; FN 1 S. 10

<sup>2</sup> Der „Governance Prozess“ ist ein Verwaltungsreformprojekt der EU, welches parallel zum in der Öffentlichkeit bekannteren EU-Verfassungs-Konvent stattfindet.

<sup>3</sup> KOM (2001) 428; Europäisches Regieren; Ein Weißbuch

<sup>4</sup> Mitteilung über Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene (KOM(2002) 428)

Vor allem in der englischsprachigen Literatur ist häufig die Rede von „voluntary agreements“ (hier wird die Freiwilligkeit auf Seiten der Wirtschaft betont im Gegensatz zu rechtlichen Verpflichtungen), „negotiated agreements“ (hier liegt die Betonung auf den Verhandlungsprozess) oder „covenants“ (die niederländische Form der Umweltvereinbarungen). Diese Begriffe werden in dieser Studie nicht herangezogen, sondern folgende Unterscheidung getroffen:

### 1.2.1 Freiwillige Vereinbarungen

**Freiwillige Vereinbarungen** werden in der Regel zwischen zwei Parteien – Industrieunternehmen/Branche und Gebietskörperschaft – ausgehandelt und vereinbart. Im Umweltbereich am häufigsten anzutreffen sind **Selbstverpflichtungen**, die von einem oder mehreren Unternehmervereinigungen zumeist mit dem Staat als einseitige und rechtlich nicht bindende Zusagen ausgehandelt werden. Der Staat tritt mit den Betroffenen über Umweltschutzziele und geeignete Wahl der Instrumente in Verhandlung und nutzt dabei die Drohung, ordnungsrechtliche Maßnahmen zu erlassen. Wesentlich bei diesen Selbstverpflichtungen ist, dass der Staat keine vertraglichen oder hoheitlichen Möglichkeiten hat, ihre Einlösung zu erzwingen. Der große Vorteil dieses umweltpolitischen Instruments liegt in der Möglichkeit für die Wirtschaft, die geeignete und damit kostengünstigste Maßnahme, mit der das vereinbarte Umweltschutzziel erreicht werden soll, frei zu wählen.

Bei neuen Problemen mit ungewissen Ursachen und Lösungsansätzen bringen freiwillige Vereinbarungen oft raschere Fortschritte; etwa, wenn die Problemlage und die möglichen Lösungsansätze für die Gesetzeserlassung noch zu wenig klar sind. Sie dienen unter anderem der Förderung der Kooperation zwischen Staat und Unternehmen, der Informationsbeschaffung der Öffentlichkeit und des Staates und fördern Umweltbewusstsein in den Unternehmen.

### 1.2.2 Umweltvereinbarungen

Eine weiterentwickelte Form von freiwilligen Vereinbarungen wird in dieser Studie als **Umweltvereinbarungen** bezeichnet. Die in dieser Studie vorgenommene Begriffsbildung orientiert sich am Konzept der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über Umweltvereinbarungen aus dem Jahr 1996, welche von den anderen Institutionen (Rat und Parlament) positiv aufgenommen wurde.<sup>5</sup>

Eine Vereinbarung muss bestimmte inhaltliche Mindestanforderungen (**Qualitätskriterien**) bezüglich **Zielen, Fristen, Transparenz, Partizipation, Monitoring und Korrekturmechanismen** enthalten, um eine Umweltvereinbarung zu sein.<sup>6</sup> Die Bedeutung dieser Kriterien wird in dieser Studie näher analysiert.

## 1.3 Aufbau der Studie

Nach dem einleitenden **Kapitel mit Begriffsdefinition und Untersuchungsgegenstand** wird im **Kapitel 2** erläutert, wie die Europäische Kommission Umweltvereinbarungen als neues umweltpolitisches Instrument in das bestehende europäische Verwaltungssystem integrieren will. Die „Governance-Ideen“ der Europäischen Kommission werden beschrieben und die Überlegungen zur Implementierung von Umweltvereinbarungen werden näher ausgeführt.

---

<sup>5</sup> KOM(1996) siehe auch Kapitel 2.2.5

<sup>6</sup> Untermuert wird die Notwendigkeit dieser Kriterien durch die jüngsten Ergebnisse einer Studie der OECD aus dem Jahr 2003, welche den Nutzen freiwilliger Vereinbarungen, die diese Kriterien nicht erfüllen, als im besten Fall neutral, meist aber als potentiell gefährlich für die Umweltpolitik bezeichnet. Die Ergebnisse gehen danach regelmäßig nicht über das business as usual Szenario hinaus. Dazu auch: Environment Daily 1468, 23.06.2003



**Kapitel 3** zeigt die Bedeutung von freiwilligen Ansätzen in der Umweltpolitik auf. Zunächst werden freiwillige Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen im System der Umweltpolitik eingeordnet und die verschiedenen Arten kurz vorgestellt. Bewertungsparameter für die Beurteilung der Effizienz und Effektivität von Umweltvereinbarungen werden definiert.

Im **Kapitel 4 und 5** werden Länderspezifika und Sektorenspezifika von freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen dargestellt. Dabei wird einerseits exemplarisch auf die Praxis in verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten eingegangen, wobei umweltpolitische interessante Fälle herausgegriffen werden. Sodann werden die bestehenden freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen in Österreich aufgelistet und ausgewählte Vereinbarungen nach den von den Studienautoren aufgestellten Qualitätskriterien für Umweltvereinbarungen überprüft.

In **Kapitel 6 und 7** wird dargestellt, wie Umweltvereinbarungen inhaltlich ausgestaltet sein müssen, um umweltpolitisch erfolgreich zu sein und um rechtlichen Grundanforderungen zu genügen. Hierbei werden die Motivationsgründe angeführt und die Chancen den Risiken der Umweltvereinbarungen gegenübergestellt. Neben diesen inhaltlichen Kriterien wird auch erläutert, wie das Verfahren zum Abschluss und zur Kontrolle von Umweltvereinbarungen gestaltet sein sollte. Weiters werden die Rechtsfragen, die sich bei breiter Anwendung von Umweltvereinbarungen als umweltpolitisches Instrument ergeben, vertieft.

**Kapitel 8** präsentiert die Empfehlungen der Studienautoren und liefert einen zusammenfassenden Überblick über die Leitlinien für die Anwendung und Ausgestaltung von Umweltvereinbarungen in Österreich. Integrationsmöglichkeiten und Hindernisse in das österreichische Verwaltungsrecht werden skizziert.

## 2 DIE REFORM DES EUROPÄISCHEN REGIERENS (GOVERNANCE)

Im Juli 2001 veröffentlichte die Europäische Kommission das Weißbuch „Europäisches Regieren“<sup>7</sup>, im Dezember 2002 erfolgte nach zahlreichen weiteren Mitteilungen der „Bericht der Kommission über Europäisches Regieren“<sup>8</sup>. Das erklärte Ziele des Weißbuches ist die Veränderung der Gemeinschaftsmethode<sup>9</sup> dahingehend, dass sie weniger Eingriffe „von oben“ vornimmt und ihre klassischen Politikinstrumente durch **nichtgesetzgeberische Maßnahmen ergänzt**.<sup>10</sup> Dies soll erreicht werden durch größere Offenheit und besserer Einbindung aller Akteure, „bessere Politik“, „besseren Regeln“ samt „besseren Ergebnissen“ und durch eine Neuausrichtung der Institutionen.

### 2.1 Das Weißbuch „Europäisches Regieren“

Thema des Weißbuch „Europäisches Regieren“ ist die Reform des Regierens auf EU-Ebene. Demokratiedefizite und Effektivitätsprobleme sollen behoben, die Transparenz und das Verständnis des Handelns der Organe der EU erhöht werden. In diesem Kapitel werden jene Aspekte herausgearbeitet, die für Umweltvereinbarungen von Bedeutung sind.

Das Weißbuch schlägt vor, die politische Entscheidungsfindung zu öffnen und mehr Menschen und Organisationen in die Gestaltung und Durchführung der EU-Politik einzubinden. Die klassischen Politikinstrumente sollen durch nichtgesetzgeberische Maßnahmen ergänzt werden. Dies soll u.a. erreicht werden durch:<sup>11</sup>

- **Bessere Einbindung aller Akteure und größere Offenheit:** Das Verhältnis zur Zivilgesellschaft und zu regionalen und lokalen Körperschaften soll **interaktiver** gestaltet werden. Bereits in einer frühen Phase der Politikgestaltung sollen nationale und europäische Verbände eingebunden werden.
- **Eine bessere Politik, bessere Regeln, bessere Ergebnisse:** Zunächst soll entschieden werden, ob überhaupt gehandelt werden muss, dann ob dies auf EU-Ebene geschehen muss und schließlich welche Instrumente eingesetzt werden müssen. Da der Rechtssetzungsprozess nach Ansicht der Kommission beschleunigt und vereinfacht werden muss, sollen vermehrt verschiedene Politikinstrumente eingesetzt werden (Verordnungen, „Rahmenrichtlinien“, Koregulierung).

#### 2.1.1 Die Grundsätze des „guten Regierens“<sup>12</sup>

Gutes Regieren und die im Weißbuch vorgeschlagenen Änderungen beruhen nach dem Weißbuch, wie bereits festgestellt, auf fünf Grundsätzen:

- **Offenheit:** Die Organe sollen offener arbeiten und sich in verständlicher Form nach außen präsentieren;
- **Partizipation:** Die relevanten Akteure müssen in den Politikgestaltungsprozess einbezogen werden und zwar von der Konzipierung bis zur Durchführung;
- **Verantwortlichkeit:** Die Rollenverteilung bei Gesetzgebung und Durchführung muss klarer sein;

---

<sup>7</sup> KOM (2001) 428

<sup>8</sup> KOM (2002) 705

<sup>9</sup> Eine Definition der „Gemeinschaftsmethode“ findet sich auf Seite 11 des Weißbuches.

Zusammengefasst ist damit gemeint, dass die Europäische Kommission die allgemeinen Interessen der Gemeinschaft an sich vertritt, während der Rat und das Europäische Parlament die demokratische legitimierte Legislativorgane darstellen, womit die Vielfalt und Wirksamkeit der Union garantiert wird.

<sup>10</sup> Seite 5 des Weißbuches

<sup>11</sup> Seite 5 ff des Weißbuches

<sup>12</sup> Seite 13 ff des Weißbuches

- **Effektivität:** Die Politik der EU muss wirksam sein, zur richtigen Zeit kommen und auf der Grundlage von klaren Zielen und Folgenabschätzungen das Notwendige versehen;
- **Kohärenz:** Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein, um komplexe Probleme bewältigen zu können.

Keiner dieser Grundsätze kann nach den Ausführungen des Weißbuches getrennt von den anderen umgesetzt werden. „Eine Politik wird künftig nur dann wirksam sein, wenn in ihre Vorbereitung, Anwendung und Durchsetzung möglichst viele Akteure einbezogen werden“<sup>13</sup>, womit wiederum die Partizipation und Offenheit für die Erreichung der Effektivität in den Mittelpunkt gestellt werden.

### 2.1.2 Bessere Politik, Regeln und Ergebnisse<sup>14</sup>

Das Weißbuch ist für alle Politikbereiche der Europäischen Union gedacht. Im Folgenden wird versucht, die für die Themenstellung der Studie relevante Bereiche herauszuarbeiten. Die Qualität und Effizienz der Regulierungsmaßnahmen muss nach Ansicht der Kommission verbessert werden. Aufgrund einer genauen Folgenabschätzung soll das beste Politikinstrument ausgewählt werden. Die Bedeutung der Koregulierung wird dabei besonders unterstrichen.

#### ⇒ Verbesserung der Qualität und Effizienz

Die EU soll nach dem Weißbuch *die Qualität und Effizienz ihrer Regulierungsmaßnahmen verbessern und diese einfach und verständlich abfassen*. Die notwendigen Verbesserungen hängen danach von sieben Voraussetzungen ab.<sup>15</sup> Zunächst solle geprüft werden, ob überhaupt Regulationsbedarf bestehe und welche wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen eine Maßnahme hat. Rechtsvorschriften seien oft nur ein Teil einer umfassenderen Lösung, wobei auch Selbstverpflichtungen als anderes, nicht bindendes Instrument in Betracht kommen.

Außerdem solle verstärkt auf **Rahmenrichtlinien** und **Koregulierungsmaßnahmen** zurückgegriffen werden, da diese weniger schwerfällig und flexibler umzusetzen seien. Hier ergibt sich ein wesentlicher Ansatzpunkt für das umweltpolitische Instrument Umweltvereinbarungen (siehe Kapitel 1.1).

#### ⇒ Koregulierung<sup>16</sup>

Besonderes Augenmerk wird auf das Instrument der Koregulierung gelegt. Die Kommission definiert Koregulierung als **Kombination bindender Rechtssetzungsmaßnahmen mit freiwilligen Maßnahmen der Hauptbeteiligten** unter Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen. Die Beteiligung der relevanten Hauptakteure an der Ausarbeitung und Durchsetzung der Maßnahmen bewirke, dass diese sich stärker mit der betreffenden Politik identifizieren und dass dadurch auch sehr detaillierte, nicht bindende Regeln besser eingehalten werden.<sup>17</sup> **Koregulierung sei möglich, wenn in der Gesetzgebung ein Rahmen mit Gesamtzielen, grundlegenden Rechten, Durchsetzungs- und**

<sup>13</sup> Seite 14 ff des Weißbuches

<sup>14</sup> Seite 24 ff des Weißbuches

<sup>15</sup> Nur die für Umweltvereinbarungen relevanten werden im Folgenden erwähnt.

<sup>16</sup> Seite 27 ff des Weißbuches

<sup>17</sup> Als Beispiel werden dabei auch die Selbstverpflichtungen der Automobilhersteller zur CO<sub>2</sub>-Reduktion genannt auf europäischer Ebene genannt. Dies ist insofern verwunderlich, da Selbstverpflichtungen dieser Art eben gerade keine Koregulierungs- sondern Selbstregulierungsmaßnahmen darstellen, wenn man den Ausführungen der Mitteilung über Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene (KOM(2002) 428) folgt.

## **Berufungsvorschriften sowie Bedingungen für die Überwachung der Rechtsanwendung festgelegt ist.**

Dies erinnert sehr stark an jene Erfordernisse, die auch für die Überprüfung von Umweltvereinbarungen von Bedeutung sind.

### ⇒ **Vereinfachung und Verbesserung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts**

Neben einer Konsolidierung des bestehenden Gemeinschaftsrechts will sich die Kommission in Zukunft bei der Rechtssetzung auf das Wesentliche beschränken. Die Delegation bestimmter Gebiete auf Regulierungsagenturen solle geprüft und die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten verbessert werden. Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht sollen konsequenter verfolgt werden.

## **2.2 Follow-up-Prozess zum Weißbuch**

Zur genaueren Präzisierung der genannten Grundsätze wurden in der Folge mehrere Mitteilungen publiziert.<sup>18</sup> Jene, die für Umweltvereinbarungen von Bedeutung sind, werden im Folgenden kurz vorgestellt.

Die Mitteilung über eine „*Bessere Rechtsetzung*“<sup>19</sup> gibt einen Überblick über drei weitere Publikationen. Die erste dieser drei Mitteilungen ist der „*Aktionsplan Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes*“<sup>20</sup>. Darin wird erläutert, wie die Qualität und Kohärenz der EU-Rechtsakte verbessert werden soll, wobei auch die Möglichkeiten des Einsatzes der Selbst- und Koregulierung angeschnitten werden. Die zweite Mitteilung enthält „*Vorschläge für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen für die betroffenen Parteien durch die Kommission*“.<sup>21</sup> Eine dritte Mitteilung ist jene über die „*Folgenabschätzung*“<sup>22</sup>, in welcher u.a. Leitlinien für die Wahl des richtigen Politikinstrumentes (z.B. Regulierungsmaßnahmen, Koregulierung, Marktinstrumente) genannt werden.

### **2.2.1 Mitteilung „Bessere Rechtssetzung“<sup>23</sup>**

In der Mitteilung wird betont, dass eine bessere Rechtssetzung auch ohne Änderung des EG-Vertrages möglich ist. Angesicht der Herausbildung eines **europäischen Demokratiebewusstseins** mögen die EU-Organe auf eine verantwortliche und verhältnismäßige Ausübung der ihnen übertragenen Befugnisse achten, wobei **Transparenz** eine bedeutende Rolle spiele.

Die EU solle sich auf die wesentlichen Maßnahmen und die Qualität der Durchführung rückbesinnen. Dadurch solle mit Hilfe der Mitgliedsstaaten der Rechtsrahmen einfacher, wirksamer und durchschaubarer werden. Unter anderem solle ein neues Konzept für die Kontrolle der Rechtsanwendung geschaffen werden. Es wird wiederholt betont, dass die „Konsolidierung der Gemeinschaftsmethode“ aus Gründen der Verantwortung, Verhältnismäßigkeit, Transparenz und Rechtssicherheit erforderlich sei.

---

<sup>18</sup> Einen Überblick über die follow-up-Papers gibt:

[http://europa.eu.int/comm/governance/suivi\\_lb\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/governance/suivi_lb_en.htm)

<sup>19</sup> KOM (2002) 275

<sup>20</sup> KOM (2002) 278

<sup>21</sup> KOM (2002) 277

<sup>22</sup> KOM (2002) 276

<sup>23</sup> KOM (2002) 275

## 2.2.2 Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“<sup>24</sup>

Erklärtes Ziel des Aktionsplanes ist es, die gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften zum Nutzen der Bürger **besser an das zu lösende Problem anzupassen**. Durch die Beteiligung der relevanten Akteure sollten die Rechtsvorschriften verständlicher und zugänglicher werden. Weiters könnten dadurch Kosten und Zeit gespart werden.

Da die *Verbesserung und Vereinfachung des Regelungsumfeldes* zu einem großen Teil in den Verantwortungsbereich des umweltpolitischen Gesetzgebers der Gemeinschaft fällt (Europäisches Parlament und Rat), werden in einem weiteren Kapitel Vorschläge für Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Europäischen Parlament und des Rates erörtert,<sup>25</sup> welche u.U. eine interinstitutionelle Vereinbarung notwendig machen könnten.

Vorgeschlagen werden Möglichkeiten, bei welchen unter genau definierten Bedingungen die Ziele des Vertrages verwirklicht werden können und gleichzeitig die Rechtssetzung und das Recht selbst vereinfacht werden. Dazu werden Maßnahmen wie die Koregulierung, Selbstregulierung und freiwillige Vereinbarungen auf sektoraler Ebene genannt. Diese Begriffe werden im Kapitel 2.2.5.2 näher erläutert.

### ⇒ **Relevanz für das Thema Umweltvereinbarungen**

In der eben vorgestellten Mitteilung wird wiederholt und ausdrücklich auf Umweltvereinbarungen Bezug genommen. Auch inhaltlich sind viele Überschneidungen mit den Erfordernissen effektiver und rechtlich fundierter Umweltvereinbarungen, wie sie von der Wissenschaft herausgearbeitet wurden, erkennbar.<sup>26</sup>

## 2.2.3 Mitteilung über Folgenabschätzung<sup>27</sup>

Betont wird, dass es sich bei der Folgenabschätzung um Hilfen für die Entscheidungsfindung handelt, und nicht um einen Ersatz für politische Beurteilungen. Es geht auch nicht (nur) um die ex-ante-Evaluierung verschiedener Maßnahmen. Die Folgenabschätzung ist Politikorientiert. Ihr Schwerpunkt liegt auf der Untersuchung der Frage, ob die Auswirkungen wichtiger Vorschläge im Rahmen der Gemeinschaftspolitik kohärent sind und mit den Grundsätzen der Verbesserung des Regelungsumfelds übereinstimmen, wobei auch die Frage der Kosteneffizienz verschiedener Maßnahmen berücksichtigt wird. Die Folgenabschätzung soll auch die **Transparenz der Vorschläge der Kommission erhöhen**.<sup>28</sup>

Ohne auf die Details des Ablaufs einer Folgenabschätzung einzugehen soll ein Punkt herausgegriffen werden:

Folgenabschätzungen sollen die **Wahl des geeigneten Politikinstrumentes** erleichtern und objektivieren. Alternativinstrumente, die denselben strategischen Zielen entsprechen, sollten immer in einer frühen Phase der Vorbereitung von Strategievorschlägen in Betracht gezogen werden.

An Alternativinstrumenten werden u.a. genannt: orientierende Regulationsmaßnahmen, Koregulierungsmaßnahmen, Marktinstrumente (z.B.: Emissionshandel, Steuern), freiwillige Vereinbarungen, Rahmenrichtlinien.

---

<sup>24</sup> KOM (2002) 278

<sup>25</sup> Seite 11 ff der Mitteilung FN 24

<sup>26</sup> z.B. OECD 2003: Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes

<sup>27</sup> KOM (2002) 276

<sup>28</sup> Da diese dadurch nachvollziehbarer werden.

Betont wird wiederum, dass die Kommission in allen Phasen der Folgenabschätzungen uneingeschränkte Transparenz gewährleisten wird.

Die Folgenabschätzung ist ein wichtiges Element in der Vorphase beim Abschluss von Umweltvereinbarungen. Erst wenn die Alternativen systematisch durchdacht worden sind, kann die Entscheidung für oder gegen den Einsatz von Umweltvereinbarungen in der Form der Ko- oder Selbst-Regulierung fallen.

#### 2.2.4 Mitteilungen über Konsultationsstandards“

Die Kommission legt Wert darauf, die Konsultationsprozesse bereits in einem **sehr frühen Stadium der Politik** (bereits bei der „Folgenabschätzung“) einzuleiten, sodass die Ergebnisse in der politischen Entscheidung auch noch berücksichtigt werden können.<sup>29</sup> Trotz der Betonung, dass die Grundsätze und Mindeststandards prinzipiell bei größeren politischen Initiativen anzuwenden seien, werden die Generaldirektionen aufgefordert, diese Grundsätze auch bei allen anderen Konsultationen angewendet.

Bei den „Allgemeinen Grundsätzen“ wird unter anderem die Bedeutung der **Partizipation der relevanten Akteure**, insb. bei **Legislativvorschlägen** genannt. Bei den „Mindeststandards“ werden u.a. entsprechende **Fristen** von mehreren Wochen für die Partizipation und Konsultation vorgegeben. Weiters wird die Auswahl der Zielgruppen zur Bestimmung der betroffenen Parteien erläutert.

#### 2.2.5 Mitteilung zu Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene

Bereits im Jahr 1996 publizierte die Europäische Kommission eine Mitteilung zum Thema Umweltvereinbarungen.<sup>30</sup> Diese Mitteilung behandelte insbesondere inhaltliche Fragen für die Ausgestaltung von Umweltvereinbarungen und die Möglichkeit der Umsetzung von Richtlinien durch Umweltvereinbarungen.

Die aktuelle Mitteilung<sup>31</sup> über Umweltvereinbarungen steht im Kontext des Governance - Prozesses und beschäftigt sich insbesondere mit der Frage der Anwendung von Umweltvereinbarungen **auf Gemeinschaftsebene** als umweltpolitisches Steuerungsinstrument. Deshalb wurde die Mitteilung in Verbindung mit dem „Aktionsplan zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“ präsentiert, in welcher Alternativen zur Rechtssetzung erläutert wurden.

Als wichtiges Thema wird in der Mitteilung die Effektivität des Rechts (bzw. alternativer Steuerungsinstrumente) angesprochen, welche durch mehr Transparenz und Öffentlichkeitsbeteiligung erhöht werden sollte. Dies betrifft auch das **Monitoring**, welches in **transparenter** Weise exakte Vorgaben, **Fristen** und **Korrekturmechanismen** vorgeben muss. Deshalb betont die Kommission gleich in der Einleitung zur hier präsentierten Mitteilung, dass sie *„rigoros ehrgeizige Ziele vorgeben wird und die Ergebnisse streng überwachen wird.“*

Die Kommission hebt die Vorteile und das Potential von Umweltvereinbarungen in der Umweltpolitik hervor, macht aber gleichzeitig klar, dass das Instrument nur dann zum Einsatz

---

<sup>29</sup> KOM (2002) 277 bzw. KOM (2002) 704, mit den genauen Titeln: „Mitteilung der Kommission, (Konsultationsdokument:) Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – (Vorschlag für) Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission.

<sup>30</sup> KOM (1996) 561 endgültig

<sup>31</sup> KOM (2002) 412; Der vollständiger Titel lautet: „Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes““

kommen kann, wenn die Leitlinien ihrer Mitteilung beachtet werden. Bezüglich der inhaltlichen Anforderungen an Umweltvereinbarungen wird dabei vielfach auf die Mitteilung aus dem Jahr 1996 Bezug genommen, welche noch immer volle Gültigkeit habe. Die Kommission hebt den Bezug des Themas **Umweltvereinbarungen** zum Konzept der **Selbst- und Koregulierung** hervor.

Für den Einsatz von Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene sieht die Kommission folgende Fragestellungen als zentral an:

#### ⇒ **Vorteile der Umweltvereinbarungen**

Bei der Auswahl der Politikinstrumente sollte die Option mit der geringsten Belastung gewählt werden. Eine geringere Belastung erwartet man sich insbesondere bei Umweltvereinbarungen im Wege der Selbst- und Koregulierung.

Durch die Einbindung der relevanten Akteure sollen **maßgeschneiderte Lösungen** entstehen, die sowohl Politikern, als auch den Betroffenen Vorteile im Vergleich zu anderen Instrumenten bringen. Man erwartet sich insbesondere

- ein antizipatorisches Vorgehen der Industrie
- relativ geringe Kosten und maßgeschneiderte Lösungen
- eine raschere Verwirklichung der Umweltziele
- qualitative Vorteile wie
  - Konsensfindung
  - stärkerer Informationsaustausch
  - Schärfung des Problembewusstseins der Unternehmen und Verbesserung des Umweltmanagements<sup>32</sup>.

#### ⇒ **Einsatzgebiete für Umweltvereinbarungen**

In der verbleibenden Amtszeit bis zum Jahr 2005 sieht die Europäische Kommission in folgenden Bereichen Potentiale für Umweltvereinbarungen:

- PVC
- Integrierte Produkt Politik
- Abfallentsorgung
- Klimaschutz
- CO<sub>2</sub> Reduktionen bei Leicht-LKWs
- sowie bei der Nachrüstung von Waggons im Schienenverkehr.

#### **2.2.5.1 Kriterien für die Beurteilung von Umweltvereinbarungen**

Die Kommission bekräftigt Ihre Kriterienliste in der zitierten Mitteilung aus dem Jahr 1996 und ergänzt diese:<sup>33</sup>

- **Kostengünstige Verwaltung:** Umweltvereinbarungen dürfen nicht zu einer übermäßigen administrativen Belastung im Verhältnis zu ihren Zielen und zu anderen Instrumenten der Politik führen
- **Repräsentanz:** Die beteiligten Parteien (Unternehmensverbände) müssen für den jeweiligen Sektor repräsentativ, organisiert und zuständig sein, um der Gefahr vor Trittbrettfahrern vorzubeugen.
- **Verbindlichkeit:** Die Kommission sieht die Verbindlichkeit der Umweltvereinbarung als Notwendigkeit für eine effektive Verwendung des Instruments.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Seite 5f der Mitteilung KOM (2002) 412

<sup>33</sup> Seite 10 ff der Mitteilung KOM (2002) 412

- **Einbeziehung der Zivilgesellschaft:** In Hinblick auf die Transparenzgebote im 6. Umweltaktionsprogramm und dem „Governance-Weißbuch“ sollten nach Auffassung der Kommission sowohl die Vereinbarungen als auch die Zwischen- und Abschlussberichte veröffentlicht werden. Alle Interessengruppen sollten Gelegenheit haben, zum Entwurf einer Umweltvereinbarung Stellung zu nehmen (**Partizipation**), wobei die Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen zu beachten sind. Die Rolle von **Umweltverbänden** wird betont.
- **Quantifizierte, abgestufte Ziele:** Die Ziele müssen klar und eindeutig sein.<sup>35</sup> Im Falle einer längeren Zeitspanne müssen Zwischenziele vereinbart werden. Die Zielwerte müssen messbar sein.
- **Zusätzlicher Nutzen:** Eine Umweltvereinbarung muss einen zusätzlichen Nutzen in Form eines hohen Umweltschutzniveaus mit sich bringen. Umweltvereinbarungen welche nicht über ein „business-as-usual – Szenario“ hinausgehen, sollten vermieden werden.
- **Monitoring:** Die Umweltvereinbarung muss eine angemessene Überwachungsregelung enthalten, wobei die Verantwortung zwischen unabhängigem Prüfer und Wirtschaft getrennt sein muss. Der Plan für die Überwachung muss **ausführlich, transparent** und **objektiv** sein.
- **Nachhaltigkeit:** Gemäß der Mitteilung über eine Nachhaltigkeitsprüfung<sup>36</sup> müssen Umweltvereinbarungen im Einklang mit wirtschaftlichen und sozialen Aspekten einer nachhaltigen Entwicklung stehen.
- **Kohärenz der Anreize:** Steuern, Marktdruck, Ordnungsrecht und andere Signale an die Beteiligten einer Umweltvereinbarung sollten nicht im Widerspruch mit den Zielen der Vereinbarung stehen.

### 2.2.5.2 Verfahren für den Abschluss von Umweltvereinbarungen<sup>37</sup>

Die Kommission betont, dass rechtsverbindliche Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene grundsätzlich nicht möglich sind, weil der Kommission die Kompetenz zu deren Abschluss fehlt. Eine rechtliche Verbindlichkeit kann nur auf Umwegen erreicht werden. Die Kommission sieht zwei Möglichkeiten, Vereinbarungen in ihrer Verbindlichkeit zu bekräftigen. Eine Möglichkeit ist eine formelle Anerkennung (Kenntnisnahme) von einer Umweltvereinbarung - jedoch ohne Rechtsfolgen - durch eine Mitteilung der Kommission.

Eine andere Möglichkeit der Bekräftigung sieht die Kommission im Rahmen der „Koregulierung“, welche sich als eine Mischform zwischen Ordnungsrecht und Selbstregulierung darstellt. Beide Varianten werden im Folgenden erklärt.

#### 2.2.5.2.1 Anerkennung von Umweltvereinbarungen im Rahmen der „Selbstregulierung“<sup>38</sup>

Die Kommission kann es für sinnvoll erachten, auf einen Legislativvorschlag zu verzichten, wenn bestehende Vereinbarungen zwischen den betroffenen Akteuren einen Sachverhalt bereits ausreichend regeln. Die Kommission kann solche Umweltvereinbarungen durch eine Empfehlung oder einen Briefwechsel anerkennen, wie dies in der Vergangenheit bereits wiederholt geschehen ist.<sup>39</sup> Dieser Akt der Anerkennung hat jedoch keinerlei

<sup>34</sup> Dies obwohl die Kommission selbst im Rahmen der Selbstregulierung mit (nur) unverbindlichen Vereinbarungen agiert.

<sup>35</sup> Ähnlich wie in Rechtsvorschriften.

<sup>36</sup> KOM (2002) 276

<sup>37</sup> Seite 7 ff und 13 ff der Mitteilung KOM (2002) 412

<sup>38</sup> Nach den Ausführungen der Kommission umfasst die „Selbstregulierung“ zahlreiche Verfahren, gemeinsame Regeln, Verhaltenskodizes und va. freiwillige Vereinbarungen, um ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln.

<sup>39</sup> So z.B. 1999/125/EG, Empfehlung der Kommission vom 5. Februar 1999 über die Minderung von CO2 Emissionen von PKW (ACEA – Verband europäische Automobilhersteller); 2000/303/EG,



Rechtswirkungen. Schon gar nicht verzichtet die Kommission dadurch auf ihr Initiativrecht bezüglich Vorlage von Rechtsvorschriften.

Zusätzlich kann die Kommission vorschlagen, die Anerkennung einer Umweltvereinbarung mit einer Überwachungsentscheidung des Parlaments und des Rates zu verknüpfen. In dieser **Überwachungsentscheidung** könnten die Modalitäten und Parameter des Monitorings festgelegt werden, nach welchen der Erfolg einer Umweltvereinbarung überprüft werden soll.

⇒ **Ablauf eines Selbstregulierungsverfahrens**<sup>40</sup>

1. Die Kommission teilt in einem möglichst frühen Stadium (z.B. in einem Weißbuch oder im Arbeitsprogramm) der Öffentlichkeit und den Institutionen ihre Absicht mit, eine Umweltvereinbarung anzuerkennen bzw. auszuhandeln. Der Rat und das Europäische Parlament sowie Stakeholder hätten dann Gelegenheit, sich dazu nach ihrem Ermessen zu äußern. (**Transparenz**)
2. Die Einschätzung und die Schlussfolgerungen bezüglich der Verwendbarkeit einer Umweltvereinbarung werden durch das Internet öffentlich bekannt gemacht. Die breite Öffentlichkeit soll dadurch die Möglichkeit haben, sich über die geplante Vereinbarung zu informieren und dazu Stellung zu nehmen. (**Transparenz** und **Partizipation**)
3. Nach Prüfung aller Stellungnahmen, insb jener des Europäischen Parlaments und des Rates, kann die Kommission beschließen, die Umweltvereinbarung anzuerkennen.<sup>41</sup>
4. Die Umweltvereinbarung wird von der Kommission mit den relevanten Akteuren ausverhandelt und in der Form einer Empfehlung im Amtsblatt und im Internet veröffentlicht. (**Transparenz**)
5. Die Kommission prüft anhand von Berichten, ob das angestrebte Umweltziel erreicht wurde. Die Ergebnisse der Überwachung werden dem Europäischen Parlament und dem Rat zugeleitet und der Öffentlichkeit elektronisch zugänglich gemacht. (**Monitoring**)
6. Die Kommission kann in Form einer Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates Regeln für das Monitoring vorschlagen, sodass beurteilt werden kann, ob das Umweltziel erreicht wurde. (**Monitoring**)
7. Führt eine Vereinbarung nicht zu den gewünschten Ergebnissen, kann die Kommission von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und eine entsprechende bindende Rechtsvorschrift vorschlagen. (**Sanktion**)

⇒ **Kritische Beurteilung**

Durch die genannten Verfahrensvorschriften wird einerseits versucht das institutionelle Gleichgewicht zu berücksichtigen, andererseits ein effektives Monitoring samt Sanktion zu garantieren. Insbesondere die Möglichkeit der Kombination mit der Überwachungsentscheidung des Rates und des Europäischen Parlamentes sollte weiterverfolgt werden und könnte die Wirkung derartiger Vereinbarungen bedeutend verbessern.

---

Empfehlung der Kommission vom 13. Februar 2000 über die Minderung von CO<sub>2</sub> Emissionen von PKW (KAMA); 2000/304/EG, Empfehlung der Kommission vom 13. April 2000 über die Minderung von CO<sub>2</sub> Emissionen von PKW (JAMA)

<sup>40</sup> Seite 13, KOM (2002) 412

<sup>41</sup> Die Abwertung anderer Stellungnahmen, insb. jener der betroffenen Öffentlichkeit, deren Wichtigkeit wiederholt betont wurde, ist nicht verständlich. Es ist zwar klar, dass die Kommission versucht, das institutionelle Gleichgewicht durch umfassende Anhörungsrechte zu wahren, jedoch erscheint die dadurch entstandene „Abwertung“ der Stellungnahmen anderer beteiligter Akteure im Widerspruch zur Idee der Governance Diskussion.

Unverständlich ist hingegen die fehlende Verpflichtung zur Berücksichtigung der Stellungnahmen der „beteiligten Akteure“, deren Bedeutung in den anderen Mitteilungen wiederholt unterstrichen wurde. Während in den Mitteilungen zur Governance und auch in den beiden Mitteilungen bezüglich Umweltvereinbarungen die bedeutende Rolle der Partizipation und Einbindung der zumindest betroffenen Öffentlichkeit betont wird, tritt dieses Element bei der „Selbstregulierung“ in den Hintergrund.

#### 2.2.5.2.2 Koregulierung

Beim Koregulierungsansatz wird ein **Rechtsakt** verabschiedet, welcher bestimmte Mindestinhalte (konkrete **Ziele, Fristen, Monitoring, Korrekturmechanismen**) vorgibt, ohne jedoch vorzuschreiben, wie diese Ziele zu erreichen sind. Im Rechtsakt selbst wird bestimmt, wie weit die Festlegung und Durchführung der Maßnahmen den betroffenen Akteuren überlassen wird.

Mit Rechtsakt meint die Kommission in erster Linie **Richtlinien** oder Rahmenrichtlinien. Zu deren Umsetzung können Umweltvereinbarungen auf europäischer Ebene (etwa unter Beteiligung gesamteuropäischer Unternehmerverbände) eingesetzt werden. Eventuell könnte nach Ansicht der Kommission auch bloß auf bestehende Umweltvereinbarungen Bezug genommen werden.

Ist aufgrund der im Rechtsakt vorgesehenen Zwischenziele erkennbar, dass die Maßnahmen nicht zum gewünschten Erfolg führen, kann der Rechtsakt die Anwendung bzw. Implementierung detaillierterer Vorschriften vorsehen. Weiters könnte die Kommission in jedem Fall ihr Initiativrecht ausüben und dem Gesetzgeber einen herkömmlichen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift unterbreiten.

#### ⇒ Unklarheiten

Die Ausführungen der Kommission zur Koregulierung bei Umweltvereinbarungen sind nicht ganz klar. Verwirrend<sup>42</sup> ist insbesondere die wiederholte Nennung von Richtlinien im Zusammenhang mit der Anwendung von *Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene*<sup>43</sup>. Adressaten einer Richtlinie sind die Mitgliedsstaaten und nicht konkrete Unternehmen oder Sektoren, die Partei einer Umweltvereinbarung mit der Gemeinschaft sein könnten. Als Rechtsakt würden sich im Gegensatz zu Richtlinien daher andere Rechtsetzungsinstrumente wie Verordnungen oder Entscheidungen eher eignen.

Nach Meinung der Studienautoren würden sich folgende rechtliche Instrumente zur Vorgabe von Umweltzielen anbieten: Verordnungen, wenn ganze Branchen die Adressanten der Regelung sind und Entscheidungen, wenn einzelne Unternehmen angesprochen sind. Die konkreten Wege zur Zielerreichung könnten - dem Koregulierungsansatz entsprechend - im Rahmen von Umweltvereinbarungen festgelegt werden.

Nach Auskunft eines mit dieser Mitteilung befassten Mitarbeiters der Kommission fasst diese jedoch tatsächlich Richtlinien ins Auge. Dies sei rechtstheoretisch zwar nicht ganz richtig, finde sich in der Realität jedoch wiederholt wieder.<sup>44</sup> Partner der Umweltvereinbarung sollen **europäische** Industrieverbände sein. Da die rechtliche Umsetzung aber über eine Richtlinie erfolge, verbleibe die Letztverantwortung für die Erreichung der Ziele bei den

---

<sup>42</sup> Auch der Entwurf der Stellungnahme des Europäischen Parlament vom 25. Februar 2003 geht von Richtlinien als Koregulierungsinstrument aus: European Parliament: DRAFT REPORT on environmental agreements at Community level within the framework of the Action Plan „Simplifying and Improving the Regulatory Environment (2002/2278(INI))“

<sup>43</sup> So der Titel der Mitteilung KOM (2002) 412

<sup>44</sup> So gäbe es auch Richtlinien, in welchen Verpflichtungen für die Kommission festgeschrieben sind, was bei strikter Auslegung auch nicht möglich sei. Andererseits gibt es auch Verordnungen, die Umsetzungsverpflichtungen für Mitgliedsstaaten enthalten, wie etwa die EMAS-VO.

**Mitgliedsstaaten.** Rechtlich blieben Umweltvereinbarungen jedenfalls Selbstverpflichtungserklärungen, welche keine rechtlich bindende Wirkung für die Kommission mit sich bringt. Als Beispiel könne Art 10 Absatz 3 der Altauto Richtlinie<sup>45</sup> genannt werden. Danach können bestimmte Bestimmungen der Richtlinie durch Umweltvereinbarungen – hier wohl allerdings eher auf der Ebene der Mitgliedsstaaten - umgesetzt werden, sofern diese verbindlich sind und die übrigen genannten Kriterien erfüllen.

⇒ **Möglicher<sup>46</sup> Ablauf**

1. Die Kommission teilt der Öffentlichkeit und den Institutionen in einem möglichst frühen Stadium (z.B. in einem Weißbuch oder im Arbeitsprogramm) ihre Absicht mit, eine Umweltvereinbarung im Rahmen der Koregulierung anzuwenden. Es kann sich dabei um die Anerkennung bestehender Vereinbarungen oder um vorgeschlagene oder vorzuschlagende Umweltvereinbarungen handeln. (**Transparenz**)
2. Die Interessengruppen werden entsprechend den *Mindeststandards für Konsultationen* gehört. Alle Möglichkeiten des Aktionsplanes „*Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds*“ werden angewendet (so insb die *Folgenabschätzung*). (**Partizipation**)
3. Nach Prüfung aller Stellungnahmen und nach Abstimmung des Inhaltes der Vereinbarung und angemessener Beteiligung der betroffenen „Akteure“ bereitet die Kommission einen Rechtsakt mit den wesentlichen Inhalten (Ziele, Fristen, Monitoring, Zwischenziele, Korrekturmechanismen) vor. (**Partizipation**)
4. Die Kommission unterbreitet dem Gesetzgeber (Rat und Europäisches Parlament) einen Vorschlag für einen Rechtsakt. Die Entscheidung darüber erfolgt nach dem Mitentscheidungsverfahren.
5. Der Rechtsakt wird im Amtsblatt veröffentlicht. Die Umweltvereinbarung wird zusätzlich auf der Internetseite der Kommission abrufbar sein. Auch die Überwachungsergebnisse und die entsprechende Berichte werden elektronisch zur Verfügung gestellt. (**Transparenz**)
6. Die Kommission kann jederzeit von ihrem Initiativrecht Gebrauch machen und geeignete verbindliche Rechtsvorschriften vorschlagen, wenn die Umweltvereinbarung nicht zu den erwarteten Ergebnissen führt. (**Sanktion**)

⇒ **Analyse**

Die Koregulierung ist eine **Mischform** zwischen Ordnungsrecht und Selbstregulierung. Durch die Koregulierung werden die umweltpolitischen Ziele, Fristen und Monitoring sowie ein transparentes und partizipatives Verfahren regulativ vorgegeben. Die Umsetzung wird den betroffenen Akteuren selbst überlassen, sofern sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen. Dadurch sollten Vorteile sowohl für die Verwaltung als auch für die Wirtschaft generiert werden. Die **Letztverantwortung** für die Erreichung der umweltpolitischen Ziele bleibt bei den Mitgliedsstaaten, obwohl diese kaum Einfluss auf die Umsetzung der auf europäischer Ebene abgeschlossenen Umweltvereinbarung haben.

⇒ **Kritik**

Es wird zwar betont, dass die „*Mindeststandards für Konsultationen*“ berücksichtigt werden sollten, doch tritt die Bedeutung der Partizipation der Öffentlichkeit im Vergleich zu den Forderungen und Anmerkungen an anderen Stellen der Mitteilungen<sup>47</sup> trotzdem in den

---

<sup>45</sup> Richtlinie 2002/53/EG

<sup>46</sup> Während der Ablauf einer Selbstregulierung von der Kommission nachvollziehbar geschildert wurde, ist der genaue Ablauf der Koregulierung nur unter Heranziehung der anderen Governance Publikationen erkennbar.

<sup>47</sup> Seite 11, KOM (2002) 412 verweist auf KOM (1996) 561: Dabei wird die „Abstimmung mit den beteiligten Kreisen“ gefordert.

Hintergrund. Dies ist negativ zu beurteilen. Die Bedeutung der Partizipation der Öffentlichkeit und der Transparenz bei der Abfassung und Überprüfung von Umweltvereinbarungen wurde auch von der Europäischen Kommission wiederholt betont. Bei Umweltvereinbarungen sollten die Partizipationsrechte über die „normalen“, wenngleich durch die *Mindeststandards für Konsultationen* erweiterten, Partizipationsrechte hinausgehen, um zu ambitionierten Zielen zu kommen und um den effektiven Vollzug der Vereinbarungen zu fördern.

### 3 BEDEUTUNG VON FREIWILLIGEN ANSÄTZEN IN DER UMWELTPOLITIK

Im diesem Kapitel folgt eine kurze Einführung in die Idee und Terminologie freiwilliger Ansätze und indirekter Steuerungsinstrumente. Dabei wird insbesondere auf die Stellung von Umweltvereinbarungen und freiwilligen Vereinbarungen im System freiwilliger Ansätze eingegangen.<sup>48</sup>

#### 3.1 Indirekte Steuerungsinstrumente<sup>49</sup>

Außer durch **direkte Verhaltenssteuerung**, d.h. durch verbindliche gesetzliche und administrative Verhaltensvorgaben,<sup>50</sup> letztlich also durch „gebietenden oder verbietenden Befehl und Zwang“ (Command and Control - Politik) kann Umweltschutz auch im Wege indirekter, mittelbarer Einwirkung des Staates betrieben werden. Dieser verzichtet auf strikte Determination des Verhaltens der Normadressaten und bemüht sich stattdessen, motivierend auf deren Entscheidungen Einfluss zu nehmen.<sup>51</sup> Insbesondere soll das Eigeninteresse für den Umweltschutz mobilisiert werden. Das Ordnungsrecht war im Bereich des Umweltrechts lange Zeit „unangefochtener Favorit“. Häufig wird es jedoch heute als unmodern, obrigkeitstaatlich und **ineffizient** bezeichnet<sup>52</sup>.

##### ⇒ Mögliche Einsatzgebiete

Indirekte Steuerungsinstrumente sollten vor allem dort eingesetzt werden, wo das **klassische Ordnungsrecht an die Grenzen stößt**, sei es wegen Vollzugsdefiziten oder wegen diffuser Umweltverschmutzungsquellen, die nur schwer fassbar und regulierbar sind. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass indirekte Regulierung zu einem Verlust rechtsstaatlicher Klar- und Sicherheit führen kann. Deshalb sollten indirekte Steuerungsinstrumente immer nur zur **Ergänzung**, nicht jedoch zum gänzlichen Ersatz von Ordnungsrecht eingesetzt werden.<sup>53</sup> Ein **Ersatz des Ordnungsrechts** ist dort möglich, wo **Umweltziele klar definiert werden können** (ziel-, ergebnis- oder immissionsorientierte Politik, im Gegensatz zu emissionsorientierter Politik). Hier könnten Umweltvereinbarungen eingesetzt werden, da diese einen klassisch **ergebnisorientierten Ansatz** darstellen. Die **neuen Herausforderungen der Umweltpolitik**<sup>54</sup> (z.B. Klimaschutz, Energieeffizienz, integrierte Produktpolitik, Abfallwirtschaft) lassen durchaus klar definierbare strategische Umweltziele formulieren,<sup>55</sup> weshalb in diesen Bereichen Umweltvereinbarungen und andere indirekte Steuerungsinstrumente eher eingesetzt werden können.

##### ⇒ Einteilung der indirekten Steuerungsinstrumente

Die Ausgestaltung der verschiedenen Arten indirekter Steuerungsinstrumente ist **sehr unterschiedlich**. Die Gemeinsamkeit liegt in der indirekten Wirksamkeit und in der Tatsache, dass es sich um keine „command and control“ Vorschriften handelt. Wie eben erörtert, verzichtet der Staat dabei auf die direkte Einflussnahme auf den Normadressaten und bemüht sich stattdessen, **indirekt** auf deren Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Da sich diese Steuerungsinstrumente insbesondere an die Wirtschaft richten und letztere in

<sup>48</sup> Siehe dazu schon oben Kapitel 1.2

<sup>49</sup> Einen guten aktuellen Überblick über verschiedene umweltpolitische Steuerungsinstrumente gibt: Hasenhüttl, S in Forum Wissenschaft & Umwelt, 2003;

<sup>50</sup> So z.B. Umweltauflagen an Emissionen, Produktionsprozessen.

<sup>51</sup> Kloepfer M, 1998, Rz 153;

<sup>52</sup> Zu diesen Vorwürfen sehr kritisch: Lübbe-Wolff: Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen; NVwZ 2001, 482

<sup>53</sup> Kloepfer M, 1998

<sup>54</sup> Lübbe-Wolff, aaO, spricht dabei von „Umweltproblemen der zweiten Generation“.

<sup>55</sup> Das Ziel bestimmte Schadstoffemissionen in einem bestimmten Zeitpunkt um eine bestimmte Menge zu reduzieren, oder den Energieverbrauch um einen bestimmten Prozentsatz zu vermeiden lässt sich klar in einem vollziehbaren Verhaltensbefehl formulieren.

einem marktwirtschaftlichen System meist nur aus ökonomischen Motiven aktiv wird, ist davon auszugehen, dass die indirekte Verhaltenssteuerung in der Regel einen **ökonomischen Vorteil** für den Adressaten der gewünschten Verhaltensweise mit sich bringen muss oder eben einen ökonomischen Nachteil, wenn eine bestimmte Maßnahme nicht gesetzt wird. Zu den bedeutendsten indirekten Steuerungsinstrumenten zählen die ökonomischen Instrumente, die freiwilligen Ansätze und Maßnahmen im Bereich der Umweltinformation.

### 3.1.1 Ökonomische Instrumente

Zu den ökonomischen Instrumenten im engeren Sinn zählen Subventionen, Umweltabgaben („Öko-Steuern“) und handelbare Emissionszertifikate. Oft werden aber auch die freiwilligen Vereinbarungen zur Gruppe der ökonomischen Instrumente gezählt.<sup>56</sup> Eine Verbindung zwischen anreizorientierten Instrumenten und freiwilligen Ansätzen besteht jedenfalls in der Tatsache, dass die Wirtschaft bei den freiwilligen Ansätzen versucht, auf die ökonomisch effizienteste Weise, bestimmte Umweltziele zu erreichen. Eine klare Trennung zwischen den einzelnen Instrumenten ist nicht immer möglich und auch nicht zweckmäßig.

### 3.1.2 Umweltinformationen<sup>57</sup>

Informatorische Instrumente werden u.a. beschrieben als „umweltpolitische Maßnahmen, die darauf abzielen, die Informationen und Wertvorstellungen des Entscheidungsträgers zu beeinflussen“. Informatorische Instrumente zielen im Allgemeinen darauf ab, die Informationslage der Verbraucher und Kapitalanleger zu verbessern. Durch mehr Markttransparenz und entsprechende Substitutionsentscheidungen zugunsten umweltfreundlicher Branchen sollten Wirtschaftsakteure zu Umweltentlastungen beitragen. Instrumente zur Verbesserung der Umweltinformation sind etwa Umweltzeichen, das Umweltmanagement, die betriebliche Umweltsachverteilung, ökologisches Marketing und Umweltaudit-Systeme.

### 3.1.3 Freiwillige Instrumente

Unter freiwilligen Instrumenten (freiwillige Ansätze, voluntary approaches) versteht man Instrumente, bei welchen sich Unternehmen in der Regel **außerhalb bestehender Rechtsnormen freiwillig verpflichten**, bestimmte Umweltziele zu erreichen. Die „Freiwilligkeit“ wird oft gefördert durch staatlichen beinahe Zwang<sup>58</sup> und idealerweise durch vorteilhafte ordnungsrechtliche Ausnahmen und bestimmte ökonomische Anreize. Andererseits erwarten sich viele Unternehmen durch freiwillige Maßnahmen eine effizientere Zielerreichung als durch ordnungsrechtliche Vorgaben, ein besseres Image oder ein besseres Verhältnis zu Behörden.

Die freiwilligen Instrumente kann man wiederum in mehrere Gruppen zusammenfassen:<sup>59</sup>

#### ⇒ **Nichtstaatliche Umweltschutzprogramme**

Nichtstaatliche freiwillige Umweltschutzprogramme („unilateral commitments“) sind unternehmensbezogene Programme zur Verbesserung der Umweltbilanz der Unternehmen, welche von den beteiligten Unternehmen selbst initiiert und gestaltet werden. Die Ergebnisse und Inhalte dieser Programme werden an die für das Unternehmen wichtigen Partner und Interessenten (Angestellte, Aktionäre, Kunden, etc.) weitergeleitet. Sowohl die Definition der Umweltziele als auch die Mechanismen zur Überwachung der Einhaltung dieser Ziele

<sup>56</sup> so bspw. KOM (1992) 23; 5. Umweltaktionsprogramm der EU

<sup>57</sup> nach Hasenhüttl, in Forum Wissenschaft und Umwelt, 2003, nwN

<sup>58</sup> Beispielsweise durch die Androhung einer ordnungsrechtlichen Regelung.

<sup>59</sup> Ähnliche Klassifizierungen und weitere Nachweise sind zu finden in: Higley C.J., Lévêque F., 2001; OECD, 1999

werden von den Unternehmen selbst festgesetzt. Um die Glaubwürdigkeit und Effektivität dieser Zusagen zu erhöhen, delegieren die Firmen oft die Überwachung und Streitschlichtung an Dritte.

Ein Beispiel ist das **Responsible-Care-Program** der kanadischen Chemieindustrie (welches auch in Europa und in Österreich von der chemischen Industrie verwendet wird), an welchem sich über 70 Unternehmen beteiligten. Wegen des nachlassenden Vertrauens der Konsumenten in die Chemieindustrie und wegen einer zu erwartenden strengeren Gesetzgebung wurde dieses Programm vom Dachverband der Chemieindustrie initiiert. Die Unternehmen verpflichten sich zu strengeren Umweltauflagen und müssen sich regelmäßig von einem externen Komitee prüfen lassen. Die Ergebnisse dieses Audits werden öffentlich präsentiert.

#### ⇒ **Vom Staat initiierte Umweltmanagement Systeme**

Auch hier beteiligen sich Unternehmen freiwillig an einem System von Maßnahmen, die zu einer besseren Umweltqualität führen sollen. Im Gegensatz zu den nichtstaatlichen Umweltschutzprogrammen werden Ziele, Modalitäten und Monitoring von staatlichen Behörden vorgegeben und reguliert. Der Staat schreibt somit die einzuhaltenden Umweltauflagen bzw. die zu erreichenden Umweltziele, die Überprüfungsmodalitäten (Monitoring) und die Kriterien für eine Mitgliedschaft vor. Als Gegenleistung gibt es in der Regel ökonomische Vorteile wie Subventionen, Steuervorteile oder etwa die Möglichkeit der Verwendung eines staatlichen Umweltzeichens zu PR-Zwecken. In manchen Staaten werden auch Verwaltungsvereinfachungen - etwa im Rahmen von Anlageneingenehmigungsverfahren - gewährt.

Als Beispiel kann das seit 1993 bestehende und im Jahr 2001 novellierte **EMAS** – System (Eco Management and Auditing Scheme)<sup>60</sup> der EU genannt werden, welches den Unternehmen seit 1993 offen steht. Betriebe, die daran teilnehmen wollen, müssen eine Umweltbetriebsprüfung ihrer Anlagen und über Betriebsabläufe durchführen, eine Umweltstrategie für ihr Unternehmen und ein Umweltprogramm mit konkreten Maßnahmen festlegen. Eine periodische Überprüfung durch unabhängige Umweltgutachter ist vorgeschrieben und die Unternehmen erhalten ein spezielles EMAS Umweltzertifikat, welches zu PR-Zwecken verwendet werden kann. Weiters sind in Österreich für teilnehmende Unternehmen bestimmte verwaltungsrechtliche Vereinfachungen vorgesehen.

#### ⇒ **Freiwillige Vereinbarungen, Selbstverpflichtungen und Umweltvereinbarungen**

Zu den freiwilligen Instrumenten zählen Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft oder Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft, um bestimmte Umweltziele zu erreichen. Bei den Vereinbarungen wird in dieser Studie zwischen freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen unterschieden. Umweltvereinbarungen müssen bestimmte inhaltliche Erfordernisse bezüglich Transparenz, Zielen, Fristen, Monitoring, Korrekturmechanismen und Partizipation erfüllen<sup>61</sup> (siehe Kapitel 3.2).

---

<sup>60</sup> Verordnung EG/761/2001 („EMAS-II VO“) und in Österreich, dass diese komplementierende Umweltmanagementgesetz (UMG; BGBl. I Nr. 96/2001)

<sup>61</sup> Vgl. schon oben Kapitel 1.2

### 3.2 Typen von freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen

Die Begriffe Umweltvereinbarungen, freiwillige Vereinbarungen, verhandelte Vereinbarungen, Umweltabsprachen, Selbstverpflichtungen, Umweltverträge, freiwillige Umweltvereinbarungen, langfristige Vereinbarungen etc. werden in der Literatur häufig synonym verwendet. Wie bereits in Kapitel 1.2 erwähnt, wird hingegen in dieser Studie zwischen freiwilligen Vereinbarungen und **Umweltvereinbarungen (Qualitätsbegriff)** unterschieden.

- ⇒ Umweltvereinbarungen (Qualitätsmerkmal) im Sinne dieser Studie sind Übereinkünfte oder Erklärungen, „ausgehandelt“ zwischen Staat und Wirtschaft, um bestimmte Umweltziele zu erreichen unter Berücksichtigung inhaltlicher Mindestanforderungen bezüglich Transparenz und Partizipation, quantifizierbare und ambitionierte Ziele und Fristen, effektives und unabhängiges Monitoring, Korrekturmechanismen im Falle der Zielverfehlung.
- ⇒ Freiwilligen Vereinbarungen werden in dieser Studie klar unterschieden. Auch **freiwillige Vereinbarungen** und Selbstverpflichtungen (d.h. ohne Erfüllung der Qualitätskriterien für Umweltvereinbarungen), können positive Effekte für die Umweltpolitik haben. Man spricht von den sogenannten „**soft effects**“ wie Vertrauensbildung zwischen Behörden und Unternehmen, Informationsgewinn, Förderung von Umweltbewusstsein in Unternehmen. Aber auch zur **Annäherung bei neu auftretenden Problemen** oder diffusen Ursachen bzw. bei verschiedenartigen Lösungsansätzen für dasselbe Problem bieten sich freiwillige Vereinbarungen für erste Schritte zur Problemannäherung an. Gemeinsames Merkmal dieser „Vereinbarungen“ ist, dass sie „**freiwillig**“ in der Form sind, dass es keine rechtliche Verpflichtung<sup>62</sup> zum Abschluss einer solchen Vereinbarung gibt und dass sie die erklärte Intention haben, bestimmte umweltpolitische Ziele zu erreichen.

Während bei verbindlichen Vereinbarungen der Staat auch nach außen als Vereinbarungspartner in Erscheinung tritt und diese in der Regel auch rechtsverbindlich sind, agiert der Staat bei unverbindlichen Vereinbarungen (Selbstverpflichtung im engeren Sinn)<sup>63</sup> meist im Hintergrund und letztere sind auch nicht rechtsverbindlich.<sup>64</sup>

Im folgenden Abschnitt werden bestimmte Grundtypen und Gruppen von umweltschutzbezogenen Vereinbarungen dargestellt.<sup>65</sup>

#### 3.2.1 Einseitige und mehrseitige Vereinbarungen

Ein Synonym für **einseitige Vereinbarungen** sind die Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Der Begriff Selbstverpflichtungen<sup>66</sup> wird insbesondere in Deutschland verwendet. Selbstverpflichtungen sind danach rechtlich unverbindliche Zusagen von Unternehmen oder Unternehmensverbänden gegenüber dem Staat, welche die Erreichung bestimmter umweltpolitischer Ziele durch konkrete die Umwelt verbessernde Maßnahmen zum Gegenstand haben. In den letzten 20 Jahren wurden in Deutschland bis zu 80

<sup>62</sup>Wenngleich oft eine faktische, bspw. durch die Androhung einer ordnungsrechtlichen Regulierung.

<sup>63</sup>Frenz, 2001 versteht in seinem Werk unter „Selbstverpflichtung“ alle Spielarten von freiwilligen Ansätzen von der EMAS Teilnahme und verbindlichen Vereinbarungen bis zu „reinen“ Selbstverpflichtungen ohne jede staatliche Beteiligung. Der Begriff scheint in Deutschland auch meist so verstanden und verwendet zu werden.

<sup>64</sup>Die Unterscheidung zwischen „Vereinbarung“ und „Selbstverpflichtung“ ist nicht immer leicht zu ziehen und hängt von der Interpretation dieser Begriffe ab. Für Frenz (2001) sind auch Vereinbarungen, verbindliche Verträge und die EMAS Teilnahme „Selbstverpflichtungen“, weil sich die Unternehmen, selbst verpflichten, etwas zu tun, das vom Ordnungsrecht nicht gefordert ist und ihr Verhalten deshalb als freiwillig zu beurteilen ist.

<sup>65</sup>Barth R., Dette, B., 2001; S. 21 ff.

<sup>66</sup>Schendel F., 2001 FN 6;



Selbstverpflichtungen dieser Art abgeschlossen. Regelmäßig gehen diesen einseitigen Selbstverpflichtungserklärungen jedoch intensive **Verhandlungen** mit dem Staat voraus.

**Mehrseitige oder multilaterale Vereinbarungen** (verhandelte Vereinbarungen; Negotiated Agreements) zeichnen sich hingegen dadurch aus, dass auf zumindest einer Seite der Vereinbarung formal der Staat steht. Während der Staat bei Selbstverpflichtungen regelmäßig im Hintergrund agiert, nach außen jedoch nicht in Erscheinung tritt, ist der Staat hier offizieller Vereinbarungspartner. Die Vereinbarung ist dabei oft verbindlich und als Vertrag zu qualifizieren.

### 3.2.2 Sektorale Vereinbarung oder Einzelvereinbarungen

Innerhalb der multilateralen Vereinbarungen kann man wiederum, je nach der Art und Anzahl der Vereinbarungspartner des Staates unterscheiden:

- (a) **Sektorale Vereinbarungen** werden zwischen Staat und Interessenvertreter ausgehandelt. Die Interessenvertreter sind wiederum für die Einhaltung der in der Umweltvereinbarung festgelegten Ziele verantwortlich, wenngleich diese in den meisten Staaten keine rechtliche Verantwortung übernehmen können. Sektorale Vereinbarungen werden von der Europäischen Kommission als europapolitisches Steuerungsinstrument vorgeschlagen. Um sektorale Vereinbarungen für die betroffenen Unternehmen verbindlich zu machen, bedarf es deshalb regelmäßig einer weiteren formellen Vereinbarung zwischen dem Staat und den einzelnen Unternehmen, wie dies in manchen EU-Mitgliedsstaaten vorgesehen ist.
- (b) **Vereinbarungen zwischen Staat und einer Mehrzahl einzelner Unternehmen:** Sind wenige Unternehmen für den Großteil bestimmter Probleme verantwortlich, werden die Vereinbarungen zweckmäßiger Weise mit diesen wenigen Unternehmen selbst ausgehandelt und vereinbart, ohne die Zwischenschaltung von Unternehmensverbänden.
- (c) **Vereinbarungen zwischen Staat und einem einzelnen Unternehmen:** Schließlich gibt es Vereinbarungen, bei welchen sich der Staat und ein einzelnes Unternehmen als Vereinbarungspartner gegenüber stehen. Dies macht Sinn, wenn ein einzelnes Unternehmen für einen Großteil eines Problems verantwortlich ist.

### 3.2.3 Verbindliche und unverbindliche Umweltvereinbarungen

Ein Unterscheidungskriterium ist auch die Verbindlichkeit einer Vereinbarung. Anfangs waren fast alle Umweltvereinbarungen unverbindlich. In den letzten Jahren ist, gestützt auf verschiedene Forschungsergebnisse und praktischer Erfahrungen, ein Trend in Richtung verbindliche Vereinbarungen zu erkennen. Umweltvereinbarungen verbindlich zu gestalten, ist einerseits das Ziel der EU-Kommission in ihren Mitteilungen aus den Jahren 1996 und 2002, andererseits sprechen rechtsstaatliche und umweltpolitische Gründe dafür. Verbindliche Vereinbarungen haben dabei insbesondere die Form von öffentlich-rechtlichen Verträgen. In bestimmten Rechtssystemen kommen auch privatrechtliche Verträge in Betracht.

### 3.2.4 Legislativ- (normersetzende) und Durchführungsvereinbarungen<sup>67</sup>

Die meisten Vereinbarungen zielen nur auf die **Vermeidung von ordnungsrechtlichen Vorschriften** ab.<sup>68</sup> Man spricht dabei auch von normersetzenden Vereinbarungen. Dies ist auch einer der Hauptbeweggründe für die Wirtschaft, solche Verpflichtungen einzugehen und gleichzeitig das stärkste und wirkungsvollste Argument des staatlichen Verhandlers

---

<sup>67</sup> Vgl. Hager G, 2000

<sup>68</sup> OECD 1999, S. 18

(„Threat of Legislation“) welcher der Wirtschaft durch die Androhung einer weitergehenden gesetzlichen Regelung möglichst hohe Umweltziele vorschreiben kann. Freiwillige Vereinbarungen werden also regelmäßig in Bereichen abgeschlossen, in welchen eine gesetzliche Regelung aus verschiedenen Gründen noch fehlt<sup>69</sup> bzw. nur in Grundsätzen vorhanden ist.

Abgesehen von jenen wenigen Fällen, in welchen in einer Vereinbarung der Inhalt zukünftiger Gesetze festgelegt wird, wie dies beim deutschen „Atomkonsens“<sup>70</sup> der Fall war<sup>71</sup>, gibt es auch Umweltvereinbarungen mit dem Ziel, bestimmte **Rechtsvorschriften auszuführen**.

Aus europarechtlichen Gründen<sup>72</sup> bedarf die ordnungsgemäße Umsetzung von EU-Richtlinien<sup>73</sup> durch Umweltvereinbarungen jedoch regelmäßig<sup>74</sup> einer ausdrücklichen Ermächtigung in der zu implementierenden Vorschrift, wie dies jüngst in der Alt-AutoRL<sup>75</sup> und in der Wasserrahmenrichtlinie<sup>76</sup> der Fall war.

### 3.3 Effektivität und Effizienz von Vereinbarungen

Sowohl freiwillige Vereinbarungen wie auch Umweltvereinbarungen werden immer öfter als Instrument zur Steigerung von industrieller und gewerblicher ökologisch-ökonomische Effizienz angeführt. Zur Auswahl eines geeigneten umweltpolitischen Instrumentes werden im folgenden Abschnitt unterschiedliche Beurteilungskriterien aufgezeigt und diskutiert.

Über den Begriff Effizienz lassen sich in der Literatur eine Reihe unterschiedlicher Definitionen finden.<sup>77</sup> Zunächst bedarf es einer Abgrenzung der Begriffe **Effizienz** und **Effektivität**, da sie im umgangssprachlichen Gebrauch oft als Synonyme verwendet werden. „*Effizient heißt, die Dinge richtig zu tun, und effektiv, die richtigen Dinge tun*“<sup>78</sup>.

Übertragen kann folglich von **Effektivität** gesprochen werden, wenn die Entscheidungsträger zur Lösung eines Umweltproblems strategisch ein geeignetes umweltpolitisches Instrument einsetzen, wohingegen sich **Effizienz** auf die Umsetzung und die Kontrolle des jeweiligen umweltpolitischen Instruments bezieht – also mehr operativ orientiert ist. Synonyme Begriffe für Effizienz sind Ergiebigkeit, Rationalität, Wirtschaftlichkeit oder Zielerreichung.

Im folgenden Abschnitt der Studie werden Beurteilungskriterien für umweltpolitische Instrumente dargestellt:

---

<sup>69</sup> Bspw. wg. diffuser, wissenschaftlich noch nicht eindeutige feststellbaren Quellen

<sup>70</sup> Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, abgedruckt in NVwZ 2000, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000

<sup>71</sup> Was jedoch zu massiven verfassungsrechtliche Bedenken führt und nicht der Inhalt einer Umweltvereinbarung sein kann. Vgl. dazu Schorkopf F., 2000, 1111

<sup>72</sup> Mehr dazu in KOM(96) 561, S. 17 ff.

<sup>73</sup> Wenn eine Richtlinie vorgibt, ein bestimmtes Umweltziel, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen, z.B. bestimmte Recyclingquoten, Reduktion des Energieverbrauchs und es bleibt dem MS überlassen, wie er diese Ziele erreicht, könnten die Ziele bspw. durch eine freiwillige Maßnahmen zu erreichen versucht werden.

<sup>74</sup> In Fällen, in denen Richtlinien den Rahmen für allgemeine Programme oder die Verwirklichung allgemeiner Ziele bilden, müssen nicht unbedingt gesetzliche Umsetzungsmaßnahmen getroffen werden, weshalb für die Umsetzung Umweltvereinbarungen ohne Probleme in Betracht kommen. Insoweit Richtlinien Rechte und Verpflichtungen für Einzelpersonen schaffen, können sie nicht durch Vereinbarungen umgesetzt werden.

<sup>75</sup> RL 2000/53/EG

<sup>76</sup> RL 2000/60/EG

<sup>77</sup> Bohr 1993; S. 855ff.

<sup>78</sup> Bohr 1993; S. 855f.

### 3.3.1 Beurteilungskriterien allgemein

Um das geeignete Instrument bzw. Instrumentenbündel für ein bestimmtes Umweltproblem zu finden, gibt es eine Reihe von Evaluierungskriterien, nach denen die politischen Akteure die Wahl des Instrumentes treffen können. Die am häufigsten in der umweltökonomischen Literatur genannten, werden in der Folge dargestellt:

#### ⇒ **Ökologische (ressourcenbezogene) Wirksamkeit**

Die ökologische Wirksamkeit lässt sich anhand von Teilkriterien untergliedern und beschreiben:

- Verminderung des Verbrauchs von Umweltgütern und Ressourcen,
- Einschränkung der Schadstoffabgabe bei Produktion und Konsum,
- Verminderung von Abfällen durch Recycling,
- Verbesserung der ökologischen Regenerationsbedingungen,
- Verminderung der Lärmbelästigung,
- Zeitdauer bis zur Wirksamkeit des umweltpolitischen Instruments (time-lag). Der time-lag ist besonders dann von entscheidender Bedeutung, wenn durch das Umweltproblem irreversible Umweltschäden zu erwarten sind.

#### ⇒ **Ökologisch-ökonomische Effizienz**

Bei der ökologisch-ökonomischen Effizienz ist festzustellen, inwieweit das jeweilige umweltpolitische Instrument entsprechend dem *ökonomischen Prinzip*

- gegebene ökologische Ziele mit einem Minimum an Aufwand oder
- bei einem gegebenen Aufwand eine maximale ökologische Wirkung

erreicht wird. Der Hintergrund dieses Kriteriums ist die Tatsache, dass Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen knappe volkswirtschaftliche Ressourcen binden, die dann an anderer Stelle zur Versorgung der Bevölkerung nicht mehr zur Verfügung stehen.

#### ⇒ **Wirtschaftspolitische Verträglichkeit**

Die wirtschaftspolitische Verträglichkeit umfasst die Teilkriterien der Systemverträglichkeit und die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Ziele. Bei der Systemverträglichkeit ist im Fall der Sozialen Marktwirtschaft z.B. zu prüfen, inwieweit das jeweilige umweltpolitische Instrument das Umweltziel erreicht, ohne die Entscheidungsfreiheit des Individuums übermäßig einzuschränken.

#### ⇒ **Administrativ-rechtliche Praktikabilität**

Schließlich geht es bei der administrativ-rechtlichen Praktikabilität zum einen darum, inwiefern umweltpolitische Instrumente in den umwelt- und sonstigen rechtlichen Rahmen der bestehenden Rechtsordnung einpassen. Ein anderes Teilkriterium ist der zur Durchsetzung des betreffenden umweltpolitischen Instruments erforderliche Verwaltungsaufwand.

Im folgenden Abschnitt wird vor allem auf die **ökologische Wirksamkeit** und **ökonomische Effizienz der freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen** eingegangen.

#### 3.3.1.1 Aspekt der ökologischen Wirksamkeit (Effektivität)

Umweltpolitische Instrumente zielen darauf ab, ein vorher definiertes Umweltschutzziel zu erreichen. Die Evaluierung ihrer ökologischen Wirksamkeit stellt daher ein bedeutendes Kriterium für den Einsatz eines Instrumentes dar.

Das Ordnungsrecht kann für sich in Anspruch nehmen, umweltbezogene Vorgaben mit großer Sicherheit durchsetzen zu können, indem ein gewünschtes Verhalten erzwungen wird. Vor allem in kritischen Situationen kann auf den Einsatz von Ge- und Verboten oft nicht verzichtet werden (z. B. Vorschriften bei Smog-Alarm). Ihre Vorteile liegen in der schnellen Wirksamkeit und größeren Reaktionssicherheit.

Bei Betrachtung, ob Vereinbarungen ein effizienter Weg zur Verbesserung des Umweltschutzes sind, führt der Gedanke zunächst zur **ökologischen Effektivität**. Es geht um die Verbesserung des Umweltschutzes. Und diese ökologische Effektivität lässt sich am besten über das Kriterium **Zielerreichung** definieren.

Ein umweltpolitisches Instrument wäre folglich als ökologisch effizient zu bewerten, wenn es ein proklamiertes Umweltschutzziel wirklich erreicht.<sup>79</sup> Dementsprechend wäre es nur notwendig, sich über eine bestimmte Zeitstrecke die Realisierungsgrade der geplanten Umweltschutzziele anzusehen, um Aussagen über die Effizienz eines umweltpolitischen Instruments treffen zu können.

Zentral ist dabei die **Angemessenheit der Ziele** vor dem Hintergrund des umweltpolitisch Denkbaren oder des technisch Möglichen. Ein in einer Umweltvereinbarung festgesetztes Ziel, welches ohnehin aufgrund von Rechtsvorschriften erreicht werden muss oder nicht über das business-as-usual Szenario hinausgeht, würde diesen Ansatz deutlich verfehlen.

Es bedarf nach diesen Ansätzen zur Bewertung eines umweltpolitischen Instruments hinsichtlich der ökologischen Effizienz einem Vergleich der Ergebnisse vor und nach dessen Einsatz. Praktisch müsste bei einem bestimmten umweltpolitischen Problem die „Mit-“ und „Ohne“-Situationen miteinander verglichen werden.<sup>80</sup> Im Rahmen der Literaturrecherche der vorliegenden Studie konnten lediglich einzelne Beispiele<sup>81</sup> für die ökologische Wirksamkeit des Instruments gefunden werden. Es fehlt zumeist an den verfügbarer, zuverlässiger Daten. In qualitativer Hinsicht gibt es jedoch Anzeichen für einen erheblichen Nutzen dieser Vereinbarungen, wie Konsensbildung, Informationsaustausch, Sensibilisierung und Verbesserung des Umweltmanagement in Unternehmen.<sup>82</sup>

Ein wesentliches Ergebnis einer aktuellen Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)<sup>83</sup> ist folgendes:

„...the likelihood of a voluntary approach providing any environmental improvements beyond “Business-as-Usual” depends strongly on their level of preparation” (S. 6). Der Bericht enthält eine Reihe von Fallstudien, die zeigen, dass die Umweltziele durch freiwillige Vereinbarungen meist erreicht wurden. Andererseits jedoch wurden nur wenige Fälle beobachtet, die entscheidend zu Umweltverbesserungen beigetragen haben, die ohne diese freiwilligen Vereinbarungen nicht eingetreten wären. Positiv wurde angemerkt, dass freiwillige Vereinbarungen schneller greifen und flexibler sind als gesetzliche Regelungen.

Die Dänische Umweltagentur<sup>84</sup> und die Dänische Energieagentur<sup>85</sup> äußerten ebenfalls große Bedenken an der Effektivität ökologischer Vereinbarungen. Die positiven als auch negativen Ergebnisse reflektieren bis jetzt eher Probleme in der Planung und Durchführung von freiwilligen Vereinbarungen, als inhärente Fehler im Konzept selbst.

---

<sup>79</sup> Bonus 1992; S. 36

<sup>80</sup> Wicke, Knebel; 1997; S. 10

<sup>81</sup> OECD 2003

<sup>82</sup> EUSTUDIE 1997

<sup>83</sup> OECD 2003: Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes

<sup>84</sup> Hermansen 1999

<sup>85</sup> Ezban 1999

Die Bedingungen für den Erfolg der Umweltvereinbarung lassen sich in drei Gruppen zusammenfassen (siehe auch Kapitel 6.2, Günstige Anwendungsvoraussetzungen) :

- (a) **Die Vereinbarung:** Die Ziele von Umweltvereinbarungen müssen klar und eindeutig formuliert werden. Zwischenziele sind sinnvoll, um eine „Verschleppungstaktik“ zu verhindern. Die operativen Zuständigkeiten für die Erreichung der Ziele sollten festgelegt sein. Die Erfüllung der Zusagen muss überwacht, kontrolliert und dokumentiert werden. Dies verbessert die Möglichkeit des Staates, auf ein Scheitern der Umweltvereinbarung rasch mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu reagieren.
- (b) **Die Vertragspartner:** Der Verband, der die Vereinbarung schließt, muss auch dazu in der Lage sein, den Inhalt bei seinen Mitgliedern durchsetzen. Der Verband sollte einen nennenswerten Anteil der Branche vertreten. Der Staat muss im Fall der Nichteinhaltung der Vereinbarung über „Sanktionsmöglichkeiten in Form des schnellen Einsatzes alternativer ordnungspolitischer oder marktwirtschaftlicher umweltpolitischer Instrumente“ verfügen.<sup>86</sup>
- (c) **Der Problembereich:** Umweltvereinbarungen in Sektoren mit überschaubaren, homogenen Marktverhältnissen, ausgeprägtem Wettbewerb und einem hohen Anteil der Binnennachfrage laufen weniger Gefahr, unter „Trittbrettfahrerverhalten“ zu leiden. Sinnvoll ist es, wenn die zugesagten Maßnahmen mit begrenzten Kosten und einer etwa gleichen Verteilung zwischen den Mitgliedern der Zielgruppe zu erreichen sind. Hilfreich, aber nicht zwingend notwendig ist es, dass die Umweltvereinbarung nur eine begrenzte Anzahl von Verschmutzungsquellen erfasst. Förderlich ist zudem ein hohes gesellschaftliches Problembewusstsein mit möglichen Auswirkungen auf die Absatzchancen<sup>87</sup>. Umstritten ist, ob Umweltvereinbarungen auch bei der Bewältigung komplexer umweltpolitischer Problemlagen erfolgreich sind, oder ob sie nur für Umweltprobleme mit überschaubarer Reichweite und begrenzter Komplexität geeignet sind.

### 3.3.1.2 Aspekte der ökonomischen Effizienz

Ökonomische Instrumente gelten im Unterschied zu ordnungsrechtlichen Maßnahmen als kosteneffizient, d.h. das umweltpolitische Ziel kann mit minimalen gesamtwirtschaftlichen Kosten erreicht werden. Ökonomische Instrumente versehen die Umweltbelastung mit einem Preis und überlassen die Verteilung der Emissionsreduktion dem Markt. Den Wirtschaftssubjekten ist es grundsätzlich freigestellt, ob sie beispielsweise die Abgabe zahlen oder eine Vermeidungsmaßnahme ergreifen. Wenn Unternehmen unterschiedliche Kostenverläufe aufweisen, wird ein Suchprozess nach der kostengünstigsten Lösung induziert, und Vermeidungsmaßnahmen erfolgen dementsprechend zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten<sup>88</sup>.

Anreizkompatible Instrumente bewirken überdies dynamische Anreize zu weiteren Kosteneinsparungen, da sie auch die Restverschmutzung, die nach der kurzfristigen Anpassung verbleibt, mit einem Preis versehen<sup>89</sup>.

Wesentlich sind in diesem Zusammenhang gerade administrativen Kosten des Staates und der Unternehmen, die bei der Bewältigung eines Umweltproblems entstehen. Hier sind vor allem die Informations-, Einigungs- und Vollzugskosten zu nennen.<sup>90</sup> Der Staat hat z.B. einen großen Verwaltungs- und Kontrollaufwand zu bewältigen und den Unternehmen können durch Gesetze, Verordnungen und deren Belastungen tiefgreifende kostenträchtige Wirkungen aufgebürdet werden. Folglich soll das hinsichtlich der Umsetzung bzw. der Kontrolle kostengünstigere umweltpolitische Instrument als ökonomisch effizient erachtet

<sup>86</sup> Wicke, Knebel 1997; S. 18, 27

<sup>87</sup> Wicke, Knebel 1997; S. 30

<sup>88</sup> Hansjürgens 1992

<sup>89</sup> Köppl und Pichl 1995a

<sup>90</sup> Schmelzer 1999; S. 39 ff.

werden. Verursacht eine Umweltschutzmaßnahme aufgrund der hohen Kosten Nebenwirkungen, wie Konkurse von Unternehmen oder Entlassungen, kann ein Instrument nicht als ökonomisch effizient angesehen werden; obwohl es vielleicht auf der anderen Seite aufgrund eines hohen Realisierungsgrades ökologisch effizient ist.

## ⇒ **Ökonomische Einsparungen**

- **Direkte Kosteneinsparungen**

Die Teilnahme an Umweltvereinbarungen kann zur Kosteneinsparung führen. Dies ist vor allem auf die Entwicklung von neuen Projekten und die Einführung von neuen Technologien zurückzuführen.

- **Reduktion von Haftungskosten**

Die Teilnahme an freiwilligen Vereinbarungen kann signalisieren, dass die Firma verantwortungsvoll agiert. Außerdem reduziert eine höhere innerbetriebliche Sorgfalt die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von Unfällen und Umweltschäden und reduziert damit das Haftungsrisiko.<sup>91</sup> Das kann dazu führen, dass die Firma Prämienbegünstigungen bei Versicherungen erhält.

- **Kosteneinsparung durch weniger Umweltvorschriften**

Unternehmen möchten wenig Vorschriften in Form von Auflagen bekommen und ziehen es vor, die umweltbezogenen Rahmenbedingungen selbst mitgestalten zu können. Strategisch gesehen haben sie daher ein Interesse, an freiwilligen Instrumenten teilzunehmen. Solch eine Teilnahme vermittelt Umweltverantwortung<sup>92</sup> und kann Behörden davon überzeugen, von weiteren Vorschriften Abstand zu nehmen. Eine Teilnahme an freiwilligen Maßnahmen kann die Notwendigkeit an Vorschriften oder deren Umfang reduzieren<sup>93</sup>. So z.B., rief die niederländische Regierung die Industrie auf, an einer langfristigen Vereinbarung zur Energie teilzunehmen und dafür einen Schutz vor zusätzlichen legislativen Vorschriften zu haben<sup>94</sup>.

Obwohl freiwillige Umweltvereinbarungen als Alternative zu gesetzlichen Vorgaben scheinen, soll die Androhung von strikteren Vorschriften glaubwürdig sein, damit die Unternehmen auch wirklich einen Anreiz haben, freiwillige Aktionen zu setzen. Beispielsweise wurde in Dänemark auf Grund der Androhung eines Gesetzes eine Vereinbarung über flüchtige organische Stoffe eingegangen.<sup>95</sup>

- **Reduktion von Verwaltungskosten**

In vielen Fällen müssen Unternehmen Ressourcen für administrative Vorgänge, wie z.B. die Erlangung einer behördlichen Genehmigung für ein neues Projekt, bereitstellen. Verantwortungsbewusstes Umweltverhalten, wie eben die Teilnahme an einer Umweltvereinbarung, kann diesen Genehmigungsprozess beschleunigen und so Einsparungen erzielen.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die Reduktion an diversen Kosten einen Anreiz zum Beitritt an einer Umweltvereinbarung darstellt.

---

<sup>91</sup> Khanna and Damon, 1999

<sup>92</sup> Arora and Cason, 1996

<sup>93</sup> Lyon and Maxwell, 1999

<sup>94</sup> Storey, 1996

<sup>95</sup> Wallace, 1995

## 4 EINSATZGEBIETE FÜR FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN UND UMWELTVEREINBARUNGEN

Im folgenden Abschnitt der Studie wird sowohl auf die Anwendungsspezifika der unterschiedlichen EU-Mitgliedstaaten, als auch auf die am stärksten verbreiteten Anwendungsgebiete von freiwilligen Instrumenten (Klimaschutz und Integrierte Produktpolitik) eingegangen.

### 4.1 Länderspezifika

Das Instrument der freiwilligen Vereinbarungen ist in allen EU-Mitgliedsstaaten und auf Gemeinschaftsebene bekannt und in Verwendung. Die Häufigkeit und der Anwendungsbereich der Vereinbarungen divergieren allerdings innerhalb der EU-Mitglieder. So sind zirka zwei Drittel aller Vereinbarungen in den Niederlanden und Deutschland in Kraft. Erste Anwendungen wurden in den 70er Jahren „probiert“, der große Durchbruch gelang aber erst Mitte der 80er Jahre.

Der Einfluss des bereits praktizierten Konsensbildungsprozesses wird durch freiwillige Vereinbarungen, die auf Gemeinschaftsebene abgeschlossen wurden, bestätigt. Sie wurden nur in jenen Branchen abgeschlossen, in denen die Unternehmen bereits in europäischen Verbänden organisiert waren. Daneben spielt auch die gesellschaftliche Bewertung der Umweltpolitik und ihre Etablierung eine Rolle. Umweltvereinbarungen werden in Ländern, in denen seit langem eine Umweltpolitik betrieben wird, häufiger eingesetzt, als in Ländern wie Spanien, Portugal oder Irland.

Die Art der Anwendung von freiwilligen Instrumenten hat sich im Lauf der Zeit vor allem hinsichtlich der Verbindlichkeit geändert. Einige Länder, wie Flandern oder Dänemark, gehen über, einen verbindlicheren bzw. förmlicheren Ansatz für Umweltvereinbarungen zu verankern. Außerdem werden immer mehr Anforderungen hinsichtlich der Zielüberwachung und Berichterstattung in die Verträge mitaufgenommen. Dies ist hinsichtlich der Evaluierung der ökologischen und ökonomischen Wirksamkeit zu begrüßen.

Im Folgenden wird die Situation in EU-Mitgliedsstaaten näher beleuchtet.

#### 4.1.1 Belgien<sup>96</sup>

Mit dem Dekret über Umweltverträge<sup>97</sup> vom 15. Juni 1994 hat die flämische Region in Belgien einen Rechtsrahmen für Umweltvereinbarungen beschlossen. Eine Umweltvereinbarung (environmental covenant) ist danach *„Jede Vereinbarung zwischen der flämischen Region einerseits, welche durch die Regierung repräsentiert wird und einer oder mehreren anderen Dachorganisationen (Anm.: Fach- und Wirtschaftsverbände), welche die Unternehmen vertritt, mit dem Zweck vor Umweltverschmutzung zu schützen, die Schäden einer solchen Verschmutzung zu beseitigen oder den effektiven Schutz und die Erhaltung der Umwelt fördern“* (Art 2).

Nur Organisationen, welche nachweisbar von ihren Mitgliedern beauftragt wurden, können einer Umweltvereinbarung beitreten. Die Zusammenfassung des Entwurfs muss im belgischen Amtsblatt veröffentlicht werden. Der komplette Entwurf muss zur Überprüfung für 30 Tage verfügbar sein. Jedermann kann innerhalb von 30 Tagen nach der Publikation schriftliche Einwendungen bei der zuständigen Behörde einbringen, welche diese auch an die Vereinbarungspartner weiterleitet.

Der Entwurf der Umweltvereinbarung wird auch dem flämischen Wirtschafts- und Sozialrat sowie dem Natur- und Umweltrat vorgelegt, welche innerhalb von 30 Tagen eine ausführlich

---

<sup>96</sup> Barth R., Dette B., 2001

<sup>97</sup> Staatsblatt S. 18201

begründete, jedoch nicht bindende Stellungnahme abgeben können. Danach wird der Entwurf samt den Stellungnahmen dem Präsidenten des flämischen Parlaments vorgelegt. Wenn das Parlament innerhalb von 45 Tagen aufgrund eines begründeten Antrages Einspruch per Gesetz erhebt, wird die Umweltvereinbarung nicht rechtswirksam.

Sofern kein Einspruch erfolgt, wird die Vereinbarung rechtswirksam und im belgischen Amtsblatt publiziert. Die Vereinbarungen werden nach dem öffentlichen Recht abgeschlossen (keine privatrechtlichen Verträge) und sie sind bindend, sofern nicht Ausnahmen in dringenden Fällen bzw. durch Verpflichtungen gegenüber der EU oder durch völkerrechtliche Verträge geboten sind.<sup>98</sup>

Um Trittbrettfahrern vorzubeugen, kann das flämische Parlament eine Umweltvereinbarung als Gesetz oder Verordnung für allgemein gültig erklären. Dadurch werden auch nicht an der Vereinbarung beteiligte Unternehmen erfasst.

Diese Regelungen gelten nur für Umweltvereinbarungen, welche den gesetzlichen Vorgaben entsprechen (Vereinbarungen zwischen Dachverbänden und dem Staat). Somit sind lokale Vereinbarungen oder jene mit einzelnen Unternehmen nicht von den gesetzlichen Regelungen umfasst.

Der belgische Ansatz zeigt interessante Lösungsansätze für die Integration in bestehende Rechtssysteme. Als Vertragspartner kommen nur repräsentierende Dachverbände der Wirtschaft in Betracht. Das Parlament kann die Vereinbarung verhindern. Auch die Transparenz wird analog zu Gesetzen gewahrt. Das Problem der Trittbrettfahrer wird angedacht.

Da das Gesetz schon aus dem Jahr 1994 stammt, wurden neuere Erkenntnisse bezüglich Partizipationsrechten und einem transparenten Verhandlungsverfahren nicht berücksichtigt. Ebenso wenig enthält es nähere Ausführungen über Monitoring, Korrekturmechanismen sowie über inhaltliche Anforderungen an Umweltvereinbarungen.

#### **4.1.2 Frankreich**

Frankreich ist offenbar der erste EU-Mitgliedsstaat, der im Bereich des Umweltschutzes eine Vereinbarung abgeschlossen hat – einen „accord de branche“ zwischen dem Umweltministerium und der Zementindustrie im Jahr 1971. Diese Vereinbarung legte einen Zeitplan für Anpassungsmaßnahmen für bestehende Anlagen fest. Neue Anlagen sind zur Einhaltung von Emissionsnormen verpflichtet. In den folgenden 10 Jahren wurden rund 20 Vereinbarungen für verschiedene Bereiche, in den letzten Jahren betreffend Verpackungsabfälle, KFZ sowie jüngst über CO<sub>2</sub> Emissionen abgeschlossen.

Erwähnenswert ist die Tatsache, dass bereits im Jahr 1975 ein Verwaltungsgericht (Conseil d'État) eine zwischen dem Umweltministerium und einem Papierhersteller abgeschlossene Vereinbarung für widerrechtlich erklärte, weil sie die Möglichkeiten des Staates und den erforderlichen Schutz Dritter einschränkt.<sup>99</sup> Diese Entscheidung ist insofern interessant, als diese Probleme auch heute noch in rechtlicher Hinsicht einen kritischen Punkt von freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen darstellen.

---

<sup>98</sup> Die zuletzt genannten Ausnahmen sind im öffentlichen Recht durchaus üblich, da höherrangiges Recht im Stufenbau der Rechtsordnungen Vorrang hat. Im Vergleich dazu gibt es bei Verträgen unter Privaten keinen Stufenbau. Die Bindungswirkung hängt dort vom Inhalt ab. Grundsätzlich ist die Bindungswirkung eines Vertrages jedoch nicht durch einen anderen Vertrag (mit einer anderen Partei) aufzulösen.

<sup>99</sup> KOM (1996) 561;



Wohl auch aus diesem Grund dienten in Frankreich – im Gegensatz zur Entwicklung in den meisten anderen Mitgliedsstaaten – viele Zielvereinbarungen nur der Entwicklung neuer Rechtsvorschriften mit der Folge, dass Emissionsnormen die Vereinbarungen schließlich ersetzen. Neben Selbstverpflichtungen gibt es in Frankreich auch verbindliche Vereinbarungen, die für Unternehmen, die sich nicht daran beteiligen wollen, finanzielle Sanktionen vorsehen können. Aufgrund dieser neuen Tendenz, das Instrument der Umweltvereinbarung zur Umsetzung rechtlich vorgegebener Ziele einzusetzen, ist nicht zu erwarten, dass auch diese Vereinbarungen in Zukunft durch entsprechende Normen abgelöst werden.<sup>100</sup>

#### 4.1.3 Niederlande

Die Niederlande haben bis jetzt die meisten freiwilligen Vereinbarungen (v.a. in den Bereichen Abfallwirtschaft und Emissionsminderung).

Grundlage dieser intensiven Bemühungen stellt der nationale Plan für Umweltpolitik (National Environment Policy Plan – NEPP) von 1989 und die Ergänzung (NEPP plus) dar. Sie legen eine Strategie für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung bis 2010 fest. Neben anderen Instrumenten wie die Zertifizierung von Umweltmanagementsystemen, der Umweltraumlichenzierung, Umweltberichterstattung von Unternehmen und dem Umwelt-Audit beinhalten NEPP und NEPP plus das Instrument der Umweltvereinbarung.

Der Plan, der 200 meist quantifizierte und zeitlich befristete Einzelziele enthält, wurde vom Umweltamt (RIVM) konzipiert, vom Umweltministerium durchgesetzt und von wichtigen Ministerien (Verkehr, Wirtschaft, Landwirtschaft) mitgetragen. Die Zielbildung erfolgt konsensual und auf breiter gesellschaftlicher Basis. Nationale und provinzielle Vierjahrespläne sind seit 1993 gesetzlich vorgeschrieben. Besonderheit des niederländischen Planungssystems ist die Unterstützung durch ein System freiwilliger, aber verbindlicher und überprüfter Vereinbarungen (covenants), vor allem mit Industrieverbänden. Im Bereich der Umweltvereinbarung sind Qualitäts- und quantifizierbare Ziele für verschiedene Umweltbereiche festgelegt und sieben Zielgruppen (z.B. Industrie, Landwirtschaft, etc.) angeführt, die selbst Pläne zur Erreichung ihres Beitrages (Integral Environmental Target Plan – IETP) entwickeln müssen. Die IETP sind wiederum die Grundlage für die einzelnen Mitglieder einer Zielgruppe eigene Umweltpläne (Company Environmental Plan – CEP) zu erstellen. In den CEPs werden dargestellt, wie man die im IETP festgelegten Ziele erfüllen will.

In einem nächsten Schritt erfolgt die zusammenfassende Prüfung der CEPs, ob man die Ziele gemäß IETP wirklich erreichen kann. Mit dieser vorhergehenden Zielgruppenpolitik mit ihren Plänen kommt es dann in Verhandlungen zwischen der Industrie und der Regierung zum Beschluss der Vereinbarungen. Während die ersten Vereinbarungen rechtlich noch nicht einklagbar waren, besteht nun meist die Möglichkeit der rechtlich durchsetzbaren Formen.

Neben diesen nationalen Vereinbarungen gibt es auch grenzüberschreitende. So wurden die „Rhein-Verträge“ zwischen der Stadt Rotterdam, der deutschen, französischen und schweizerischen Industrie zur Verminderung von giftigen Substanzen im Rotterdamer Hafen, geschlossen. Die Industrie verpflichtet sich bestimmte Schadstoffe nicht mehr in den Rhein einzuleiten, während im Gegenzug die Stadt Rotterdam auf die gerichtliche Geltendmachung von Schadensersatzansprüchen verzichtet.

Die beteiligten Unternehmen können im Falle des Vertragsbruchs Ersatzansprüche gerichtlich geltend machen, während der Staat dazu berechtigt ist, strengeres Ordnungsrecht

---

<sup>100</sup> Kasper, 2001

zu erlassen, ohne dass der Gang zum Gericht dazu erforderlich wäre.<sup>101</sup> Diese zivilrechtlichen Verträge haben insofern eine öffentlich-rechtliche Komponente. Aufgrund der Kooperations- und Konsultationskultur in den Niederlanden („Polder Modell“) wurden bisher nie die ordentlichen Gerichte oder Schiedsgerichte zur Durchsetzung einer Umweltvereinbarung angerufen.<sup>102</sup>

### ⇒ **Rechtliche Implementierung**

Im Dezember 1995 kam es zu einem nichtverbindlichen Erlass<sup>103</sup> des Ministerpräsidenten, welchem, trotz der Unverbindlichkeit, die jüngst abgeschlossenen Umweltvereinbarungen folgen.<sup>104</sup> Dieser (unverbindliche) Erlass, welcher auch als „Anweisungen“, „Verhaltenskodex“, „Guidlines“ oder Richtlinien bezeichnet werden kann, gilt für „Covenants“<sup>105</sup>, bei welchen die niederländische Bundesregierung Vertragspartei ist.

Nach dem Erlass wird zunächst geprüft, ob die Bundesregierung überhaupt tätig zu werden hat und welches das angemessenste Instrument dazu ist. Sollte sich die gleichwertige Möglichkeit der Regulierung durch *Covenant* oder Ordnungsrecht ergeben, ist letzteres zu bevorzugen. Ist zu erwarten, dass ein *Covenant* effektiver ist, kann dieser als Regulierungsinstrument herangezogen werden,

1. um einer Gesetzgebung zuvorzukommen,
2. wenn die Gesetzgebung bald entbehrlich sein wird,
3. um Art und Umfang einer allfälligen Regulierung auszuloten
4. um eine Gesetzgebung zu unterstützen.

Grundsätzlich dürfen *Covenants* nach diesen „Anweisungen“ nicht zur Umsetzung von EG-Richtlinien oder Entscheidungen verwendet werden. Es solle klar festgelegt werden, wer Vertragspartei ist und welche Rechte und Verpflichtungen diese haben. Sollten sich die Parteien nicht binden wollen, so müsse dies ausdrücklich festgehalten werden. Im Falle bindender Vereinbarungen sollten auch die Durchsetzungsmöglichkeiten (Gericht, Schiedsgericht, Mediation etc.) festgelegt werden.<sup>106</sup>

### ⇒ **Beurteilung des niederländischen Modells**

Das niederländische Modell ist das ausgereifteste in dieser Hinsicht in Europa. Die ökologische Wirksamkeit wie auch die ökonomische Effizienz konnte im Rahmen des NEAPOL Projektes<sup>107</sup> nachgewiesen werden. Speziell für den Bereich des Covenants zur Reduktion des SO<sub>2</sub> und NO<sub>x</sub> Emission der Energiewirtschaft wurde gute Erfolge nachgewiesen.<sup>108</sup> Die regulativen Zielfestlegungen, welche als Ausgangslage der Zielgruppenfestlegungen dienen, beugen der Gefahr eines „Regulatory Capture“ vor.

Die Rechtsnatur der Covenants ist fraglich. Obwohl sie sich regelmäßig selbst als privatrechtliche Verträge qualifizieren und weiters für deren Durchsetzung die Zuständigkeit der Zivilgerichte begründet wird, können solche Verträge nach österreichischem (und

---

<sup>101</sup> Da der Staat aufgrund der Verfassung dazu ermächtigt ist, allgemeingültige oder individuelle Rechtsakte zu erlassen (in Ö idR: Gesetze, Verordnungen, Bescheide), kann dieses „Initiativrecht des Staates“ nicht durch Verträge umgangen werden, wie dies bereits im Teil über die verfassungsrechtlichen Grundfragen festgestellt wurde. Für die Erlassung von Ordnungsrecht als Sanktion braucht der Staat keine gerichtliche Entscheidung, da er das Initiativrecht zum Erlass von Gesetzen ohnehin hat.

<sup>102</sup> Hazewindus P., 2000, 24 ff.

<sup>103</sup> Inhaltlich handelt es sich dabei um „Richtlinien oder Verhaltensanweisungen“.

<sup>104</sup> Hazewindus P., 2000

<sup>105</sup> Das sind Umweltvereinbarungen der niederländischen Art.

<sup>106</sup> Hazewindus P., 2000

<sup>107</sup> <http://fetew.rug.ac.be/neapol/index>

<sup>108</sup> Immerzeel-Brand E., in: Voluntary Environmental Agreements 2002, 393

deutschem) Verfassungs- und Verwaltungsrecht nicht als privatrechtliche Verträge klassifiziert werden. Vielmehr handelt es sich um eine Spielart öffentlich-rechtlicher Verträge, da es um öffentlich-rechtliche Inhalte geht, welche nicht Gegenstand des Privatrechts sein können.

In den Niederlanden waren Covenants lange Zeit umstritten, da eine staatliche Handlungsform dieser Art nach der niederländischen Verfassung nicht vorgesehen ist (Problem des informalen Verwaltungshandelns). Die Kritik der Rechtspositivisten wurde jedoch durch den Erlass aus dem Jahr 1995 schwächer. Es setzte sich die Erkenntnis durch, dass sich durch eine informellere Form bessere Ergebnisse erzielen lassen, als durch eine vollständige Formalisierung dieser Handlungsform.<sup>109</sup>

#### 4.1.4 Deutschland

Seit Ende der 70er Jahre gibt es das Instrument der Umweltvereinbarung in Deutschland. In Deutschland gibt es keine Verankerung des Gebrauchs von freiwilligen Vereinbarungen in einer Art „Metaplan“ wie in den Niederlanden der Fall ist.

Die unten stehende Klassifikation (von Wicke/Braeseke 1998) erfasst weitgehend alle Arten der in Deutschland abgeschlossenen Vereinbarungen.

- Phasing-Out Verpflichtungen (bezogen auf die Verwendung bestimmter Einsatzstoffe)
- Verpflichtungen zur Einhaltung von Reduktionszielen (single oder multiple-issue)
- Rücknahme-, Recycling und Entsorgungsverpflichtungen,
- Verpflichtungen zur Ergreifung bestimmter Sicherheitsmaßnahmen
- Kennzeichnungsverpflichtungen
- Handelsbeschränkungen
- Altlastsanierungsverpflichtungen

In Deutschland wurden Ende der 1990er Jahr knapp 100 Umweltvereinbarungen gezählt. Dabei kommen unterschiedlichste Modelle zum Einsatz. So gibt es von Verbänden oder Unternehmen Selbstverpflichtungserklärungen. Beispiel dafür ist die Selbstverpflichtung des Verbandes für Textilhilfsmittel-, Lederhilfsmittel-, Gerbstoff- und Waschrohstoffindustrie, auf umweltgefährdende Hilfsstoffe in Chemikalien zur Abwasserbehandlung zu verzichten. In der Vergangenheit beteiligten sich die Behörden, obwohl sie meist bei den vorangehenden Verhandlungen dabei waren, formell nicht an den Umweltvereinbarungen.

Erst bei den jüngeren Vereinbarungen kommt es zu verbindlicheren und öffentlicheren Absprachen. So ist die **Umweltabsprache** zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen, über die Befristung der künftigen Nutzung der vorhandenen Kernkraftwerke, eine verbindliche.

Neben den Vereinbarungen auf Bundesebene gibt es auch welche auf Länderebene, die branchenübergreifend oder branchenspezifisch gestaltet sind. Beispiel einer branchenspezifischen Rahmenvereinbarung gibt es zwischen der Gießerei-Industrie und dem Umweltministerium von Sachsen-Anhalt über die jährliche Erstellung von Abfallwirtschaftskonzepten zur Vermeidung und Verwertung von Reststoffen aus dem Sandhaushalt und Schmelzbetrieb.

Der „Umweltpakt Bayern“ ist hingegen eine branchen- und fachübergreifende freiwillige Vereinbarung zwischen der bayerischen Wirtschaft und Staatsregierung zur Erreichung eines verstärkten Umweltschutzes. Die Wirtschaft verpflichtet sich zum Teil über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehenden Leistungen im Umweltschutz, während sich die Regierung zur Einrichtung eines Altlastensanierungsfonds und zu freiwilligen Fördermaßnahmen verpflichtet. Zusätzlich möchte die Regierung die Wirtschaft von

---

<sup>109</sup> Hazewindus P, 2000

„überflüssigen“ Regulierungen befreien. Der Arbeitskreis „Wirtschaft und Umwelt“, der sich aus Vertretern der Regierung und der Wirtschaft zusammensetzt, überprüft die Einhaltung des Paktes und veröffentlicht die Ergebnisse.

Die deutschen Vereinbarungen sind mit wenigen Ausnahmen rechtlich nicht bindend. Ein Großteil der Vereinbarungen ist der Form nach als Selbstverpflichtungserklärung der Industrie abgegeben worden, immer jedoch nach staatlich bekundetem „Handlungswillen“, Verhandlungen zwischen staatlichen Stellen (meist Umwelt- oder Wirtschaftsministerium) und Industrie sowie häufig einer formlosen Anerkennung der abgegebenen Verpflichtung durch die staatliche Stelle. Erst in den letzten Jahren tritt die Bundesregierung in den Vereinbarungen explizit schriftlich in Erscheinung<sup>110</sup>, indem sie den dahinterstehenden politischen Willen zum Ausdruck bringt sowie häufig die Absicht erklärt, auf gesetzliche Regulierung verzichten zu wollen.

### ⇒ **Rechtliche Implementierung**<sup>111</sup>

In Deutschland werden seit dem Ende der 70er Jahre einseitige Selbstverpflichtungen der Industrie und zweiseitige Absprachen zwischen Industrie und Bundes- bzw. Landesregierung als Instrument der Umweltpolitik eingesetzt. Aktuelle Abkommen finden sich im Bereich des Klimaschutzes und in der Abfallwirtschaft. Andere Vereinbarungen betreffen Maßnahmen zur FCKW-Reduktion, Senkung des Kraftstoffverbrauchs, Batterien, die Waschmittelindustrie.

Dabei haben sich die Behörden in der Vergangenheit nicht formell an diesen Umweltvereinbarungen beteiligt, obwohl sie durchwegs das Ergebnis eingehender Verhandlungen mit diesen Behörden darstellten. Es handelte sich dabei fast ausschließlich um einseitige Selbstverpflichtungen der Industrie, die lediglich informell, etwa in einer Presserklärung vom zuständigen Minister anerkannt wurden.

Inzwischen gibt es aber auch verbindliche Absprachen. So zum Beispiel die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen zum Atomausstieg im Juni 2000 oder die Erklärung der deutschen Wirtschaft zum Klimaschutz. Nach letzterer sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. der Energieverbrauch bis zum Jahr 2005 im Vergleich zu 1990 um 20 % verringert werden. Dabei wurde auch ein unabhängiges Monitoring festgelegt.

Der rechtliche Charakter der Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen in Deutschland ist ganz unterschiedlich. Es gibt verbindliche Vereinbarungen, konkrete Zusagen einzelner Verbände, Rahmenvereinbarungen und Selbstverpflichtungserklärungen. Die verschiedenen Modelle werden zur Gesetzesergänzung, aber auch als Ersatz für gesetzliche Regelungen herangezogen. Die Vereinbarungen jüngerer Datums lassen einen Übergang von bisher reinen Selbstverpflichtungen zu mehr verbindlichen und öffentlichen Absprachen erkennen.

Die rechtliche Qualifikation der einzelnen Vereinbarungen ist dennoch schwierig. Insbesondere stellt sich die Frage nach den rechtlichen Durchsetzungsmöglichkeiten im Falle der Verbindlichkeit. Der Trend zu konkreteren Zielen und höherer Verbindlichkeit, die sich aus dem Inhalt der Erklärungen ergeben, ist jedoch positiv zu beurteilen.

### ⇒ **Entwurf für eine Umweltgesetzbuch (UGB)**<sup>112</sup>

Das Projekt „Umweltgesetzbuch“ sollte zur Kodifizierung des unübersichtlichen und teilweise widersprüchlichen deutschen Umweltrechts führen. In einem mehr als ein Jahrzehnt dauernden Prozess wurde zunächst ein sog. Professorenentwurf und in der Folge ein

---

<sup>110</sup> Umweltverbände oder sonstige Akteure werden in die Verhandlungen nicht eingebunden.

<sup>111</sup> Kasper M, 2001;

<sup>112</sup> UGB-KomE, 1998

Entwurf einer aus Beamten und Interessenvertretern zusammengesetzten Kommission erarbeitet. Die Integration von Umweltvereinbarungen in das deutsche Rechtssystem wurde ausführlich behandelt. Der Entwurf wurde jedoch aus politischen Gründen nicht umgesetzt.

Im vierten Unterabschnitt des UGB-Entwurfs mit dem Titel „Zielfestlegungen, Selbstverpflichtungen, Verträge, Satzungen“ werden in den §§ 34 bis 40 inhaltlich Umweltvereinbarungen behandelt. Im zweiten Abschnitt, Grundlagen des Umweltschutzes, wird das Kooperationsprinzip mit konkreter Bezugnahme auf Vereinbarungen beschrieben.

Der Ansatz im UGB gibt einen guten Überblick über die Integrationsmöglichkeiten von Umweltvereinbarungen in einem ähnlichen Rechtssystem wie jenem Österreichs. Der wesentliche Unterschied zu Österreich besteht jedoch in der Tatsache, dass in Deutschland der verwaltungsrechtliche Vertrag im Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt und somit (ex lege) zulässig ist. Obwohl dieser Vertragstypus nur bedingt für Umweltvereinbarungen in Betracht kommt, da beim verwaltungsrechtlichen Vertrag in erster Linie individuelle Rechtsakte gemeint sind, ist diese Rechtsfigur im deutschen Rechtssystem zumindest vorhanden und macht somit auch die Einführung normersetzender Verwaltungsverträge einfacher.

Die allgemeine und grundlegende Regelung betreffend Vereinbarungen über das Kooperationsprinzip (§ 7) macht klar, dass die Behörde im Einzelfall prüfen soll, ob durch Vereinbarungen nicht bessere und effizienter Ergebnisse erzielt werden können. Gleichzeitig wahrt Absatz 3 die staatliche „Reserveverantwortung“ im Falle des Versagens des Instruments.

Betreffend Zielfestlegungen und der Annahme von Selbstverpflichtungen könnten die Bestimmungen in Österreich übernommen werden. Die Verbindlicherklärung von Umweltvereinbarungen und Selbstverpflichtungen fördert die Effektivität und Durchsetzung und erfasst auch Trittbrettfahrer. Für das Monitoring regelt der UGB-Entwurf bezüglich Selbstverpflichtungen dieselben Mechanismen, wie für andere Rechtsakte, was positiv zu beurteilen ist.

Konkrete inhaltliche Anforderungen an Umweltvereinbarungen fehlen im UGB – Entwurf aus dem Jahr 1998. Es wird nicht geregelt, wie Umweltvereinbarungen zustande kommen sollen und welche Grundsätze dabei zu beachten sind. Somit fehlen Regelungen über Partizipationsrechte und Transparenz bereits im Vorfeld einer Vereinbarung, über die Art und Weise der Zielfestlegung und eventuellen Korrekturmechanismen. Aber auch die mögliche Anwendung in einem „Instrumentenmix“ und „benefits“, wie Ausnahmen von bestehenden Regelungen etc. werden nicht angedacht.

#### **4.1.5 Dänemark**

In Dänemark wurden freiwillige Vereinbarungen meist in Form von Absichtserklärungen zwischen dem Minister für Umwelt und Energie oder der dänischen Umweltagentur und den beteiligten Unternehmen bzw. Verbänden abgeschlossen.

Eines der wichtigsten Kennzeichen des dänischen Modells ist das Zusammenspiel von Umweltvereinbarungen mit wirtschaftlichen Anreizen wie Steuerermäßigungen oder Pfandfonds.<sup>113</sup>

#### **⇒ Rechtliche Implementierung**

In Dänemark, wo man wie in den NL auf eine lange Vertragstradition zurückblicken kann, sind seit 1987 mehr als 16 freiwillige Vereinbarungen – meist in Form von

---

<sup>113</sup> Dazu näher OECD 2003;

Absichtserklärungen – zwischen dem dänischen Umwelt- oder Energieminister bzw. Umweltagentur und den beteiligten Industriezweigen (Unternehmen oder Verbände) abgeschlossen worden.

Seit 1991 ist das dänische Umweltschutzgesetz in Kraft, das einen rechtlichen Rahmen für den Einsatz von freiwilligen Instrumenten aufstellt. Dadurch wird der Minister einerseits ermächtigt, Umweltvereinbarungen zur Erreichung von Umweltzielen abzuschließen, andererseits erhält er dadurch einen weitreichenden Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Informations- und Überwachungspflichten, der Verhängung von Vertragsstrafen und einer möglichen Schiedsgerichtsvereinbarung. In Artikel 10 (§§ 1 – 5) wird ein rechtlicher Rahmen für den Einsatz von Umweltvereinbarungen aufgestellt. So wird der Umweltminister in § 1 ausdrücklich ermächtigt, mit Unternehmen oder Verbänden Verträge abzuschließen, um Ziele zur Reduzierung der Umweltbelastung zu erreichen. Zugleich wird dem Minister in § 2 ein weitreichender Gestaltungsspielraum im Hinblick auf Regelungen zu Informations- und Überwachungspflichten zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus kann der Minister bei Vertragsbruch Vertragsstrafen aussprechen und gegen Trittbrettfahrer vorgehen, die sich nicht an der Umweltvereinbarung beteiligen. Ebenfalls geregelt ist die Beteiligung der wichtigsten Handels- und Umweltorganisationen und staatlichen Behörden sowie die Möglichkeit einer Schiedsgerichtsvereinbarung.

#### 4.2 Sektorenspezifika

Eine Studie zum Vergleich der Einführung von Umweltvereinbarungen<sup>114</sup> zeigt eine Präferenz für bestimmte Sektoren. In allen untersuchten EU-Staaten wurde dieses Instrument im **Abfallbereich** angewendet. Die Studie der öffentlich bekannten Vereinbarungen zeigt, dass speziell die Niederlande (17 Vereinbarungen), Deutschland (16), Frankreich (12) und Italien (13) dieses Instrument zur Lösung der Abfallproblematik einsetzen.

Ein weiteres Anwendungsgebiet ist der **Klimaschutz** (z.B. Reduktion des Energieverbrauchs). Die größte Anzahl an Vereinbarungen findet sich hier wiederum in den Niederlanden (31) und Deutschland (25), allerdings haben auch Frankreich (6), Großbritannien (5), Belgien (1) und Italien (1) dieses Instrument zum Klimaschutz in Gebrauch.

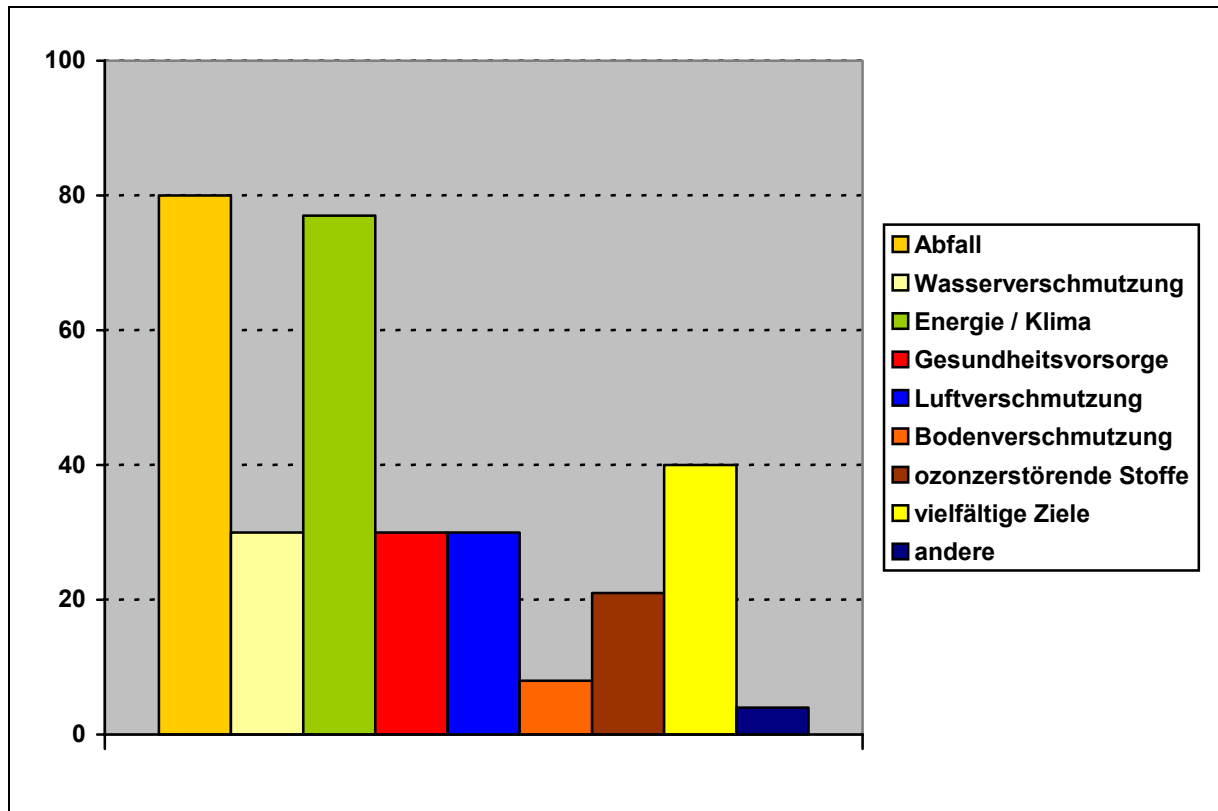
Die Vermeidung von **Wasserverschmutzung** ist ein weiteres Feld von Umweltvereinbarungen. Obwohl die Anzahl der Vereinbarungen in diesem Sektor wesentlich niedriger ist und nicht alle Staaten Umweltvereinbarungen auf diesem Feld einsetzen, werden sie für die Verbesserung der Wasserqualität herangezogen. Deutschland, Niederlande und Dänemark wenden dieses Instrument im Wasserbereich an. Eine vergleichsweise kleine Zahl an Vereinbarungen wurde auf den Gebieten Vermeidung von Luftverschmutzung, Wasserverschmutzung und ozonzerstörende Stoffe und dem Bodenschutz getroffen.

Diese Verteilung führt nicht zwangsweise zum Schluss, dass freiwillige Vereinbarungen vor allem für die genannten Sektoren geeignet sind. Es zeigt vielmehr die Präferenz von gewissen Themen innerhalb der Umweltpolitik. Vierzig Vereinbarungen beziehen sich zumindest auf zwei Themengebiete. Das zeigt, dass freiwillige Vereinbarungen nicht nur für die Lösung eines Problems herangezogen werden, sondern dass man damit weitgefächerten Fragestellungen der Umweltpolitik begegnen kann. Vor allem in den Niederlanden und den USA spielen diese umfassenden Vereinbarungen eine Rolle.

---

<sup>114</sup> Jülich, 1998

Abbildung 1: Themenverteilung von Umweltvereinbarungen (Jülich 1998)



Im folgenden Abschnitt werden vor allem Fallbeispiele aus den Sektoren Klimaschutz und Integrierte Produktpolitik analysiert:

#### 4.2.1 Anwendungsanalyse anhand des Themenbereichs Klimaschutz

Im Klimaschutz geht es um die Reduktion von klimarelevanten Emissionen, wobei die technischen Möglichkeiten zur Erreichung dieses Zieles äußerst vielfältig sind. Es ist daher sinnvoll der Industrie möglichst viel kreativen Spielraum einzuräumen, wie sie ihre Klima- bzw. Energiebilanz verbessert.

Diese Fallstudien wurden ausgewählt, um einen Überblick über interessante Anwendungsbeispiele auf Ebene EU-weiter Vereinbarungen zu ermöglichen. Jede einzelne Vereinbarung bietet spezielle Einblicke in gute und schlechte Verfahren des Monitorings, wie Emissionsdaten gesammelt und gespeichert werden, zur Evaluation der Daten und Verifizierung der Ergebnisse. Weiters gibt das Studium von Fallbeispielen darüber Auskunft, ob Stakeholder effektiv eingebunden waren und bis zu welchem Ausmaß das bestehende Monitoring-System Transparenz und Glaubwürdigkeit gewährleistete.

##### 4.2.1.1 Die Deutsche Deklaration der Industrie zur Prävention der globalen Erwärmung

**Kurze Beschreibung und Ziele** (Versionen 1995, 1996, 2000)

In einer Deklaration vom März 1996 verpflichteten sich fünf Verbände, die die gesamte Industrie repräsentieren, den spezifischen Energieverbrauch zwischen 1990 und 2005 um 20 % zu senken. Die Branchenziele sind - in einer Bandbreite von 15 % bis 30 % des beabsichtigten Rückganges an Treibhausgasen - gestreut.

Im Jänner 2000 sagt die deutsche Wirtschaft zusätzliche Anstrengungen zu, um ihre spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2005 um 28 % gegenüber 1990 zu reduzieren. Damit wird ein wichtiger Beitrag zum nationalen CO<sub>2</sub>-Minderungsziel der deutschen Bundesregierung (Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 25 % bis 2005) geleistet. Bundesregierung und Wirtschaft gehen gemeinsam davon aus, dass mit der Umsetzung der neuen Zielmarke bis 2005 ein zusätzliches CO<sub>2</sub>-Minderungspotenzial von 10 Millionen Tonnen erschlossen wird.

**Ziele:** Das Basisjahr für die Ziele wurde von 1987 für viele Vereinbarungen auf 1990 geändert, um die Vergleichbarkeit mit dem Kyoto-Referenz-Jahr zu erlauben. Die Ziele sind im Allgemeinen relative Ziele, obwohl vermehrt auch absolute Ziele hinzugefügt werden, welche eine Verbindung zu den Kyoto-Zielen ermöglichen.

**Monitoringsystem:** Das Monitoring-System wurde eingeführt in der überarbeiteten Vereinbarung von 1996, als Reaktion auf die starke Kritik an der ursprünglichen Vereinbarung von 1995, welche kein Monitoring vorsah.

**Effektivität:** Die folgende Tabelle zeigt die Änderungen der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Millionen Tonnen im Vergleich zu 1990.

**Tabelle 1: Effektivität der Deutschen Deklaration der Industrie zur Prävention der globalen Erwärmung [CO<sub>2</sub>-Emissionen in Prozent]**

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Gemessen</b>					
<b>Industrie</b>	-35	-41	-33	-35	-41
<b>Stromerzeugung</b>	-22	-11	-24	-16	-24
<b>Total</b>	-57	-52	-57	-51	-65
<b>Geschätzt</b>					
<b>Industrie</b>	-35	-41	-42	-46	-53
<b>Stromerzeugung</b>	-26	-28	-30	-30	-25
<b>Total</b>	-61	-69	-72	-76	-78

Quelle: OECD ENV/EPOC/WPNEP(2002)25/REV1

Die Zahl im Abschnitt geschätzte Emissionen korrigiert Änderungen der Produktion in den betroffenen Sektoren. Die Emissionsreduktion kann auf mehrere verschiedene Maßnahmen zurückgeführt werden. Das sind z.B. die Modernisierung von bestehenden Anlagen, der Bau von neuen Anlagen um alte zu ersetzen und die Entwicklung von neuen Energiebereitstellungskonzepten. Ein wesentlicher Faktor für die Emissionsreduktionen ist die deutsche Wiedervereinigung 1990, die zur Schließung zahlreicher Anlagen wie auch zur Restrukturierung der Industrie geführt hat.

**Verifikation:** Da in manchen Fällen Querverweise zu offiziellen, statistischen Daten bestehen, treten manchmal Probleme der Vergleichbarkeit auf. Der Einsatz einer externen, unabhängigen Überprüfungsinstitution (RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung) unterstützt die Glaubwürdigkeit der Monitoring-Ergebnisse. Da das Berichtswesen sich stark unterscheidet und auch die Zahlen der Bundesländer teilweise von den offiziellen Daten abweichen, ist es schwierig, eine endgültige Bewertung abzugeben.

**Transparenz:** Die formelle "Vereinbarung zum Klimaschutz zwischen der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Wirtschaft"<sup>115</sup> ist aktualisiert aus dem Jahr 2000 im Internet verfügbar, was zur Transparenz beiträgt. Grundsätzlich müssen jährlich Berichte abgegeben werden, doch da die Berichte zu unterschiedlichen Zeiten und manchmal auch verspätet erscheinen, wird die

<sup>115</sup> [http://www.dgap.org/IP/ip0105/regwir091100\\_p.html](http://www.dgap.org/IP/ip0105/regwir091100_p.html)



Zugänglichkeit der Ergebnisse und die Feedback-Möglichkeit für dritte Parteien reduziert.

**Teilnahme:** Fachverbände sind Partner bei der Vereinbarung; dennoch besteht weder Bedarf an der Unterschrift eines speziellen Unternehmens, noch gibt es eine Überprüfung der Maßnahmen, die von dem jeweiligen Unternehmen geplant oder durchgeführt werden.

#### 4.2.1.2 Das Dänische CO<sub>2</sub>-Schema

##### **Kurze Beschreibung und Ziele** (Vereinbarung von 1996)

Im Jahr 1996 wurde ein Maßnahmenbündel das die Einführung von SO<sub>2</sub>- und CO<sub>2</sub>-Steuern mit einer Vereinbarung zur Verbesserung der industriellen Energieeffizienz und Förderungen für die dazu notwendige Beratungen und Investitionen kombiniert, in Kraft gesetzt. Alle Steuereinnahmen auf SO<sub>2</sub> und CO<sub>2</sub> werden in Form von Lohnnebenkostensenkungen und durch Zuschüsse für Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz wieder an die Industrie zurücktransferiert.

**Ziel** ist die Implementierung von Energiesparprojekten mit einer Amortisationszeit von vier bzw. sechs Jahren (abhängig von den betriebsnotwendigen Prozessen) und die Einführung eines Energiemanagement-Systems. Die teilnehmenden Firmen können entweder auf individueller Basis oder kollektiv (ähnliche Produktionsprozesse) der Vereinbarung mit der Danish Energy Agency beitreten. Grundlage eines individuellen Beitritts ist ein Energieaudit, das normalerweise von einem zertifizierten Auditor durchgeführt wird. Dabei werden der Energieverbrauch und mögliche Einsparpotenziale aufgezeigt. Bei den kollektiven Vereinbarungen gibt es anstatt des Energieaudits eine Energieanalyse bezogen auf den Industriesektor. Aus dem Audit bzw. der Sektorenanalyse wird ein Aktionsprogramm formuliert. Die unterzeichnenden Firmen müssen sich an diese Vorgaben halten.

**Effektivität:** Zu einem großen Ausmaß wurden die vereinbarten Ziele erreicht. Da die Einhaltung einer maximalen Amortisationszeit vorgegeben wird, müssen Firmen bei denen viele profitable Investitionen in die Energieeffizienzsteigerung möglich sind, sie auch durchführen, während Unternehmen ohne profitable Projekte keine großen Investitionen aufgebürdet werden. Eine Studie von Bjørner & Jensen geht davon aus, dass durch die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Steuer von 2,0 EUR auf 0,4 EUR die Industrie ihren Energieverbrauch um 1 % bis 5 % gesenkt hat. Die erzielten Effizienzsteigerungen sind zu einem Großteil direkt auf diese Vereinbarung zurückzuführen, da bei Nichteinhaltung eine Erhöhung der zu zahlenden Steuern droht. Verschiedene Studien gehen von einer Reduktion des Energieverbrauchs zwischen 9 % und 5 % aus.

**Monitoringsystem:** Die Unternehmen geben einen jährlichen Bericht ab, der von der Danish Energy Agency überprüft wird. Eine zusätzliche unabhängige Kontrolle findet nicht statt.

**Verifikation:** Technische Daten werden von unabhängigen GutachterInnen überprüft, was die Glaubwürdigkeit der Evaluation unterstützt. Die Vereinbarungen sind verbunden mit Zertifizierungsautoritäten und mit EMAS.

#### 4.2.1.3 UK Vereinbarungen (Vereinbarungen zum Klimawandel)

Großbritannien hat sich zum nationalen Ziel gesetzt bis 2010 die CO<sub>2</sub>-Emissionen gegenüber 1990 um 20 % zu reduzieren.

Derzeit gibt es in Großbritannien 40 Klimawandel-Vereinbarungen, welche allgemein als "umbrella agreements" bezeichnet werden. Dabei handelt es sich um zehnjährige Energieeffizienz- und Klimaschutz-Vereinbarungen zwischen dem Staatssekretariat und relevanten Handelskörperschaften.

**Ziele:** Die Ziele sind eher Energieverbrauchs-Ziele als Treibhausgas-Emissions-Ziele, nur eine kleine Datenmenge über den Energieverbrauch wird gesammelt.

**Monitoringsystem:** Das System findet nur auf Anlagen Anwendung, die unter die IPPC-Richtlinie ("Integrated Pollution Prevention and Control") der EU fallen. Deshalb gibt es bei der Berichterstattung eine Verknüpfung zum Europäisches Schadstoffemissionsregister<sup>116</sup>. Das unterstützt die Glaubwürdigkeit und die Vergleichbarkeit.

**Verifikation:** Die "umbrella agreements" sind an die Klimawandel-Abgabe geknüpft und stellen somit eine mögliche Verbindung zum nationalen Emissionshandel (ET) dar. Die Britische Umweltagentur verifiziert die Monitoring-Daten.

**Teilnahme:** Die Abteilung für Umwelt, Nahrung und ländliche Angelegenheiten (DEFRA) publiziert eine Liste der Betriebe, die sich an Vereinbarung beteiligen, der Gesamtemissionen und des Energieverbrauchs der Verbände.

#### ⇒ **Umfang der freiwilligen Vereinbarung Energieeffizienzvereinbarung**

Die erste Energieeffizienzvereinbarung wurde im November 1997 zwischen der Chemical Industry Association (CIA) und der Regierung vereinbart. Die CIA verpflichtete sich, dass ihre Mitglieder bis zum Jahr 2005 den spezifischen Energieverbrauch um 20 % pro Tonne Produkt gegenüber 1990 senken werden.

#### ⇒ **Umfang der freiwilligen Vereinbarung Climate Change Agreement**

Mit 1.4.2001 ist die Klimaabgabe in Kraft getreten. Mit Ausnahme der privaten Haushalte müssen alle anderen Bereiche die Abgabe auf fossile Brennstoffe (ausgenommen Transportzwecke) abführen. Unternehmen, deren Anlage an der freiwilligen Vereinbarung zur Teilnahme berechtigt ist, sollen in den Genuss einer 80 %-igen Reduktion der Steuerrate kommen.

Die Climate Change Agreements (CCAs) wurden insgesamt mit 44 Sektoren (à 5000 Firmen à 12.000 Standorte) einzeln ausverhandelt. Inkludiert ist beispielsweise die Zementindustrie, Papierindustrie, Chemieindustrie aber auch die Nahrungsmittelindustrie.

Ein erwähnenswerter Punkt bei der Gestaltung dieser Abgabe ist, dass alle relevanten Ministerien, die regionalen Verwaltungen und wichtige britische Umweltagenturen eingebunden wurden.

Die Regierung verhandelt die FV auf dem Sektorlevel. Firmen, die der Sektorvereinbarung, als Schirmdeklaration gestaltet, beitreten wollen, müssen mit dem Ministerium für Umwelt, Transport und Regionen (DETR) ein Ziel vereinbaren. Das Sektorziel würde dann entsprechend angepasst werden. Die Vereinbarung hat alle zwei Jahre einen Meilenstein. Dieses Ziel muss quantitativ formuliert werden und in einer der folgenden Formen

- Energieverbrauch / Produktionseinheit
- Absoluter Energieverbrauch
- CO<sub>2</sub>-Emissionen / Produktionseinheit
- Absolute CO<sub>2</sub>-Emissionen

---

<sup>116</sup> EPER Europäisches Schadstoffemissionsregister [www.eper.de](http://www.eper.de) bzw. <http://europa.eu.int/comm/environment/ippc/eper/index.htm>

angegeben werden. Wenn jemand die Vereinbarung verlässt, muss wieder die volle Höhe der Steuer bezahlt werden.

Weiters werden die Ziele generell so verhandelt, dass sie als prozentuelle Verbesserung verglichen mit dem Basisjahr angegeben werden und leicht zu messen und überprüfbar sein. Außerdem dürfen die Teilnehmer der FV den Emissionshandel als eine Möglichkeit zur Erreichung ihrer Ziele verwenden.

**Monitoringsystem:** Die FV sind rechtlich nicht bindend. Allerdings können bei Nichterreichung des Zieles die reduzierten Steuerraten bis zum nächsten Meilenstein nicht in Anspruch genommen werden. Die Zielerreichung des Sektors wird bei einem Meilenstein vom DETR überprüft und entschieden, ob die Steuerreduktion auch in der nächsten Periode in Anspruch genommen werden kann. Die Teilnehmer der FV müssen bei jedem Meilenstein ihre Energie- und Produktionsdaten an die Sektorverbände weiterleiten. Prinzipiell müssen alle Daten auditierbar sein. Neben der Prüfung der Sektoren führt das DETR auch stichprobenartige Kontrollen von Unternehmen durch. Außerdem wird vom DETR kontrolliert, ob formalisierte und strukturierte Energiemanagementsysteme in den Unternehmen verwendet werden.

**Effektivität:** Die erste Evaluation (31 Dezember 2002) ergab die Erreichung der Ziele von 10.500 Standorte (88 %) und Erneuerung der Steuer-Nachlässe. Die Stahlindustrie konnte beispielsweise eine Reduktion von 9,5 Mio. t CO<sub>2</sub> (im Vergleich zu 1997) erreichen.

**Begleitmaßnahmen:** Die Regierung bietet der Industrie Unterstützung bei allen Fragen zu Energieeffizienzmaßnahmen an. Speziell Klein- und Mittelbetriebe sollen in Energieeffizienzfragen unterstützt werden. Weiters können Investitionskosten für Anlagen, die bestimmten Energieeffizienzkriterien entsprechen, im ersten Jahr zu 100 % abgeschrieben werden.

**Transparenz:** Da bei diesem Modell, anders als beim französischen, das Ministerium in das Monitoring eingebunden ist und die Zielkriterien klar definiert sind, kann man hier von einer größeren Transparenz des Systems ausgehen.

#### 4.2.2 Anwendungsanalyse anhand des Themenbereichs Integrierte Produktpolitik

Das Umweltziel ist hier die Reduktion des Einsatzes umweltgefährdender Stoffe, die Reduktion des Rohstoff- und Energieverbrauches, die möglichst lange und effiziente Nutzung von Produkten und die Wiederverwertung von Produkten und Stoffen.

Im Februar 2001 veröffentlichte die Europäische Kommission ein Grünbuch zur integrierten Produktpolitik, in dem eine Strategie zur Neuorientierung und Stärkung produktorientierter Umweltpolitik vorgeschlagen wird.<sup>117</sup> Ein darauf aufbauendes Weißbuch zur konkreten Ausgestaltung einer Umsetzungsstrategie steht zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch aus.

Das Konzept der integrierten Produktpolitik betrachtet Produkte als Ausgangspunkt von Umweltverschmutzung und Ressourcenverbrauch. Angestrebt wird, die negativen Umweltwirkungen von Produkten entlang ihrem gesamten Lebenszyklus zu verringern und nicht nur punktuell auf die Ressourcengewinnung, einzelne Stufen des Produktionsprozesses oder die Abfallentsorgung zu fokussieren.<sup>118</sup> Durch die integrierte

---

<sup>117</sup> Europäische Kommission: Grünbuch zur integrierten Produktpolitik. Brüssel 2001. Vgl. <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/2001developments.htm>

<sup>118</sup> Der Fokus auf Produkte in ihrem ganzen Lebenszyklus ist zwar neu auf der Ebene eines Politikkonzepts, einzelne produktbezogene Umweltpolitikinstrumente gibt es dagegen schon seit den 70er Jahren, etwa das Umweltkennzeichen "Blauer Engel" in Deutschland.

Herangehensweise - schon vom Design der Produkte an - soll vermieden werden, dass Umweltbelastungen entlang dem Lebenszyklus verschoben werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn die Verwendung bestimmter Materialien in Produkten zwar einen geringeren Ressourcenverbrauch, dafür aber eine erhöhte Emissionsbelastung in der Entsorgung der Produkte mit sich bringt.

Ein weiteres wesentliches Merkmal von integrierter Produktpolitik besteht darin, einzelne Politikmaßnahmen nicht isoliert zu betrachten, sondern wirkungsvolle Bündel von Instrumenten zu entwickeln. Mit diesem Konzept sollen vorteilhafte wirtschaftliche Rahmenbedingungen für innovative und umweltbewusste Unternehmen gestaltet werden. Zu den Instrumenten gehört die Verbesserung der Informationsbasis für Unternehmen ebenso wie die Förderung von Unternehmenskooperationen entlang von Produktlebenszyklen. Darüber hinaus soll der Staat zu freiwilligen Aktivitäten anregen und die Rolle des Vermittlers zwischen Interessengruppen einnehmen.

Nahezu alle vorgeschlagenen IPP-Instrumente sollen auf unterschiedliche Weise stimulierend auf die Innovationstätigkeit von Unternehmen bezüglich der Umwelteigenschaften ihrer Produkte wirken. Dies gilt sowohl für die finanzielle Unterstützung von Produktforschung und -entwicklung in Unternehmen als auch für die Kooperation von Akteuren entlang dem Produktlebenszyklus.

#### Produktbezogene Politikinstrumente im Überblick

In zahlreichen EU-Mitgliedsländern sowie auf europäischer Ebene gibt es bereits eine Vielzahl von produktbezogenen Politikinstrumenten. Besonders die Niederlande und skandinavische EU-Länder verfügen nicht nur über einzelne Instrumente, sondern binden diese gleichzeitig in Konzepte zur integrierten Produktpolitik ein.<sup>119</sup> Die EU selbst hat - beginnend in den 90er Jahren - zahlreiche produktbezogene Rahmenregelungen geschaffen, beispielsweise in den Bereichen Produktinformation, Normung, Recycling und zum Verbot gefährlicher Stoffe in Produkten. Die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten verfolgt allerdings noch keine aktive integrierte Produktpolitik.

Allerdings ist festzustellen, dass neue Instrumente im Rahmen der integrierten Produktpolitik kaum vorgeschlagen werden. Ausnahmen sind die Idee eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes für Produkte, die das Europäische Öko-Label tragen, sowie der dänische Ansatz des Produktpanels.

Tabelle 2 gibt eine allgemeine Klassifizierung und Beispiele produktbezogener Instrumente wieder, die bereits existieren bzw. gegenwärtig vorbereitet werden. Auffällig ist, dass viele dieser Instrumente darauf gerichtet sind, negative Umweltwirkungen in der Produktnutzungsphase und im Zusammenhang mit Produktabfall zu reduzieren.

---

<sup>119</sup> Das erste nationale Konzept zur integrierten Produktpolitik wurde 1993 in den Niederlanden entwickelt und strebte vor allem eine Verbesserung umweltbezogener Produktinformationen an. Dänemark begann 1996 mit der Erarbeitung einer Konzeption, die seitdem sukzessive weiterentwickelt wird und mittlerweile eine Vielzahl vor allem kooperativer Politikinstrumente umfasst. Bemerkenswert ist auch die Initiative von Dänemark, Island, Finnland, Norwegen und Schweden, im Rahmen des Nordic Council eine gemeinsame Rahmenkonzeption für integrierte Produktpolitik zu entwerfen, die weitgehenden Spielraum für individuelle nationale Ansätze bietet und dazu dienen soll, die Weiterentwicklung der integrierten Produktpolitik auf europäischer Ebene voranzutreiben. Vgl. Dutch Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM): Policy Document on Products and the Environment. Den Haag 1993; Nordic Council of Ministers: Proposal for a Common Nordic IPP. Kopenhagen 2000.

**Tabelle 2: Klassifizierung und Beispiele produktbezogener Instrumente in Europa**

KATEGORIE	BEISPIELE
<b>FREIWILLIGE Maßnahmen und Kooperationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Freiwillige Selbstverpflichtung zur Rücknahme von Altprodukten, z.B. Altautos, graphische Papiere</li> <li>• Normung von Produkten und Produktkomponenten</li> <li>• Förderung des produktbezogenen betrieblichen Umweltmanagements</li> <li>• Produktpanel</li> </ul>
<b>ORDNUNGSRECHTLICHE Regelungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Verbot von besonders umweltschädlichen Stoffen in Produkten</li> <li>• Zulassungsverfahren für Produkte, die gefährliche Stoffe enthalten</li> <li>• Recycling- bzw. Mehrwegquoten</li> </ul>
<b>PRODUKTINFORMATION</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Öko-Labels, z.B. Europäisches Öko-Label sowie "Blauer Engel" in Deutschland</li> <li>• Freiwillige Umweltdeklarationen zu Produkten</li> <li>• Förderung der Weiterentwicklung von Produktökobilanzen</li> <li>• Verbindliche Warenkennzeichnung, Inhaltsdeklaration, Entsorgungshinweise</li> </ul>
<b>MONETÄRE Anreize</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Produzentenverantwortung durch Rücknahmepflicht für Produktabfall, z.B. Altautos, Altelektrogeräte, Verpackungsabfall</li> <li>• Produktsteuern</li> <li>• Zuschüsse für Forschung und Entwicklung (Produktinnovationen)</li> </ul>

Quelle: ÖGUT

Einen Überblick über wichtige Produktgruppen und Sektoren, für die IPP-Instrumente in ausgewählten EU-Ländern bereits gelten bzw. diskutiert werden, gibt die Tabelle 3. Am häufigsten sind produktbezogene Regelungen für elektrische und elektronische Erzeugnisse, Autos und Verpackungen. Für diese existieren mittlerweile auch EU-weite Regelungen. Zu erkennen ist, dass die Produktgruppen und Sektoren sehr stark von den länderspezifischen Bedingungen abhängig sind.

**Tabelle 3: Wichtige Produktgruppen und Sektoren im Zusammenhang mit integrierter Produktpolitik in ausgewählten EU-Ländern und Regionen (zum Teil realisiert, zum Teil diskutiert)**

LAND/REGION	PRODUKTGRUPPE/SEKTOR
<b>SKANDINAVISCHER Länder (gemeinsam)</b>	Fischereiwesen, Bau, elektronische Industrie, Nahrungsmittel, Haushaltsgeräte
<b>DÄNEMARK</b>	Textilien, elektronische Erzeugnisse, Plastikerzeugnisse
<b>SCHWEDEN</b>	Autos, Autoreifen, elektronische und elektrische Geräte, Verpackungen, Druckerzeugnisse, Möbel, Nahrungsmittel, Baumaterialien
<b>FINNLAND</b>	Papier und Papiererzeugnisse
<b>NIEDERLANDE</b>	Chemische Produkte, Felle und Leder, Holzfasern, Textilien, Schuhe, elektronische Erzeugnisse
<b>DEUTSCHLAND</b>	Verpackungen, Autos, elektrische und elektronische Geräte, graphische Papiere, Textilien, Bausektor
<b>ÖSTERREICH</b>	Verpackungen, Autos, elektrische und elektronische Geräte, graphische Papiere
<b>EU-EBENE</b>	Verpackungen, Autos, elektrische und elektronische Geräte

Quellen: Ernst & Young: Developing the Foundation for Integrated Product Policy in the EU. 2000; [http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/ipp\\_devrep.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/ipp_devrep.pdf); Ergänzungen des DIW Berlin, ÖGUT

Detaillierte Evaluationen der ökonomischen und Umweltauswirkungen produktbezogener Instrumente wurden bisher kaum durchgeführt. Dies mag zum einen auf Schwierigkeiten bei der Datenermittlung beruhen. Zum anderen sind Instrumente, die eher indirekt und langfristig wirken, grundsätzlich schwer zu bewerten. Daher kann eine Evaluierung entlang der Kriterien der Umweltvereinbarungen (siehe Kapitel 2.2.5.1) derzeit noch nicht vorgenommen werden und liegen diesbezüglich keine Studien vor. Wichtige Informationen zur Gestaltung einer integrierten Produktpolitik können aber aus den Erfahrungen einzelner EU-Länder bei der Umsetzung von Politikinstrumenten gewonnen werden.

#### **4.2.2.1 Product-Oriented Environmental Management (POEM) in den Niederlanden**

Der 1993 in den Niederlanden eingeführte Ansatz, nach dem Hersteller zur Veröffentlichung von Produktumweltinformationen verpflichtet wurden, stieß weitgehend auf Widerstand von Seiten der Wirtschaft. Er wurde daher 1996 durch einen auf freiwilligem Umweltmanagement von Unternehmen basierenden Politikansatz abgelöst, der als "Product Oriented Environmental Management" (POEM) bezeichnet wird.

POEM baut auf der Konzeption freiwilliger zertifizierter Umweltmanagementsysteme von Unternehmen (Environmental Management Systems - EMS) auf und erweitert diese um einen besonderen Fokus auf Produkte.<sup>120</sup> Der neue IPP-Ansatz rief positive Reaktionen der Wirtschaftsverbände hervor, erfuhr zunächst aber ein großes Maß an Skepsis von Umweltorganisationen. Von 1997 bis 1999 wurden in den Niederlanden mehr als 60 Pilotprojekte zur inhaltlichen Ausgestaltung von POEM finanziell unterstützt, die positive Ergebnisse erbrachten und so der anfänglichen Skepsis entgegenwirkten. Daraufhin wurde eine weitere Förderperiode von fünf Jahren beschlossen, um umweltbezogene Aspekte stärker in Unternehmensentscheidungen integrieren zu können.

Unternehmen benutzen POEM als ein strategisches Instrument, um künftige Aktivitäten im Umweltbereich zu entwerfen. Zwei komplementäre Politikinstrumente haben sich als Erfolgsfaktoren für POEM herausgestellt. Zum einen bedarf es stimulierender Rahmenbedingungen, z.B. der Erwartung staatlicher Regulierungsmaßnahmen oder Selbstverpflichtungen der Branche. Zum anderen besteht ein großer Bedarf an Informationen zu den Umweltwirkungen von Produkten. POEM stellte sich damit als ein treibendes Element bei der Einrichtung von Informationssystemen verschiedener Branchen heraus. Beispielsweise wurde ein auf Ökobilanzen basierendes Informationssystem über Umweltwirkungen von Bauprodukten und -materialien eingerichtet, für das mehr als 100 Unternehmen Lizenzen erwarben.<sup>121</sup>

#### **4.2.2.2 Produktpanels in Dänemark und anderen Ländern**

Das Konzept des Produktpanels wurde in Dänemark in den Bereichen Textilien, elektronische Erzeugnisse, Gütertransportsysteme und Bau entwickelt. Beispiele für bisherige Ergebnisse sind die Entwicklung je eines Systems zur Produktdeklaration und zum Abfallmanagement im Bereich elektronischer Erzeugnisse.

In einem Produktpanel arbeiten Unternehmen, Händler, Forschungseinrichtungen, Verbraucherorganisationen und andere Interessenten zusammen, um gemeinsam Lösungen zu Umweltproblemen zu entwickeln, die von Produkten ausgehen. Diese Kooperationsform wird in der Regel von den Beteiligten selbst organisiert und geleitet; gegebenenfalls erfährt sie finanzielle oder organisatorische Unterstützung von Seiten des Staates.

Eine dem Panel ähnliche Initiative wurde von der Dänischen Vereinigung für Plastikerzeugnisse (Danish Plastics Federation) ins Leben gerufen mit dem Ziel, die Umweltwirkungen von ausgewählten Produkten aus Plastik zu verbessern. Den Ausgangspunkt bildeten Ökobilanzen für sechs Produkte. Problematisch gestaltete sich die

---

<sup>120</sup> EMS werden im Rahmen der EU-Initiative "Eco-Management and Audit Schemes" (EMAS) und unter Bezug auf den Internationalen Standard ISO 14.001 entwickelt. Dies gilt weitgehend auch für POEM.

<sup>121</sup> Dutch Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM): State and Next Phase of Integrated Product Policy in the Netherlands. In: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 6, 2000, S. 18-20

Einbeziehung des Handels, der (teilweise industriellen) Käufer sowie kleiner Unternehmen, denen ein individueller Nutzen aus ihrer Beteiligung nicht vermittelt werden konnte. Wirkungsgrenzen dieser Initiative wurden schließlich auch darin gesehen, dass es in Dänemark keine Produzenten von Plastikrohmaterial gibt. Ein möglicher Ansatz wäre es, Panels EU-weit einzurichten. Dies wäre aber mit einem hohen Organisationsaufwand verbunden.

In Deutschland wurde der Versuch unternommen, ein Produktpanel für Möbel einzurichten. Dieser ist wegen mangelnder Motivation der Beteiligten zur Kooperation letztlich gescheitert. Ein erfolgreich abgeschlossenes Produktpanel in Deutschland gab es dagegen für PKWs. Den Rahmen für dieses Panel bildete eine freiwillige Vereinbarung zwischen der Bayerischen Regierung und der Industrie, die auch Aktivitäten der integrierten Produktpolitik beinhaltete.

In Schweden existieren zwei Panels in den Bereichen Bau und Nahrungsmittel, die von führenden Unternehmen der Branchen maßgeblich geprägt werden. Auch in diesen Panels wurde die Erfahrung gemacht, dass zusätzliche Anreize benötigt werden, um eine erfolgreiche Arbeit zu ermöglichen. Vorgeschlagen wurden unter anderem differenzierte Steuersätze, die umweltfreundliche Bauweisen und hochgradig energieeffiziente Gebäude begünstigen, sowie ein Dialog zwischen Staat und Wirtschaft zu möglichen künftigen Regulierungsmaßnahmen.<sup>122</sup>

#### **4.2.2.3 Produktverantwortung durch Rücknahmepflicht**

Das umweltpolitische Prinzip der Produktverantwortung beinhaltet, dass Produzenten die - vor allem finanzielle - Verantwortung für ihre Produkte entlang dem gesamten Lebenszyklus tragen. Ohne eine derartige Regelung endet diese Verantwortung meist mit dem Zeitpunkt, in dem die Produkte von den Konsumenten erworben werden. In der Regel kann davon ausgegangen werden, dass es die Konsumenten sind, die beispielsweise für die Produktabfallentsorgung finanziell aufkommen. Diese "Preissignale" fließen aber typischerweise nicht in ihre Kaufentscheidungen ein. Ein Grund dafür liegt darin, dass die Gesamtkosten der Abfallentsorgung nicht ohne weiteres auf individuelle Produkte bezogen werden können. Im Falle von langlebigen Produkten, z.B. Autos, kommt hinzu, dass aufgrund der mehrjährigen Zeitspanne zwischen Kauf und Entsorgung kaum Anreizwirkungen von den Entsorgungskosten auf die Kaufentscheidung ausgehen. Sofern dies der Fall ist, erwächst auch kein Anreiz für Hersteller, Produktabfall in möglichst geringem Umfang und in umweltverträglicher Qualität anzustreben.

Ein Instrument zur Realisierung der Produktverantwortung ist die staatlich auferlegte Pflicht für Hersteller, Produkte nach Ablauf ihrer Nutzungsdauer von den Konsumenten wieder zurückzunehmen. Hiermit muss aber keine tatsächliche physische Rücknahme verbunden sein, sondern lediglich die Übernahme der Kosten für eine solche Rücknahme durch ein Entsorgungs- oder Verwertungsunternehmen.

Diese Form der Produktverantwortung ist im Abfallwirtschaftsgesetz (AWG) in Österreich verankert und durch Verordnungen für Verpackungsabfall, Altautos und Altbatterien umgesetzt worden sowie für Altelektrogeräte vorgesehen. In Ergänzung dazu gibt es auch einige freiwillige Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, beispielsweise zur Rücknahme von Altpapier, Bauabfall und Altautos. Ähnliche Regelungen existieren auch in anderen EU-Ländern, beispielsweise in Deutschland oder Schweden.

Für Altfahrzeuge, Produktverpackungen, Elektroaltgeräte und Altbatterien besteht der rechtliche Rahmen für die Produktverantwortung auch auf europäischer Ebene.<sup>123</sup>

Die Erfahrungen mit bereits bestehenden Rücknahmeregulungen zeigen, dass aufgrund des hohen Verwaltungsaufwands (je eine Rechtsverordnung pro Produktart) eine solche Pflicht

---

<sup>122</sup> European Commission: Summary of Discussions at the 5th Integrated Product Policy Expert Workshop "Product Panels". Brüssel, 2001

<sup>123</sup> Nähere Informationen zur Richtlinie über Altfahrzeuge von 2000, Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle von 1994, Richtlinie über gefährliche Stoffe enthaltende Batterien und Akkumulatoren von 1991 (geändert 1993, 1998) und Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte sind zu finden unter <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/s15002.htm>

nur für eine begrenzte Zahl von Produktarten sinnvoll ist. Diese Produkte müssen außerdem in großer Zahl vorhanden sein, um den Aufwand für die Rücknahme zu rechtfertigen. Da in vielen Fällen die Hersteller von Produkten nicht im jeweiligen Land der Konsumenten angesiedelt sind, ist es außerdem wichtig, dass sich die Produktverantwortung nicht nur auf Hersteller, sondern auch Importeure bezieht, wie es in Österreich der Fall ist.

### **4.2.3 Schlussfolgerung**

Integrierte Produktpolitik ist ein relativ neues Thema auf der umweltpolitischen Agenda. Die Akteure versuchen sich diesem Themenfeld durch Selbstverpflichtungserklärungen zu nähern.

Klimapolitik ist seit mehr als 10 Jahren ein umweltpolitisches Schwerpunktthema. Die Akteure sind daher schon eher bereit, freiwillige Vereinbarungen mit konkreteren Verpflichtungen abzuschließen. Daher ist eine Anwendung der Qualitätskriterien der Umweltvereinbarungen schon weiter verbreitet.



## 5 FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN IN ÖSTERREICH

Aktuell konnten im Zuge einer von der Wirtschaftskammer Österreich und der Vereinigung Österreichische Industrie unterstützten Erhebung **18 Freiwillige Vereinbarungen** identifiziert werden.

Das sind wesentlich weniger Vereinbarungen als die in einer im Zuge einer EU-Studie von der Wirtschaftskammer im Jahr 2000 erhobenen Anzahl (28). Jedoch wurde in der im Jahr 2000 durchgeführten Erhebung der Begriff "Freiwillige Vereinbarung" eher weit gefasst: Inkludiert waren sowohl ausgehandelte Systeme (z.B. Branchenkonzepte) wie auch einseitige Selbstverpflichtungen von Sektoren der Wirtschaft. Durch die Umsetzung von Bundes bzw. EU-Verordnungen wurden auch z.T. Freiwillige Vereinbarungen obsolet.

Die österreichische Industrie präferiert grundsätzlich die Anwendung flexibler und kosteneffizient einsetzbarer Instrumente (z.B. Freiwillige Vereinbarungen) zur Erreichung von Umweltzielen. Nicht immer sind aber die im Rahmen einer derartigen Selbstverpflichtung eingegangenen Umweltziele (z.B. Verwertung von Altreifen, Entsorgung von Kühlschränken, Rücknahme von Altpapier und -glas) eindeutig einer einzelnen Branche bzw. Technologie zuordenbar.

In vielen Branchenbereichen gibt es freiwillige Vereinbarungen mit dem Wirtschaftsministerium (BWA) und dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW), in denen die Sammlung und die Wiederverwertung von Altstoffen zugesagt werden.

Dies gilt für:

- Altfahrzeuge
- Altreifen
- Kfz-Akkumulatoren
- Konsumbatterien
- PVC-Fensterrahmen
- Kunststoffrohre
- PVC-Fußbodenbeläge
- PVC-Plastikkarten
- Pharmablisterverpackungen

Meist wird in Österreich in Fachkreisen unter „Freiwilligen Vereinbarungen“ alles verstanden, was nicht hoheitlich geregelt ist. So werden etwa auch Mischsysteme, wie die Teilnahme am ARA-System, zumindest in Österreich als "freiwillig" angesehen, wenngleich z.B. im Fall der Verpackungsverordnung<sup>124</sup> die Antwort auch eine gesetzliche Verpflichtung darstellt (Rückgabe- und Rücknahmepflicht).

Freiwillige Vereinbarungen werden in Österreich immer öfter als mögliches Politikinstrument zur Erreichung von Umwelt- oder Energieeffizienz-Zielen ins Spiel gebracht, werden jedoch erst seit kurzem auch im Energieeffizienzbereich eingesetzt. (Initiative Pro Klimaschutz 2002 bzw. Kyoto – Kooperation 2002)

Als Zweck und Vorteil für die Wirtschaft wird oft das Verhindern einer gesetzlichen Regelung genannt. Erfahrungen haben jedoch gezeigt, dass freiwillige Vereinbarungen mitunter auch als Eisbrecher für eine künftige gesetzliche Regelung benutzt werden (Altfahrzeugsverordnung siehe Kapitel 5.1.1).

Dies wird innerhalb der Wirtschaft unterschiedlich beurteilt. Die „Vorreiter“ sind mitunter für eine gesetzliche Regelung aufgrund der Vorlaufzeit mit der freiwillige Vereinbarungen, um

---

<sup>124</sup> BGBl. 1996/64

getätigte Investitionen als Wettbewerbsvorteil geltend machen zu können, die „Nachzügler“ sehen das umgekehrt.

Im Gegensatz zu den ordnungsrechtlichen Regelungen, bei denen Gesetzes- und Verordnungstexte für jeden zugänglich sind, gibt es bei den freiwillige Vereinbarungen das Problem, das die „**Wordings**“ **nur mit größten Anstrengungen eruierbar** sind und daher die Transparenz nicht gegeben ist. Freiwillige Vereinbarungen unterliegen daher oft einer eingeschränkten Kontrolle durch die Öffentlichkeit. Erst die neu erstellten Vereinbarungen werden auf unterschiedlichen Websites dargestellt.

Die folgende Tabelle zeigt die derzeit aktuellen freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen in Österreich.

**Tabelle 4: Auflistung von freiwilligen Vereinbarungen in Österreich (WKÖ 2000, ÖGUT)**

<b>TITEL</b>	<b>AKTEURE (FACHORGANISATIONEN, VERWALTUNG,...)</b>	<b>ZEITPUNKT DER VEREINBARUNG</b>
ALT-PKW-RECYCLING Vereinbarung	Wirtschaftskammer Österreich, BMUJF, BMwA 3500 Betriebe der Kfz-Wirtschaft und des Sekundärrohstoffhandels als Annahmestellen	Seit 1992
Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von GETRÄNKEVERPACKUNGEN	Ca. 80 Unternehmen, Abfüller, Importeure, Vertrieber und Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen können beitreten, auch Unternehmen mit Sitz im Ausland können beitreten	Seit 9/2000
Freiwillige Selbstverpflichtung zur umweltgerechten Sammlung, Verwertung und Entsorgung ELEKTRISCHER ALTGERÄTE in der Steiermark	Landesgremium des Elektrohandels, Gremium des Sekundärrohstoffhandels, allgemeine Fachgruppe des Gewerbes, VKRÖ (Vereinigte Kunststoff-Recyclierbetriebe Österreichs), die steirischen Abfallwirtschaftsverbände, Fachabteilung für Abfallwirtschaft des Amtes	Seit 9/99
Umweltforum Haushalt UFH-Entsorgungssystem für große Hausgeräte WEIßE WARE	FVEE u. BGr. Elektrohandel. UFH - 700 Händler, Gemeinden, Sammel- und Entsorgungsbetriebe	Bis zum Inkrafttreten der EU-RL WEEE
Freiwillige Vereinbarung ALTREIFENENTSORGUNG in der Zementindustrie	Perlmooser Zementwerke AG, Gmundner Zementwerke Hans Hatschek AG, Zementwerk Eiberg Barl Lechner jun. U. jun. KG, Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke Knoch, Kern & Co., Schretter & Cie., Zementwerk Leube GesmbH, Kirchdorfer Zementwerk Hofmann GesmbH & Co. KG;	Seit 1990
ALTPAPIER-Abnahmeerklärung	Vereinigung österr. Papierindustrielle Entsorgungsbetriebe, BGr Altstoffhandel, BMwA, BMUJF	Seit 1989 bzw. seit 1991
Rücknahme von ALTGLAS	AGR und ARA haben einen Entsorgungsvertrag über die bundesweite Sammlung, den Transport, die Sortierung und die Verwertung von Glasverpackungen abgeschlossen	Seit 1/2000
PVC-FENSTERRAHMEN Recycling	Arbeitsgruppe (Firmen). Mitgliedsbetriebe im Österreichischen Arbeitskreis Kunststoff-Fenster (ÖAKF)	Seit Beginn der 90er
KUNSTSTOFFFROHRE	ÖAKR, BMwA, Firmen	Seit 1991
PHARMAVERPACKUNGEN	Apotheken, Krankenhäuser, Fa S&E	
Freiwillige Selbstverpflichtung zur Datenbeschaffung über ALTSTOFFE RESPONSIBLE CARE	FV chem. Industrie	Seit 2000
WASCHMITTELENZYME		
EMAS UND ÖKO-AUDIT	Ca. 230 Betriebe	Seit 2001

ICC-CHARTA für eine langfristige tragfähige Entwicklung – Grundsätze des Umweltmanagements	Ca. 130 Unterzeichner	Seit 1990
NATURA 2000	Kooperationsvereinbarung zwischen WWF und Wirtschaftskammer Österreich	Seit 2001
KYOTO-KOOPERATION	BMLFUW und Wirtschaftskammer Österreich	Seit 2002
Initiative PRO KLIMASCHUTZ	Mineralölindustrie, Brennstoff- und Mineralölhandel Institut für wirtschaftliche Ölheizung (IWO-Österreich)	Seit 2002

## 5.1 Bewertung ausgewählter freiwilliger Vereinbarungen in Österreich

Die OECD hat zwar Österreich für seine umweltpolitische Innovation der freiwilligen Vereinbarungen grundsätzlich gelobt, es gibt jedoch Verbesserungsvorschläge in einigen zentralen Bereichen, insbesondere bei der Transparenz oder bei den Erfolgskontrollen.

Vor Abschluss einer Vereinbarung sollten die interessierten Kreise - alle relevanten Wirtschaftsverbände, die betroffenen Unternehmen, Umweltschutzgruppen und Behörden, auch lokale – informiert werden und ihre Anregungen rechtzeitig einbringen können.

In der österreichischen Praxis gibt es demgegenüber so gut wie **keine Partizipation**: das Parlament nimmt an der Erstellung der Ziele nicht teil; die Aushandlung findet im kleinen Kreis statt (WK bzw. Branchenorganisationen und BMWA; seltener auch BMLFUW).<sup>125</sup>

Im folgenden Abschnitt wird der aktuelle Einsatz folgender ausgewählter österreichischer Selbstverpflichtungen bzw. freiwilliger Vereinbarungen

- Alt-Pkw-Recycling Vereinbarung
- Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen
- Kyoto-Kooperation
- Initiative PRO KLIMASCHUTZ
- NATURA 2000 Abkommen

anhand folgender Kriterien überprüft:

- Quantitative Zielsetzung
- Transparenz: Kommunikationskanäle zur Bekanntmachung der Vereinbarung
- Transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten
- Reale Möglichkeit der Einleitung von Korrekturmechanismen (Sanktionen) bei Nicht-Einhalten
- Adäquate Instrumente des Monitorings und der Berichterstattung
- Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung

Diese Kriterien orientieren sich an den von der Europäischen Kommission verwendeten (siehe Kapitel 2.2.5.1), sind jedoch vereinfacht.

Die Bewertung soll aufzeigen inwieweit österreichische Vereinbarungen bereits Qualitätskriterien von Umweltvereinbarungen erfüllen.

### 5.1.1 Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung

**Inhalt und Ziel:** Mit diesem Übereinkommen will man die Verwertung gebrauchter Personen- und Kombinationskraftwagen nach neuen, zukunftsweisenden Verwertungs-standards sichern, indem man eine möglichst umfangreiche Verwertung und umweltgerechte Behandlung der Reststoffe garantiert. Eine wesentliche Basis für diese freiwillige Vereinbarung ist die Verwertungsgarantie der Österreichischen Schredder für sämtliche in Österreich anfallende Pkw. Die Maßnahmen dürfen dabei zu keinen Wettbewerbs-verzerrungen führen. Das Ziel der Fahrzeugindustrie ist den Anteil an verwertbaren Stoffen von derzeit 75 % von Alt-Pkws auf rund 80 % zu heben.

---

<sup>125</sup> Lauber, V., 1997, 107ff

Die österreichischen Fahrzeughändler verpflichten sich daher, bei Verkauf eines Pkws einen Alt-Pkw vom Letztzulasser zurückzunehmen. Bei einem Zug-um-Zug-Geschäft dürfen dem Kunden keine Kosten in Rechnung gestellt werden. Lediglich bei einer Rücknahme ohne Kauf darf der Händler einen Entsorgungsbeitrag einheben.

Der übernehmende Betrieb stellt dem Letztfahrzeughalter einen Verwertungsnachweis aus und entwertet den Typenschein. Dieser wird in jenem Betrieb, der die Vorbehandlung durchführt, drei Jahre aufbewahrt. Alle die Vereinbarung unterzeichnende Partner verpflichten sich, alle notwendigen und angemessenen Schritte zur Aufrechterhaltung und Intensivierung der umweltgerechten Verwertung zu setzen. Zentral ist hierfür der Aufbau einer flächendeckenden Infrastruktur zur Annahme und Verwertung von Kraftfahrzeugen.

**Aktueller Stand der Alt-Pkw-Verwertung:**

Zur Feststellung der aktuellen Verwertungsquoten wurden im Zeitraum Herbst 2000 – Sommer 2001 statistisch repräsentative Bilanzierungen in der Vorbehandlung und Verwertung von gegenwärtig anfallenden Altfahrzeugen an insgesamt drei Shredderstandorten in der Steiermark und in Niederösterreich durchgeführt<sup>126</sup>.

Die durchgeführten Untersuchungen stellen eine Grundlage für ein effizientes Monitoring zur Altfahrzeugverwertung und eine statistisch abgesicherte Dokumentation zur erreichten Verwertungsquote für die Gesamtheit der Altfahrzeuge im Jahresdurchschnitt dar.

Die folgende Tabelle gibt den gegenwärtigen Stand der Vorbehandlung und Aufbereitung von Altfahrzeugen im Shredder anhand der dabei auftretenden Stoffströme wieder.

**Tabelle 5: Indikative Verwertungsquoten für die Jahre 2000/2001 auf Basis von repräsentativen statistischen Bilanzierungsversuchen bei 3 österreichischen Shredderbetrieben**

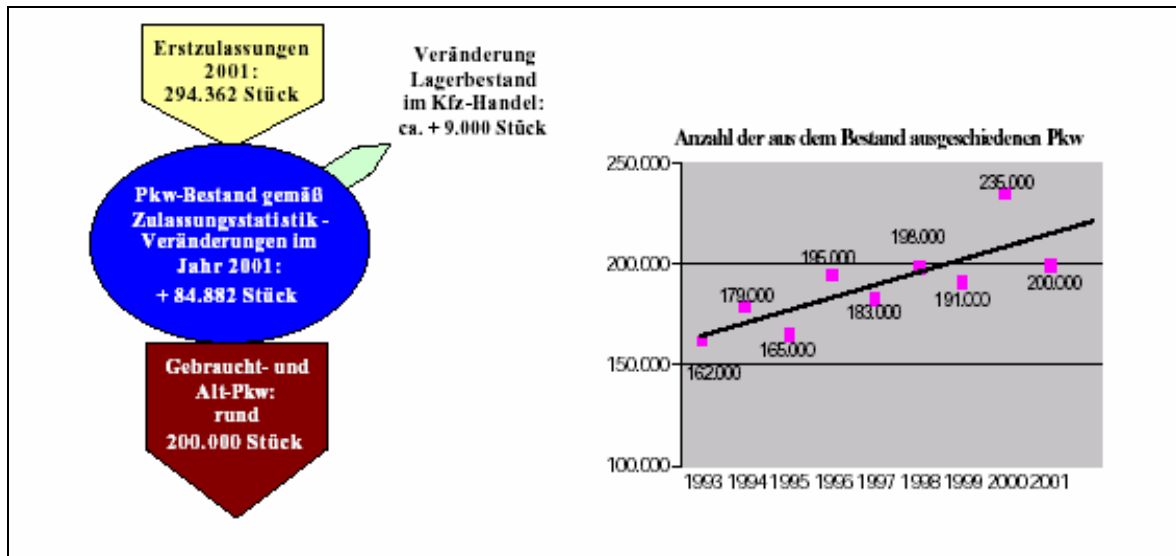
Indikative VERWERTUNGSQUOTEN für die Jahre 2000/2001	
<b>STOFFLICHE Verwertung</b>	78,0 % bis 78,5 %
<b>THERMISCHE Verwertung</b>	2,3 % bis 2,7 %
<b>BESEITIGUNG</b>	19,2 % bis 19,3 %

Quelle: VAR, 2001; UV&P, 2001

<sup>126</sup> VAR 2001; UV&P, 2001

<sup>128</sup> <http://wko.at/fahrzeuge/>

**Abbildung 2: Übersicht zur Veränderung im Pkw-Bestand sowie Entwicklung der aus dem Bestand jährlich ausgeschiedenen Pkw gemäß Zulassungsstatistik und Lagerbestand im Kfz-Handel im Zeitraum 1993-2001 (WKÖ 2001)**



Quellen: Statistik Österreich, Eurotax

Die österreichische Vereinbarung impliziert, dass die Autoindustrie den alten Wagen beim gleichzeitigen Kauf eines neuen oder gebrauchten Autos kostenlos zurücknimmt. Daher besteht kein Anreiz für die Konsumenten ihren alten Wagen illegal zu entsorgen.

Die Vereinbarung trat in Kraft, seit die Mehrheit der Autoindustrie dieses Abkommen unterzeichnet hat. Der Großteil der alten Autos wird bei den autorisierten Stellen zurückgegeben. Allerdings ist es schwierig, die genaue Rücknahme zu beziffern, da ein großer Teil der retournierten Autos in andere Länder zum Weitergebrauch exportiert werden.

Durch die Umsetzung der EU-Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge und deren österreichische Umsetzung im Abfallwirtschaft AWB 2002 und der Altfahrzeugverordnung, die mit 6.11.2002 in Kraft getreten ist, wird diese freiwillige Vereinbarung jedoch obsolet.

**Zeitaspekt:** Die Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung wurde bereits im Jahr 1992 von dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, dem Bundesministerium für Umwelt und den in der Wirtschaftskammer vertretenden Branchen der Kfz-Wirtschaft geschlossen. Diese Regelung war bis Ende 1995 befristet, wurde jedoch verlängert.

Mit der Altfahrzeugeverordnung (BGBl. II Nr. 407/2002) wird die Richtlinie über Altfahrzeuge (RL 2000/53/EG) vom 18. September 2000 in nationales Recht umgesetzt. Die bisherige freiwillige Vereinbarung der Kfz-Wirtschaft wird bis Ende 2006 weitergelten.

**Trittbrettfahrer- und Sanktionsproblematik:** Rund 121.000 österreichische (sowie rund 2.000 weitere aus Deutschland und der Schweiz importierte) Alt-Pkw wurden laut statistischen Angaben der österreichischen Shredderbetriebe im Jahr 2001 zur Verwertung übernommen. Die Differenz von rund 79.000 aus dem Bestand ausgeschiedenen, jedoch nicht einem österreichischen Shredderbetrieb zugeführten Pkw entfällt u.a. auf zur Weiterverwendung ins Ausland exportierte Gebrauch-Pkw, kurz zugelassene Neufahrzeuge und gestohlene Pkw.

Somit kann die Trittbrettfahrerproblematik hier als nicht relevant bezeichnet werden. Korrekturmechanismen wurden im Rahmen der Vereinbarungen nicht angedacht.

**Transparenz der Vereinbarungen:** Allgemeine Informationen über die Vereinbarung sind über das Internet abrufbar.<sup>128</sup> Das Wording der Vereinbarung kann jedoch nur über die jeweiligen Akteure angefordert werden.

Das BM für wirtschaftliche Angelegenheiten und die Fahrzeugindustrie Österreichs, insbesondere der Fahrzeughandel und die Kfz-Werkstätten haben sich zu einer laufenden Information der Pkw-Halter über die ordnungsgemäße Alt-Pkw-Entsorgung verpflichtet. Darüber hinaus wird die Öffentlichkeit über den Verwertungsnachweis informiert.

<b>TRANSPARENZ: KOMMUNIKATIONSKANÄLE ZUR BEKANNTMACHUNG DER VEREINBARUNG</b>	<b>✓ , MIT OPTIMIERUNGSPOTENTIAL</b>
--	--------------------------------------

**Vorhandensein eines funktionierenden Monitoring- und Berichtssystem:** Die Wirtschaftskammer Österreich hat sich verpflichtet sich, unter Einbeziehung der österreichischen Kfz-Wirtschaft und des Sekundär-Rohstoffhandels sowie qualifizierter Fachleute, jährlich bis März des Folgejahres einen Bericht über den Stand der Umsetzung dieser Vereinbarung sowie über weitere Entwicklungsmöglichkeiten des Alt-Pkw-Recyclings vorzulegen. Insbesondere werden in diesem Bericht Fortschritte evaluiert und neue technische Verfahren, Strategien und Pilotprojekte dargelegt werden.

<b>ADÄQUATE INSTRUMENTE DES MONITORINGS UND DER BERICHTERSTATTUNG</b>	<b>✓ , MIT OPTIMIERUNGSPOTENTIAL</b>
---	--------------------------------------

**Beurteilung:** Die Kriterien „Transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten“, „Reale Möglichkeit für Korrekturmechanismen bei Nicht-Einhalten“ und „Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung“ kann die freiwillige Vereinbarung nicht erfüllen und entspricht daher nicht den Qualitätsstandards einer Umweltvereinbarung.

### 5.1.2 Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen

**Inhalt und Ziel:** Durch die Selbstverpflichtung wird versucht, eine Garantie des Mehrwegsangebots in jenen Bereichen zu geben, in denen Mehrweg heute vertreten ist. Es soll dem Konsumenten die Auswahl gegeben werden zwischen Einweggebilde und Mehrweggebilde zu entscheiden.

Dies bezieht sich jedoch nur auf jene Getränke, bei denen es zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Selbstverpflichtungserklärung Mehrwegsysteme gab. Vor allem bei Bier soll von Abfüller, Importeure und Vertreiber Sorge getragen werden, dass mehr als 50 % in Mehrweggebilden angeboten wird.

Die stoffliche Verwertungsquote bei PET-Gebinden soll bis zum Jahr 2004 von 30 % auf 50 % angehoben werden. Ein wesentlicher Punkt der Freiwilligen Selbstverpflichtung ist die



Information der Konsumenten, da die Selbstverpflichtung von der Wahlfreiheit des Konsumenten ausgeht. Derzeit sind 82 Betriebe der freiwilligen Selbstverpflichtung beigetreten.<sup>129</sup>

QUANTITATIVE ZIELSETZUNG	TEILWEISE
--------------------------	-----------

**Zeitaspekt:** Die Vereinbarung wurde mit Herbst 2000 unterzeichnet. Ein Ziel (stoffliche Verwertungsquote PET) soll bis 2004 umgesetzt werden, weitere Ziele werden jährlich überprüft.

**Trittbrettfahrer- und Sanktionsproblematik:** Die "Bestrafung" der Nichtteilnehmer oder Trittbrettfahrer einer freiwilligen Vereinbarung ist nicht angedacht. Da das Ziel 80 % Wiederbefüllung, umweltgerechte Verwertung oder energetische Nutzung nicht genauer definiert ist, kann es sehr leicht eingehalten werden, die Sanktionsproblematik wurde dadurch umgangen.

**Transparenz der Vereinbarungen:** Die Konsumenten werden durch die Werbekampagne des Lebensmittelhandels „Mehr Wege zur Umwelt“ über ihre Möglichkeiten zur Verwendung von Mehrwegverpackungen und die Sammel- und Verwertungssysteme informiert.

Im Jahr 2001 wurde außerdem mit der Initiative mehrweg.at der ARGE Müllvermeidung eine Kooperation eingegangen. Die Homepage <http://www.mehrweg.at/> dient als Koordinations- und Informations-Drehscheibe für Multiplikatoren im Bereich der öffentlichen Institutionen, der kommunalen Abfallwirtschaft sowie der gemeinnützigen Organisationen.

TRANSPARENZ: KOMMUNIKATIONSKANÄLE ZUR BEKANNTMACHUNG DER VEREINBARUNG	✓ , MIT OPTIMIERUNGSPOTENTIAL
---	-------------------------------

**Vorhandensein eines funktionierenden Monitoring- und Berichtssystems:** Die Wirtschaftskammer Österreich legt jährlich bis zum 30. 6. des Folgejahres einen Bericht über die Erhaltung der Mehrwegsysteme und über die umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen vor.

ADÄQUATE INSTRUMENTE DES MONITORINGS UND DER BERICHTERSTATTUNG	✓ , MIT OPTIMIERUNGSPOTENTIAL
--	-------------------------------

**Beurteilung:** Das unabhängige Monitoring-System wäre anzustreben, um die Anforderungen einer Umweltvereinbarung erfüllen zu können.

Auch hier können die Kriterien „Transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten“, „Reale Möglichkeit von Korrekturmechanismen bei Nicht-Einhalten“ und „Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung“ im Rahmen der Selbstverpflichtung nicht bestätigt werden.

<sup>129</sup> Stand Frühjahr 2003

### 5.1.3 Initiative Pro Klimaschutz

Diese Initiative Pro Klimaschutz ist eine Selbstverpflichtung der österreichischen Mineralölwirtschaft und keine freiwillige Vereinbarung, da es sich um eine einseitige Erklärung handelt, die keine Unterschrift eines weiteren Vereinbarungspartners enthält.

Dennoch soll dieses Beispiel hier dargestellt werden, da diese Selbstverpflichtung zahlreiche positive Elemente enthält, die bei anderen freiwilligen Vereinbarungen häufig fehlen. Konkret handelt es sich dabei um die in der Erklärung verankerten überprüfbaren, quantifizierten Ziele bzw. das geplante externe Monitoring.

**Inhalt und Ziel:** Die österreichische Mineralölwirtschaft bekennt zum Klimaschutz als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie unterstützt die sich aus dem „Kyoto-Protokoll“ ergebenden Ziele und Verpflichtungen und die von Bund und Ländern 2002 verabschiedete „Klimastrategie 2008/2012“ als Leitfaden für die österreichische Klimaschutzpolitik.

Die österreichische Mineralölwirtschaft will mit umfassenden Effizienzsteigerungsmaßnahmen in **möglichst vielen** der rund 930.000 ölbeheizten Haushalte (Stand Oktober 2001) die Treibhausgasemissionen zu senken.

Generelle Zielsetzung der „Initiative pro Klimaschutz“ ist es, *bis zum Bezugsjahr 2006 in sämtlichen mit Öl beheizten Haushalten einen durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatz (Heizung und Warmwasser) von maximal 230 kWh/m<sup>2</sup> a sowie bis zum Jahr 2012 einen Wert von maximal 200 kWh/m<sup>2</sup> a zu erreichen. Dies entspricht im Vergleich zum Ausgangswert im Jahr 2000 einer Reduktion um 10 bzw. 22 Prozent.*

QUANTITATIVE ZIELSETZUNG	✓
--------------------------	---

Die Mineralölwirtschaft hält fest, dass die in der „Initiative pro Klimaschutz“ zusammengefassten Aktivitäten eine entsprechend aktive Unterstützung durch die Politik erfordern. Die in der Klimastrategie angesprochenen Reformen sollten möglichst effizient realisiert werden, wobei sowohl die Förderungs- und steuerpolitischen Unterstützungen als auch wohn- und baurechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen.

Daher geht die Mineralölwirtschaft von folgenden Begleitmaßnahmen aus:

- a. **Zügige Umsetzung der im Kapitel Raumwärme der österreichischen Klimastrategie dargestellten Maßnahmen** durch Bund und Bundesländer, insbesondere jener Maßnahmen, die entweder eine Steigerung der Sanierungsraten im Wohngebäudebestand bewirken (Ausweitung des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung für die Althausanierung, notwendige Anpassungen im Wohnrecht zur Erleichterung der Umsetzung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen usw.) oder die thermisch-energetische Qualität von Sanierungsmaßnahmen verbessern (Koppelung der Althausanierungsförderung an thermisch-energetische Kennzahlen, Mindeststandards und Gebäudeausweis auch für den Wohnungsbestand usw.);
- b. **Neuinstallationen („Zuwachs“) von Ölheizungen im Wohnungsneubau von durchschnittlich 7.500 Einheiten pro Jahr** (Neuinstallationen haben einen reduzierenden Effekt auf die Kennzahl des durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatzes); Ersatz von jährlich durchschnittlich 6.000 Öl-Einzelöfen (der Ersatz von Öl-Einzelöfen erhöht die Kennzahl des durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatzes).

**Zeitaspekt:** Die Präambel wurde 2002 unterzeichnet. Die Gültigkeit der Klimaschutzklärung beginnt mit dem Datum der Unterschrift und endet mit Jahresende des Jahres 2012. Für das Jahr 2006 wird basierend auf einer umfassenden Evaluierung eine Beurteilung der Maßnahmen, der Effekte und des Grades der Zielerreichung durchgeführt (vgl. Artikel VI.2).

**Transparenz der Vereinbarungen:** Der Wortlaut der Vereinbarung wurde nach der Aussendung der Wirtschaftskammer den Autoren zur Verfügung gestellt. Dieses ist auch auf der Website der Wirtschaftskammer wie auch des Instituts für wirtschaftliche Ölheizung veröffentlicht.

Zusätzlich ist folgende Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Initiative geplant<sup>130</sup>:

- a) Darstellung der Sinnhaftigkeit der technischen Maßnahmen über Massenmedien, Broschüren und sonstiges Informationsmaterial
- b) Gezielte Information der Konsumenten über die Vorteile der technischen Maßnahmen beim Bestellgespräch sowie im Rahmen der Brennstofflieferung;
- c) Aufbau einer Energieberatung bestehend aus einer technischen Basisanalyse sowie Empfehlung technischer Maßnahmen als Angebot an interessierte Kunden;
- d) Erweiterte Energieberatung bestehend aus Energieausweiserstellung (normgerechte Berechnung von Energiekennzahlen) sowie Unterstützung bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets als Angebot für interessierte Kunden gegen Kostenersatz;
- e) Zusätzliche Serviceangebote wie die Entsorgung von Altgeräten, Inspektion und Wartung bis zu Generalunternehmerleistungen bei der Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen;

<b>TRANSPARENZ: KOMMUNIKATIONSKANÄLE ZUR BEKANNTMACHUNG DER VEREINBARUNG</b>	✓
--	---

**Vorhandensein eines funktionierenden Monitoring- und Berichtssystem:** Das Institut für wirtschaftliche Ölheizung verpflichtet sich ein Monitoring-System entweder selbst aufzubauen oder dessen Aufbau zu veranlassen. Das Monitoring-System muss hinsichtlich seiner Struktur sowie der darin erfassten Daten in der Lage sein, die Erreichung der Zielsetzungen zu überprüfen. Die Entwicklung und der Betrieb des Monitoring-Systems werden von einer unabhängigen Einrichtung begleitet.

Spätestens im Jahr 2006 veranlasst das Institut für wirtschaftliche Ölheizung eine externe und umfassende Evaluierung des Umsetzungsprozesses sowie der erzielten Ergebnisse durch eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung. Die Evaluierung stützt sich insbesondere auf das Monitoring-System sowie in Bezug auf die generelle Zielsetzung auf statistische Daten. Der vollständige Evaluierungsbericht wird öffentlich zugänglich gemacht.

<b>ADÄQUATE INSTRUMENTE DES MONITORINGS UND DER BERICHTERSTATTUNG</b>	✓
---	---

<sup>130</sup> Diese Leistungen werden vom Institut für wirtschaftliche Ölheizung umgesetzt.

**Beurteilung:** Obwohl die Kriterien Monitoring und Transparenz überaus zufriedenstellend umgesetzt wurden, wurden zur Erfüllung der Qualitätsstandards einer Umweltvereinbarung ebenfalls die Kriterien „*Transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten*“, „*Reale Möglichkeit von Korrekturmechanismen bei Nicht-Einhalten*“ und „*Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung*“ nicht berücksichtigt.

#### 5.1.4 Kyoto - Kooperation

**Inhalt und Ziel:** Die Kyoto-Kooperation verfolgt folgende Zielsetzungen:

- die Erfüllung der internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Klimaschutz-Verpflichtungen der Republik Österreich auf Grund des Kyoto-Protokolls, die Treibhausgas-Emissionen des Jahres 1990 im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 um 13 % zu senken,
- die bestmögliche Nutzung der beträchtlichen Chancen für den Wirtschaftsstandort Österreich im Bereich der Klima- und Energiepolitik,
- die bestmögliche Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die österreichische Wirtschaft.

**Zeitaspekt:** Unterzeichnung 2002, Aktivitäten bis 2012

**Trittbrettfahrer- und Sanktionsproblematik:** nicht berücksichtigt

**Transparenz der Vereinbarungen:** Zur Umsetzung der Ziele dieser Kooperation richtet die WKÖ eine **Arbeitsgemeinschaft** ein, in der u.a. die relevanten Bereiche der Erzeugung erneuerbarer Energien und die im Bereich der Verbesserung der Energieeffizienz tätigen Wirtschaftszweige vertreten sind.

Hierbei wird die WKÖ über

- die Verpflichtungen der Wirtschaft im Rahmen der Umsetzung der österreichischen Klimastrategie ,
- die jeweils in Betracht kommenden Förderungsmöglichkeiten im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes, der Wohnbauförderung der Länder
- sowie die jeweils in Betracht kommenden Beratungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftsförderungsinstitute der Wirtschaftskammern informieren

Weiters ist geplant, dass die Arbeitsgemeinschaft an Kooperationsprojekten, insbesondere auf EU-Ebene, teilnimmt.

Zur Vorbereitung der Teilnehmer am gemeinschaftsweiten Emissionshandel soll die Arbeitsgemeinschaft Projekte betreffend CO<sub>2</sub>-Monitoring, CO<sub>2</sub>-Management und Szenarien für die Entwicklung und Anpassung betrieblicher Strategien initiieren.

**Vorhandensein eines funktionierendes Monitoring- und Berichtssystem:** Zumindest ein Mal jährlich informieren der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Präsident der WKÖ die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die im Rahmen der Kyoto-Kooperation erzielten Fortschritte.

ADÄQUATE INSTRUMENTE DES MONITORINGS UND DER BERICHTERSTATTUNG	✓, MIT OPTIMIERUNGSPOTENTIAL
--	------------------------------

Die gemeinsam geplanten und durchgeführten Maßnahmen, die erzielten Fortschritte und Ergebnisse sowie der Grad der Zielerreichung sind im Rahmen der Kyoto-Kooperation zu dokumentieren.

**Abschließende Beurteilung:** Die freiwillige Vereinbarung entspricht den Ansprüchen eines umweltpolitischen Instrumentes welches die Möglichkeit bietet Unklarheiten bezüglich Quellen, Bewertungsparameter und/oder es sehr verschiedenartige Lösungsansätze und –möglichkeiten zu lösen (siehe auch unter Kapitel 6.3 Neue Politikbereiche). Es ist positiv zu beurteilen, dass sich die Wirtschaft und der zuständige Bundesminister zu einer Vereinbarung dieser Art bekennen, um die Kyoto-Ziele in gemeinsamer Aktion erreichen zu können.

Nach Abschluss der Orientierungsphase ist jedoch ein Festsetzung von konkreten quantitativen Zielen und Korrekturmechanismen (wie es im Rahmen einer Umweltvereinbarung empfohlen wird) anzudenken und umzusetzen, um umwelteffizient agieren zu können.

### 5.1.5 Natura 2000

Das EU-Naturschutzvorhaben "Natura 2000" ist eine Kooperationsabkommen zwischen der Wirtschaftskammer Österreich und dem WWF Österreich. Die Vereinbarungsakteure haben ein 5-Schritte-Programm für eine erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000 unterzeichnet.

Die rechtliche Grundlage des Programms "Natura 2000" bilden zwei Richtlinien der Europäischen Union: die **Vogelschutzrichtlinie** und die **Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie**.

**Inhalt und Ziel:** Ziel der Richtlinien ist es, die in Europa gefährdeten Tier- und Pflanzenarten sowie bedrohte Lebensräume zu erhalten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jene Gebiete zu ermitteln, zu melden und in der Folge zu schützen, in denen diese Arten und Lebensräume repräsentativ vorkommen.

Diese Gebiete stellen in ihrer Gesamtheit das europäische Netz "Natura 2000" dar.

Für den Schutz der Gebiete und der in ihnen lebenden Arten sehen die Richtlinien eine Reihe besonderer Maßnahmen vor, die von den Mitgliedstaaten in ihre nationalen Gesetze zu übernehmen sind.

**Zeitaspekt:** Das Kooperationsabkommen wurde im Juni 2001 von der Wirtschaftskammer Österreich und WWF Österreich unterzeichnet. Der Fünf-Stufen Plan soll innerhalb von 24 Monaten umgesetzt werden.

**Tabelle 6: 5-Schritte-Programm für eine erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000**

<b>DIALOG UND TRANSPARENZ</b> ab sofort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung eines umfassenden Dialogs bei der Ausweisung von neuen Gebieten durch Gesetzgeber und Behörden</li> </ul>
<b>EFFIZIENTE VERFAHRENSABWICKLUNG</b> binnen 6 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung österreichweit koordinierter Standards für das integrierte Gebietsmanagement, klare Ziele und Indikatoren und die Gewährleistung von Transparenz und Partizipation</li> <li>• Festlegung praxistauglicher österreichweiter Standards für die Durchführung der Naturverträglichkeitsprüfung, die den Anforderungen der Wirtschaft und des Naturschutzes gerecht werden.</li> </ul>
<b>RECHTSSICHERHEIT</b> binnen 12 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung der EU-Richtlinien in Österreich und klare Festlegung der Rechte und Pflichten der Betroffenen.</li> </ul>
<b>FINANZIERUNG</b> binnen 18 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschätzung der Kosten und Sicherstellung einer ausreichenden Finanzierung für die Umsetzung von</li> </ul>

	Natura 2000 in Österreich.
<b>MANAGEMENT</b> binnen 24 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Erarbeitung wesentlicher Grundlagen für Managementpläne</li> </ul>

Quelle: <http://www.wko.at>

### **Ausgewählte Aktivitäten:**

Um diese Akzeptanz herzustellen, ist für den gesamten Prozess – von der Ermittlung von Schutzgebieten über die Festlegung der Managementpläne bis zur Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungen – ein Dialog neuer Qualität zwischen Ökologie und Ökonomie erforderlich:

- ausreichende Information der Bevölkerung über die fachlichen und rechtlichen Kriterien, nach denen Gebiete nominiert werden und die Notwendigkeit für die Einbeziehung eines bestimmten Gebiets festgestellt wird.
- konkrete Information über die Folgen sowie ausreichende Stellungnahmerechte für die betroffenen Gemeinden, Grundbesitzer, Betriebsinhaber und Naturschutzexperten.
- Ausarbeitung von österreichweit koordinierten Standards für das integrierte Gebietsmanagement, klare Ziele und Indikatoren und die Gewährleistung von Transparenz und Partizipation.
- Ausarbeitung von österreichweit praxistauglichen Standards bei der Durchführung der Naturverträglichkeitsprüfung.

**Beurteilung:** Dem Natura 2000-Konzept der EU wurde in Österreich zunächst mit großer Ablehnung seitens der Wirtschaft und Landwirtschaft begegnet. Durch die Formulierung einer gemeinsamer politischer Positionen (WWF und Wirtschaftskammer) im Kooperationsabkommen konnte jedoch der Konflikt versachlicht werden.

Die Umsetzungspläne können nicht nach Zeitplan durchgeführt werden, jedoch zeigt sich, dass durch neue Kommunikationsformen (Abkommen) sich weitere „Chancen“ für das Anliegen ergeben haben.

Die Qualitätsstandards einer Umweltvereinbarung wurden in diesem Kooperationsabkommen nicht erfüllt.

## **5.2 Schlussfolgerungen aus den untersuchten Vereinbarungen**

Die analysierten Selbstverpflichtungen und freiwilligen Vereinbarungen behandeln sowohl die Themenbereiche Abfallwirtschaft (Alt-Pkw-Recycling Vereinbarung, Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen) wie Klimaschutz (Kyoto-Kooperation, Initiative PRO KLIMASCHUTZ). Beide Bereiche zählen - im Gegensatz etwa zur Integrierten Produktpolitik - zu den „etablierten“ Umweltthemen. Daher empfehlen die Studienautoren in beiden Bereichen Qualitätskriterien einer Umweltvereinbarung wie *Quantitative Zielsetzung, Bekanntmachung der Vereinbarung, Transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten, Korrekturmechanismen bei Nicht-Einhalten, unabhängiges Monitoring und Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung* anzuwenden.

Während die Kriterien „Quantitative Zielsetzung“ und „Transparenz der Vereinbarungen“ teilweise durchgeführt werden, wird das Kriterium *„Einbeziehung aller relevanten Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung“* nicht angewandt. Dieses partizipative Element ist jedoch ein wesentliches Merkmal für eine Umweltvereinbarung im Sinne dieser Studie. Weiters ist es wichtig ein Sanktions- oder Belohnungssystem rechtlich zu verankern (siehe Kapitel 6.1.).

Das größte Verbesserungspotential ist beim Kriterium Monitoring und Berichterstattung gegeben. Hier werden bei manchen Vereinbarungen jährlich Berichte von Seiten der Wirtschaftskammer erarbeitet, die durch unabhängige Monitoringberichte ersetzt werden könnten.

## 6 ERFOLGSKRITERIEN FÜR FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN UND UMWELTVEREINBARUNGEN

In diesem Kapitel werden sowohl Motivationsgründe auf Seiten der relevanten Akteure, als auch die Chancen und Risiken dieses umweltpolitischen Instrumentes dargestellt. Günstige Anwendungsvoraussetzungen und sinnvolle gesetzliche Rahmenbedingungen werden untersucht.

Für den Erfolg von freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen ist einerseits die Motivationslage der Beteiligten relevant. Andererseits gibt es auch eine Reihe von Kriterien, die im Sinne einer Checkliste zu berücksichtigen sind (siehe auch Kapitel 7). Eine Reihe weiterer Aspekte (günstige Anwendungsvoraussetzungen) bestimmt den Erfolg von freiwilligen Vereinbarungen und Umweltvereinbarungen mit.

### 6.1 Chancen und Risiken beim Einsatz von Umweltvereinbarungen

Die bisherigen Publikationen internationaler Forschungsgruppen und der Europäischen Kommission lassen unter bestimmten Voraussetzungen einige **potentielle Vorteile** von Umweltvereinbarungen gegenüber dem klassischen Ordnungsrecht erkennen. Zu diesen **Vorteilen** zählen insbesondere:

- **kooperatives** Vorgehen der Industrie,
- relative geringe Kosten und **maßgeschneiderte Lösungen**
- **raschere** Verwirklichung der Umweltziele.

Für die effektive Verwirklichung dieser Vorteile bedarf es jedoch insbesondere der Einhaltung folgender **Leitlinien**

- **Transparenz** und **Partizipation** (im Verhandlungs-, Abschluss- und Monitoringstadium)
- **quantifizierte, abgestufte Ziele**
- **Monitoring**
- **Korrekturmechanismen** bei Nichterreichung der (Zwischen)Ziele
- klare **Verfahrensregeln**, die für die Implementierung der kritischen Parameter sorgen.

#### ⇒ **Motivationsgründe und Chancen für die Wirtschaft**<sup>131</sup>

Für Wirtschaftsakteure haben Umweltvereinbarungen gegenüber ordnungsrechtlichen Regeln eine Reihe von Vorteilen. Die Möglichkeit, die Mittel zur Erreichung der vereinbarten Ziele in großem Maße selbst zu bestimmen, stellt gegenüber ordnungsrechtlichen Lösungen einen großen Vorteil dar. Dies u.a. deshalb, weil die zu treffenden Maßnahmen in den normalen Investitionszyklus der Unternehmen integriert werden können. Die Betriebe können sich auf Suche nach „kostenwirksamen, maßgeschneiderten Lösungen“<sup>132</sup> machen, die ökologisch **und** ökonomisch sinnvoll sind, was sich tendenziell kostensenkend und innovationsfördernd auswirkt. Des weiteren führt die Möglichkeit, die Erreichung der Ziele verbandsintern (sektoral) ungleich zu verteilen, ebenfalls zu einer Steigerung von Kosteneffizienz, da Umweltschutz in kleinen Unternehmen sehr viel teurer ist als in großen. Derartige Möglichkeiten bestehen bei rechtlichen Instrumentarien nur sehr eingeschränkt.

<sup>131</sup> Vgl. OECD 1999, Seite 24 ff

<sup>132</sup> Europäische Kommission 1996, 3, 7



Zusammenfassend kann daher von folgenden Motivationsgründen der Wirtschaft festgehalten werden:

- **Regulatory Capture**<sup>133</sup>: Davon spricht man, wenn es der Industrie gelingt durch geschickte Verhandlungen niedrigere oder ungenauere Umweltziele festzulegen, als dies im Falle der Erlassung von Rechtsvorschriften der Fall gewesen wäre. Dass dies regelmäßig der Fall ist, zeigt eine aktuelle Studie der OECD.<sup>134</sup>
- **Ökonomische Effektivität**: Sofern Unternehmen durch den Abschluss einer Umweltvereinbarung detaillierte gesetzliche Vorschriften verhindern, können sie die verhandelten Umweltziele in der für sie effizientesten Form durch ihr spezielles technisches Know-how verwirklichen.
- **Kostensparnis und Verbesserung der Umweltsituation**: Verpflichtet sich ein Industriebetrieb durch eine Umweltvereinbarung zu höheren Auflagen, als im Gesetz vorgesehen, führt dies oft gleichzeitig zu einer Kostensparnis im Unternehmen.
- Beispielsweise bringt eine dauerhafte Senkung der Energiekosten oder eine Senkung der Versicherungsprämien durch gemindertem Gefährdungspotential einer Anlage Vorteile sowohl für die Umwelt, als auch für die Kostenbilanz des Unternehmens. Auch Haftungsrisiken und damit Kosten können reduziert werden.
- **PR-Effekte**: Ein umweltfreundliches Image hat auch ökonomisch Vorteile gegenüber Stakeholdern wie Geschäftspartnern, Mitarbeitern, Kunden oder lokalen Behörden.

#### ⇒ **Motivationsgründe und Chancen für Staat und Verwaltung**

In der Literatur werden zahlreiche Motivationsgründe staatlicher Akteure, sich auf Umweltvereinbarungen „einzulassen“, diskutiert: Durch die formlose Vorgehensweise können umweltpolitische Ziele schneller und weniger bürokratisch erreicht werden<sup>135</sup>, während zugleich staatliche Ressourcen geschont werden.<sup>136</sup> Zudem wird angenommen, dass durch ein stärker partnerschaftliches vorgehen Widerstände auf Seiten der Adressaten gemindert und die Motivation gesteigert werden könne, so dass die faktische Bindungswirkung größer sein könne als bei einem Ordnungsrecht. Dies könne längerfristig eine „fortschrittsorientierte Haltung der Industrie“ und einen gemeinsamen Sinn für geteilte Verantwortung und Kooperation<sup>137</sup> fördern. Auch sei es mit Umweltvereinbarungen möglich, zu Regelungen zu gelangen, die „weit über den Problemhorizont eines Fachgesetzes hinausgehen“<sup>138</sup>

Folgende zentrale Motivationsgründe staatlicher Akteure können hervorgehoben werden:

- **Deregulierung**: Unter der Annahme, dass die Umweltstandards nicht gesenkt werden sollen, kann ein Abbau ordnungsrechtlicher Vorschriften durch Umweltvereinbarungen dann erreicht werden, wenn sich dadurch die umweltpolitischen Ziele ebenso gut oder besser als durch das Ordnungsrecht erreichen lassen. Das ist aber nur in bestimmten Bereichen der Fall (siehe Kapitel 3.1).
- **Eindämmung des Vollzugsdefizits**: Eine durch das Kooperationsprinzip ausgelöste pro-aktive Haltung der Industrie kann zur besseren Verwirklichung der Zielvorgaben und somit zu einem effektiveren Verwaltungsvollzug führen.
- **Threat of Legislation**: Der Staat hat im „Verhandlungspoker“ eine starke Position, da er im Falle des Scheiterns der Verhandlungen oder der Nichteinhaltung der Vereinbarungen (strengere) Rechtsvorschriften erlassen kann. Zu verhindern, dass der Staat neue

<sup>133</sup> Zu diesem Begriff: OECD 1999, 31 ff

<sup>134</sup> OECD 2003

<sup>135</sup> Wicke/ Knebel 1997, 5; Europäische Kommission 1996, 3

<sup>136</sup> Diese Ressourcen bestehen v.a. im Bereich des Monitorings, aber es werden auch mögliche langwierige Gerichtsverfahren vermieden.

<sup>137</sup> ELNI 1998, 25

<sup>138</sup> Fluck/ Schmitt 1998

Rechtsvorschriften erlässt, kann eine starke Motivation für die Unternehmer sein, auch ehrgeizigen Umweltvereinbarungen zuzustimmen.

- **Rascher und effektiver Umweltschutz:** Als Staatsaufgabe verstandene umweltpolitische Zielsetzungen können bei gut verhandelten Umweltvereinbarungen u.U. rascher erreicht werden, als mit ordnungsrechtliche Maßnahmen. Gesetzgebungsverfahren dauern in der Regel mehrere Jahre. Umweltvereinbarungen können aber in wenigen Monaten ausgehandelt und wirksam werden.

## ⇒ Risiken aus Sicht von Staat und Verwaltung

- **Mangelnde Transparenz und Partizipation der Öffentlichkeit**

Unter Transparenz wird hier der Zugang zu Inhalt und Ergebnis einer Umweltvereinbarung für die Öffentlichkeit verstanden. Freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen werden derzeit leider in der Regel hinter verschlossenen Türen ausgehandelt, sodass die **Öffentlichkeit** u.U. gar nicht oder erst nach Abschluss der Vereinbarung davon erfährt. Während Gesetze nach deren Erlassung allgemein bekannt und für jedermann zugänglich sind, bleiben Umweltvereinbarungen oft auch nach Abschluss der Verhandlungen „geheim“. Das ist aus rechtsstaatlicher Sicht problematisch. Oft bedarf es größter Hartnäckigkeit, um von den beteiligten Akteuren Informationen über Art und Umfang einer Umweltvereinbarung zu erhalten. Dass die Information und der Druck der Öffentlichkeit für die Effektivität der Umweltpolitik von großer Bedeutung sind, zeigt auch das Bemühen der Europäischen Union, die **Zivilgesellschaft**<sup>139</sup> und insbesondere die **Umweltverbände**<sup>140</sup> mehr in die Gesetzgebungs- und Kontrollprozesse (Stichwort: Verbandsklage) insb. auch des Umweltrechts einzubeziehen. Dieses Ziel verfolgt auch die im Jahr 1998 von über 50 Staaten unterzeichnete **Aarhus-Konvention**.<sup>141</sup>

Die im Jänner 2003 neu erlassene Umweltinformationsrichtlinie<sup>142</sup> verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, umweltrelevante Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Die Zielsetzungen der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie, in beiden werden Umweltvereinbarungen ausdrücklich genannt,<sup>143</sup> sollten nicht umgangen werden.

- **Verfassungsrechtliche Bedenken**

Wenn - was nur selten der Fall sein wird - Vereinbarungen gesetzesersetzenden Charakter haben, ist aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung die Beteiligung der **demokratisch legitimierten** Gesetzgebungsorgane geboten. Es ist in diesen Fällen die Beteiligung des Parlaments sicher zu stellen. Eine Möglichkeit wäre es, dem Parlament ein Einspruchsrecht

---

<sup>139</sup> KOM (2002) 277, Mitteilung der Kommission; Konsultationsdokument: Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Vorschlag für allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission; KOM (2002) 704 endgültig; 11.12.2002; Mitteilung der Kommission; Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen betroffener Parteien durch die Kommission; KOM (2001) 428;

<sup>140</sup> So wie bspw. jüngst in der SUP-RL (2001/42/EG)

<sup>141</sup> UNECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; Text siehe <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf> sowie **Papier des ÖGUT Arbeitsgruppe zur Umsetzung der Aarhus Konvention in Österreich 2001**

<sup>142</sup> RL 2003/04/EG vom 28.01.2003; ABI L 41/26 vom 14. 2. 2003

<sup>143</sup> Art 5 Absatz 3 lit c) der Aarhus Konvention; Art 2 Ziffer 1 lit a)

einzuräumen, wofür es Beispiele in anderen EU-Mitgliedsstaaten gibt.<sup>144</sup> Weitere verfassungsrechtliche Aspekte sind zu beachten.<sup>145</sup>

- **Niedrige Zielvorgaben**

Wenn die Umweltziele nicht in einer Rechtsvorschrift definiert sind, kann die Bereitschaft der Behörde zum Abschluss einer klar zielorientierten Vereinbarung beeinträchtigt werden. Der Wirtschaft kann es in den Verhandlungen gelingen, die Umweltziele sehr niedrig oder ungenau festzusetzen („**Regulatory Capture**“).

Bei zu nieder angesetzten Zielen, welche nicht über ein **business-as-usual-Szenario** hinausgehen, ist kein umweltpolitischer Nutzen feststellbar, da ohne die freiwillige Vereinbarung dieselben Maßnahmen gesetzt worden wären.<sup>146</sup> Neben der wiederholt auftretenden Kritik<sup>147</sup> bzgl. sehr niedrig angesetzten Zielen in den Selbstverpflichtungen der Automobilhersteller gegenüber der Europäischen Kommission, stellt auch die OECD in einer jüngst fertig gestellten Studie<sup>148</sup> fest, dass der Nutzen von freiwilligen Vereinbarungen in der derzeit praktizierten Form sehr begrenzt ist<sup>149</sup>. Aufgrund der Tatsache, dass die in den Vereinbarungen festgesetzten Ziele, nicht über das business-as-usual-Szenario hinausgehen, können sie sogar negative Effekte für die Weiterentwicklung der Umweltpolitik haben.

- **Mangelnde Durchsetzung der Vereinbarung**

Während Rechtsvorschriften in der Regel konkrete Sanktionen bei Nichteinhaltung vorsehen, fehlt dieses Element bei freiwilligen Vereinbarungen regelmäßig, was die Versuchung bewirkt, diese nicht einzuhalten. Häufig enthalten die freiwilligen Vereinbarungen entweder keine **Korrekturmechanismen** oder die vorgesehenen Korrekturmechanismen werden trotz Zielverfehlung nicht gesetzt.

Auch andere Faktoren führen zur Abschwächung der Wirkung einer Vereinbarung. Aufgrund mangelnder Transparenz hat die Öffentlichkeit keine Möglichkeit die Durchsetzung einer Vereinbarung zu prüfen bzw. Druck auszuüben. Sofern Ziele nicht konkret und nur ungenau angegeben werden, können diese auch nicht überprüft werden.

- **Trittbrettfahrer**

Während allgemeine Rechtsvorschriften alle Rechtsunterworfenen betreffen, gelten Umweltvereinbarungen nur für jene, welche diese unterzeichnen oder deren Dachverband (z.B. Wirtschaftskammern) unterzeichnet hat. Dies kann dazu führen, dass einige Unternehmen zu einer besseren Umweltqualität beitragen und andere diese Ergebnisse auf Kosten der anderen Unternehmen ausnützen bzw. verwässern. In der englischsprachigen Fachliteratur spricht man vom Problem des „**Free-riding**“<sup>150</sup>. Mit „Free-riding“ („Trittbrettfahrerei“)<sup>151</sup> ist gemeint, dass ein Unternehmen in den Genuss von bestimmten Vorteilen kommt (z.B.: die Verhinderung einer

---

<sup>144</sup> z.B. in Belgien, siehe Kapitel 4.1.1

<sup>145</sup> siehe Kapitel 1.1

<sup>146</sup> Dass dies häufig der Fall ist bestätigt OECD 2003, Kapitel „Environmental Effectiveness“

<sup>147</sup> So z.B. Volpi/Singer in ten Brink, 2002

<sup>148</sup> OECD 2003: Voluntary Approaches for Environmental Policy: Effectiveness, Efficiency and Usage in Policy Mixes siehe Kapitel 3.3.1.1

<sup>149</sup> Environment Daily 1468, 23/06/03

<sup>150</sup> Vgl. OECD 1999, OECD 2003

<sup>151</sup> Der Begriff stammt eigentlich aus dem Arbeits- und Sozialrecht.

bestimmten Gesetzgebung), obwohl es dazu **keine Gegenleistung** erbringt.<sup>152</sup> Das Problem der Trittbrettfahrer ergibt sich insbesondere bei sektoralen Vereinbarungen.

- ***Unterschätzung der Verwaltungskosten***

Obwohl der Staat sich durch den Verzicht auf die Ausarbeitung konkreter Rechtsvorschriften Ausgaben erspart, kann dies bei komplizierten Verhandlungen mit vielen Teilnehmern durchaus zu hohen Kosten führen, insbesondere wenn die Verhandlungen aufgrund gebotener **umfangreicherer Verfahrensregeln** länger dauern. Auch die Festlegung ambitionierter Ziele und die Installierung eines guten **Monitoringsystems** kann zu erheblichen Kosten führen, da hierzu umfangreiche Recherchen und Expertenwissen notwendig sind.

- ***Mangel an klaren Rahmenbedingungen***<sup>153</sup>

Umweltvereinbarungen werden in der Regel außerhalb des normalen Rechtssystems verhandelt und vereinbart, was den Akteuren zwar mehr Flexibilität einräumt, doch regelmäßig auch einer der Hauptgründe für die Ineffektivität mancher Vereinbarungen ist. Während dem Ordnungsrecht Korrekturmechanismen wie Sanktionen bekannt sind, sind dem Staat bei der reinen Selbstregulierung die Hände verbunden, da der Staat „offiziell“ nicht in Erscheinung tritt.

---

<sup>152</sup> Zum Beispiel die „freiwillige“ Erreichung bestimmter Umweltziele wie Emissionsminderungen oder Recyclingquoten durch Teilnahme an einer Selbstverpflichtung.

<sup>153</sup> siehe Kapitel 7

⇒ **Gegenüberstellung der Chancen und Risiken des Einsatzes von Umweltvereinbarungen**

In der nachfolgenden Tabelle werden die Chancen und Risiken des Einsatzes von Umweltvereinbarungen zusammengestellt.

**Tabelle 7: Auflistung der Chancen und Risiken von Umweltvereinbarungen**

<b>PRO</b>	<b>KONTRA</b>
<b>Flexibilität</b> - kann an bestimmte Voraussetzungen für jeden Stakeholder und jeden Standort angepasst werden; kann auf das unternehmenseigene Wissen hinsichtlich einer realistischen Abschätzung zur Lösung von Umweltbelangen zurückgreifen und spezielle Probleme eines Standortes besser lösen (Überbrückung der Kluft zwischen nationaler Gesetzgebung und lokalen Anforderungen)	Zu hohe <b>Flexibilität</b> - falls Vereinbarungen nicht genügend geregelt werden; dadurch kann es zu einer geringeren Effektivität als bei anderen möglichen Instrumenten kommen (Bspw. regulatory capture)
<b>Partizipation</b> – involviert jene, die durch die Vereinbarung betroffen werden, in die Verhandlung und Umsetzung (Öffentlichkeit, Prüfung eines Dritten)	<b>Mangelnde Öffentlichkeit</b> - wenn nicht alle betroffenen Interessensgruppen an den Verhandlungen repräsentiert sind; außerdem könnten einige berechtigte Bedenken, speziell wenn keine NGOs oder Anrainer beigezogen bzw. deren Anliegen ignoriert werden bzw. nicht in der Vereinbarung berücksichtigt werden
<b>Raschere Zielverwirklichung</b> - potenziell einfacher Übereinstimmung zu erzielen und schneller in der Umsetzung als andere Instrumente	<b>Langwierige Verhandlungen</b> - Vereinbarung kann zur Zeitgewinnung benützt werden um Regelungen zuvorkommen
<b>Kostengünstigere Zielverwirklichung</b> - günstige Umsetzung, Unternehmen entstehen signifikant weniger Kosten als bei Steuern.	<b>Kostenintensiv</b> - Transaktionskosten und Monitoring-Aktivitäten können ressourcenintensiv (speziell für NGOs und Sektoren mit vielen Mitgliedern) sein.
<b>Kosteneffizient</b> - da die Wirtschaft die Maßnahmen gemäß der internen Kostenhierarchie einsetzen kann; fördert die Innovation durch Kooperationen zwischen Unternehmen.	<b>Minimale Effizienzgewinne</b> - falls die Ziele nicht adäquat und überprüfbar festgelegt wurden.
<b>Involvierung der Industrie</b> - Umweltbelange finden eine größere Berücksichtigung in den Unternehmen. Falls die Umweltvereinbarung korrekt gestaltet wird, werden Verantwortlichkeiten, Rechte und Tätigkeiten transparent und formalisiert.	<b>Kostenintensiv</b> auch für die Wirtschaft (speziell bei externen unabhängigen Auditoren) - Überprüfung hinsichtlich der Einhaltung.
<b>Größere Stabilität</b> durch die langfristige Planung und durch die internationale Umsetzung der Ziele	<b>Anreiz für Trittbrettfahrer</b> - hängt vom Unternehmen, dessen Größe und Branchenstruktur, der Vertragsgestaltung, der Höhe / Umfang der Förderungen, Vollziehung, ab.

Quelle: adaptiert von ECOTEC 1999a

**Tabelle 8: Auflistung der Chancen und Risiken von Umweltvereinbarungen 2. Teil**

<b>PRO</b>	<b>KONTRA</b>
<b>Kompensierung bestehende Regelungen</b> – durch das gesteigerte Bewusstsein über Ein- und Auswirkungen und deren Einflussfaktoren und durch die Entwicklung von formellen und informellen Netzwerken resultieren Kosteneinsparungen.	<b>Ungleiche Wettbewerbsbedingungen</b> für Vereinbarungs-Mitglieder und –Nichtmitglieder – v.a. dann wenn: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. einige von der Unterzeichnung von Vereinbarungen ausgeschlossen werden.</li> <li>2. falls einige bei Vertragsbestandteilen, die Restriktionen bei Gefährdung der Dauerhaftigkeit des Vertrages vorsehen, ausgenommen werden.</li> </ol>
<b>Instrument zur Konfliktlösungen</b> – bspw. für Sachverhalte, die bislang nicht durch Regelungen festgelegt wurden. Kann helfen, die Umsetzung des Vorsorgeprinzips zu ermöglichen, wo ein Mangel an wissenschaftlichen Beweisen, die für die Einführung von Steuern oder Auflagen notwendig wären, besteht.	<b>Verminderten Qualität der Regelwerke</b> , falls die zweifache Festlegung (Regulatory Capture) zu einer verminderten staatlichen Einflussnahme und einer erhöhten privaten führt.
<b>Beschleunigte Verhaltensänderung</b> hin zu einer nachhaltigen Praxis, basiert auf dem Prinzip der geteilten Verantwortung in allen Bereichen der Wirtschaft.	<b>Keine Erhöhung des Steuereinkommen</b> , welche für andere Umweltinitiativen nützlich wären

Quelle: adaptiert von ECOTEC 1999a/ ten Brink 2002, S. 500

## 6.2 Günstige Anwendungsvoraussetzungen für Umweltvereinbarungen

Folgende Rahmenbedingungen sollten beim Einsatz von Umweltvereinbarungen gegeben sein.

### ⇒ Instrumentenmix

Als nützlich erweist sich die Anwendung von Vereinbarungen in Verbindung mit anderen Instrumenten, wie dies in einigen Ländern zum Teil gemacht wird. Die OECD hat diese Möglichkeit in einer aktuellen Studie (Frühjahr 2003) ausführlich behandelt.<sup>154</sup> So könnten Umweltvereinbarungen bspw. zu Erleichterungen in Verwaltungsverfahren (Bewilligungen, Umweltauflagen) führen. Steuererleichterungen und Subventionen könnten an Umweltvereinbarungen geknüpft werden. Auch Ausnahmen vom Anwendungsbereich des Ordnungsrechts, wie dies in den NL, DK und IRL der Fall ist<sup>155</sup>, können Anreize für den Beitritt zu oder für den Abschluss einer Umweltvereinbarung bieten.<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Die Bedeutsamkeit des Instrumentenmix unterstreicht insb. die OECD bereits in ihrer Studie aus dem Jahr 1999, weshalb weitere Studien zur Untersuchung des Policy-Mix durchgeführt wurden, welche schließlich schwerpunktmäßig in der OECD Studie 2003 präsentiert werden.

<sup>155</sup> Lauber, 1997, 107

<sup>156</sup> Experten des österreichischen Umweltministeriums lehnten die Idee des Instrumentenmix in der Zwischenpräsentation dieser Studie ab. Der Verwaltungsaufwand wäre nach deren Ansicht zu hoch. Vertreter von Wirtschaftsverbänden begrüßten die Idee des Instrumentenmix wegen der für die Wirtschaft interessanten Anreizwirkung. (Siehe Protokoll der Zwischenpräsentation im Anhang)

### ⇒ **Kombination mit dem Ordnungsrecht: Koregulierung**

Eine Kombination mit dem Ordnungsrecht (Koregulierung – siehe Kapitel 2.2.5.2.2) kann positive Effekte haben, wenn bspw. Umweltziele gesetzlich vorgegeben werden und die Umsetzung durch Umweltvereinbarungen erfolgen kann.<sup>157</sup>

### ⇒ **Geringe Anzahl von Vereinbarungspartnern**

Für den Abschluss von Umweltvereinbarungen eignen sich insbesondere Märkte und Sektoren, in welchen wenige Wirtschaftsunternehmenbetriebe für einen sehr großen Teil der (auch potentiellen) Umweltverschmutzungen verantwortlich sind. Wenige Verhandlungspartner verringern die Transaktionskosten für die Behörde und die Wirtschaft. Nur dann können in kurzer Zeit für beide Seiten zufrieden stellende und maßgeschneiderte Ergebnisse erzielt werden. Im kleinen Kreis können die gegenseitigen Erwartungen besser und effizienter erörtert werden. Ebenso können unter diesen Umständen passende Kompromisse eher erzielt werden.

### ⇒ **Gut organisierte Sektoren**

Sollten in **nicht oligopolen Märkten**<sup>158</sup> viele verschiedene Verschmutzer für Umweltbelastungen verantwortlich sein, erfolgen die Verhandlungen regelmäßig durch die jeweiligen Sektorenvertreter. Diese sollten gut organisiert und repräsentativ für den Sektor sein. Ein hoher Organisationsgrad, wie das in Österreich durch die Wirtschaftskammer und die Industriellenvereinigung der Fall ist, verringert die Transaktionskosten und die Gefahr von Trittbrettfahrern.

### ⇒ **Formulierung klarer Zielvorgaben seitens der Behörden**

Es wurde bereits wiederholt betont, dass zu niedrige Zielwerte die Hauptursache für den umweltpolitischen Misserfolg freiwilliger Instrumente sind<sup>159</sup>. Die zu vereinbarenden Ziele müssen über dem gesetzlichen status quo liegen. Hierzu ist oftmals eine vorherige Beurteilung der technischen Minderungspotentiale und Kosten wie bspw. eine Vorausschätzung der ohne öffentlichen Eingriff getroffenen Maßnahmen erforderlich. Ein oft kritisiertes Negativbeispiel<sup>160</sup> sind die auf EU-Ebene abgeschlossenen Umweltvereinbarungen der europäischen Automobilhersteller<sup>161</sup>, bei welchen die vereinbarten Ziele offenbar nicht viel über einem „business as usual“ Szenario liegen und gleichzeitig aber eine strengere Gesetzgebung verhindern. Zu empfehlen sind somit ehrgeizige Zielvorgaben durch den Gesetzgeber, sodass ein „**Regulatory Capture**“ ausgeschlossen ist.

### ⇒ **Druck der Öffentlichkeit**

Wenn der Öffentlichkeit die relevanten Umweltprobleme bekannt sind und diese auch als störend wahrgenommen werden, kann die Öffentlichkeit eine treibende Kraft für die Einhaltung der Umweltvereinbarungen darstellen.

---

<sup>157</sup> Ein Fall der Koregulierung

<sup>158</sup> Schendel, 2001, 494

<sup>159</sup> OECD 2003

<sup>160</sup> Hey, 2000; WWF Discussion Paper, 2000

<sup>161</sup> FN 39

### 6.3 Freiwillige Vereinbarungen versus Umweltvereinbarungen

Auch freiwillige Vereinbarungen, welche die Qualitätskriterien nicht erfüllen (siehe Kapitel 2.2.5.1), können durchaus positive Effekte für die Umweltpolitik bringen. Dies wurde insb bei der Zwischenpräsentation dieser Studie sowohl von Experten des Umweltministeriums (BMLFUW), als auch von Stakeholdern und Wissenschaftlern betont<sup>162</sup>.

Freiwillige Vereinbarungen können wichtige Informationen für eine später zu erlassende Verordnung bringen. Dies zeigt sich beispielsweise durch die Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung. Somit können Selbstverpflichtungen auch zur Richtschnur für eine flankierende Verordnung werden<sup>163</sup>.

Durch freiwillige Vereinbarungen kann eine ordnungsrechtliche Regulierung obsolet werden. Nach Angaben der Wirtschaftskammer Österreichs bei der Zwischenpräsentation dieser Studie plante das BMLFUW Anfang der Neunziger Jahre eine AltreifenVO. Diese wurde jedoch durch eine Selbstverpflichtung der Zementindustrie (Altreifen werden in der Zementindustrie als Brennstoff verwendet) obsolet.

#### ⇒ **Soft effects**

Effekte sind hierbei der Informationsgewinn, die Vertrauensbasis zwischen Behörden und Unternehmen, die Förderung der Kooperationsbereitschaft wie auch die Förderung des Umweltbewusstseins in den Unternehmen. Freiwillige Vereinbarungen fördern auch die Motivation der Unternehmen, Maßnahmen umzusetzen.

#### ⇒ **Neue Politikbereiche**

Besonders nützlich können freiwillige Vereinbarungen in jenen Bereichen sein, in welchen ordnungsrechtliche Vorgaben fehlen. Freiwillige Vereinbarungen könnten hier auch als Übergangslösung eingesetzt werden. Damit ist nicht eine Aushebelung des Vorsichtsprinzips (Precautionary Approach) gemeint, wonach Umweltprobleme auch dann zu berücksichtigen sind, wenn noch keine wissenschaftliche Gewissheit, jedoch eine hohe Wahrscheinlichkeit, über deren Auswirkungen und Ursachen bestehen.

Wenn neue Umweltprobleme auftreten, jedoch noch Unklarheiten bezüglich Quellen, Bewertungsparameter bestehen und/oder es sehr verschiedenartige Lösungsansätze und –möglichkeiten gibt, können freiwillige Vereinbarungen bis zur Klärung dieser Fragen und bis zum Abschluss des Gesetzgebungsprozesses eine wichtige Rolle spielen. Freiwillige Vereinbarungen können dabei eine bedeutende Vorläuferfunktion erfüllen.

Sollten die Vereinbarungen ihr Ziel erreichen, kann eine Gesetzgebung unterbleiben. In Betracht<sup>164</sup> kommt dabei z.B. Integrierte Produktpolitik, da die technischen Möglichkeiten zur Zielerreichung vielfältig sind.

### 6.4 Umweltvereinbarungen versus Ordnungsrecht

Wie bereits oben dargestellt, besteht häufig die Meinung Umweltvereinbarungen könnten Ordnungsrecht ersetzen. Die Auffassung wird von den Studienautoren nicht geteilt. U. E. sind Umweltvereinbarungen eine wichtige Ergänzung des Ordnungsrechts.

---

<sup>162</sup> Siehe Protokoll der Zwischenpräsentation im Anhang

<sup>163</sup> Weiters Deutschland Altautoverordnung, vgl. oben unter Kapitel 2.2.5.2.2 Analyse

<sup>164</sup> Kroiss F. in Forum Wissenschaft & Umwelt, 2003; KOM (2002) 412



In den Zwischenpräsentationen der Studie wurde immer wieder die Frage gestellt, was Umweltvereinbarungen vom Ordnungsrecht unterscheidet. Umweltvereinbarungen und Koregulierung **verbinden ordnungsrechtliche mit freiwilligen Maßnahmen**. Eben darin liegt der Unterschied zum klassischen Ordnungsrecht. Es wurde angeführt, dass die Wirtschaft durch politisches Lobbying ohnehin massiven Einfluss auf die Ausgestaltung von Rechtsnormen hat. Durch Umweltvereinbarungen werden die Ergebnisse rascher erzielt, zu dem ist der Einfluss auf den Inhalt der Vereinbarung unabhängig von der jeweiligen Regierung größer als beim Ordnungsrecht.

Folgende Argumente sprechen für die Umweltvereinbarungen:

- Umweltvereinbarungen werden zwischen Stakeholdern und Staat direkt verhandelt, während das Ordnungsrecht den gesamten Rechtssetzungsprozess durchläuft.
- Durch den erweiterten Kontakt zwischen Behörden, Wirtschaft und Umweltverbänden werden für die Umsetzung maßgeschneiderte Lösungen im Rahmen der normierten Zielvorgaben erreicht.
- Die Wirtschaft kann aktiv Vorschläge einbringen.
- Die Öffentlichkeit wird durch die Transparenz umfassender informiert und in die Entscheidungsfindung miteinbezogen.
- Die Umsetzung einer generellen Anordnung wird den Stakeholdern selbst überlassen. Jeder kann das Ziel auf die ihm angemessene Weise erreichen. Der Staat erspart sich dadurch Verwaltungsaufwand, die Wirtschaft Kosten durch mehr Flexibilität.
- Durch ein transparentes Monitoring samt Korrekturmechanismen wird der effektive Vollzug gewährleistet.
- Die Wirtschaft verhält sich pro-aktiv, weil sie in die Entscheidungsfindung einbezogen wurde und die freiwilligen Maßnahmen auch als PR-Instrument einsetzen kann.

## 7 RECHTSFRAGEN BEIM EINSATZ VON UMWELTVEREINBARUNGEN

Der Gesetzgeber sollte eine **gesetzliche Rahmenregelung** sowie **Leitlinien** erlassen und festschreiben, unter welchen Umständen, in welchen Bereichen und mit welchem Inhalt Umweltvereinbarungen abgeschlossen werden können. Dabei sind zur Wahrung rechtsstaatlicher Interessen und zur Sicherung der Erreichung der umweltpolitischen Ziele bestimmte Verfahrensschritte einzuhalten.

Insbesondere ist für ausreichende **Transparenz** des Verfahrens, **Partizipationsrechte** der (betroffenen) Öffentlichkeit und betroffener Dritter und für die Installierung eines effektiven, unabhängigen **Monitorings** samt **Korrekturmechanismen** zu sorgen.

Neben diesen die Ausgestaltung von Umweltvereinbarungen betreffenden Fragen setzt sich das folgende Kapitel auch mit **verfassungsrechtlichen, völker- und europarechtlichen Fragen** auseinander, die bei der Konzeption von Umweltvereinbarungen beachtet werden müssen.

### 7.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen für Umweltvereinbarungen

Um den umweltpolitischen Erfolg von Umweltvereinbarungen zu garantieren, müssen bestimmte „Erfolgsfaktoren“ wie Transparenz, Partizipation, konkrete Ziele, Fristen, Monitoring und Korrekturmechanismen in die Vereinbarung selbst bzw. im Verfahren bis zum Abschluss einer Umweltvereinbarung berücksichtigt werden. Die Berücksichtigung dieser Aspekte sollte gesetzlich geregelt werden.<sup>165</sup>

Umweltvereinbarungen müssen weiters bestimmte rechtliche Voraussetzungen erfüllen, wenn diese in bestehende Rechtssysteme integriert werden sollen.

#### 7.1.1 Ambitionierte, quantifizierte und abgestufte Ziele<sup>166</sup>

Ambitionierte, quantifizierte und abgestufte Ziele sind die *conditio sine qua non* für erfolgreiche Umweltvereinbarungen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, welche am besten kumulativ angewendet werden, um umweltpolitisch ambitionierte Ziele zu definieren. Die zu erreichenden Ziele müssen quantifizier- und überprüfbar sein und möglichst staatlich (regulativ) vorgegeben werden.

##### ⇒ Absolute oder relative Ziele

Es sollten absolute oder relative Zielwerte verwendet werden.<sup>167</sup> Die absoluten Werte können bspw. in Tonnen an Emissionen (wie im Kyoto Protokoll) angesetzt werden, oder sich relativ an einem bestimmten Richt- oder Ausgangswert orientieren (CO<sub>2</sub> pro BIP-Einheit).

Um zu geeigneten (ökologisch effektiven) Richtwerten zu kommen, bedarf es jedoch genauer Erhebungen unter Heranziehung von Expertenwissen (was wiederum die Kosten für den Staat erhöht)<sup>168</sup>, damit die Verwaltung nicht der Gefahr ausgeliefert ist, von der Wirtschaft von der Unmöglichkeit der Erreichung höherer Ziele überzeugen zu werden (Regulatory Capture).

---

<sup>165</sup> Davon ausgenommen sind freiwillige Vereinbarungen im Sinne dieser Studie (siehe Kapitel 1.2.1), deren Ausgestaltung der Kreativität der Akteure vorbehalten bleiben soll.

<sup>166</sup> Dazu auch: Krarup S., 2001

<sup>167</sup> Im Gegensatz zu bloß allgemein gehaltenen Phrasen wie „eine Verbesserung der Umwelt“, welche in verschiedenen Vereinbarungen gerne zu finden sind.

<sup>168</sup> OECD 2003

### ⇒ **Regulative Festlegung von Umweltzielen**

Die Zielvorgaben sollten nicht nur von Kostenargumenten der Industrie bestimmt sein,<sup>169</sup> sondern sich an umweltpolitisch notwendigen Zielwerten orientieren.<sup>170</sup> Andernfalls ist die Gefahr des „**Regulatory Capture**“ groß. Zu empfehlen sind deshalb konkrete Zielvorgaben durch das Rechtssetzungsorgan (d.h. in Gesetzen oder in Verordnungen). Dabei könnten im Wege von Rahmengesetzen Zielwerte definiert werden.<sup>171</sup>

### ⇒ **Ambitionierte Ziele durch Partizipationsrechte und Transparenz**

Die Beteiligung der Öffentlichkeit (betroffene Parteien, Umweltverbände etc.) an den Verhandlungen über Umweltvereinbarungen<sup>172</sup> und die öffentliche Publikation (in einem öffentlichen Kundmachungsorgan und im Internet) der Ergebnisse dieser Verhandlungen sind ein wichtiger Faktor, um zu ambitionierten Umweltzielen zu gelangen.<sup>173</sup> Die Einbindung der Öffentlichkeit wirkt sich in der Regel positiv auf die Effektivität der Umweltgesetzgebung aus.<sup>174</sup> Diesem Gedanken folgend wurde die Aarhus-Konvention<sup>175</sup> auf UN-ECE-Ebene abgeschlossen<sup>176</sup>.

Umweltverbände können durch Lobbying und die Erzeugung öffentlichen Drucks versuchen, die staatliche Behörde zu ambitionierten Zielen zu drängen. Damit können die Verhandlungsergebnisse indirekt beeinflusst werden. Eine qualitative Verschlechterung im Vergleich zum potentiellen Ordnungsrecht kann dadurch vermieden werden.

Nach den Bestimmungen der Aarhus Konvention und der EU-Umwelthinformativrichtlinie müssen gewisse Umweltinformationen im Zusammenhang mit Umweltvereinbarungen auf Anfrage veröffentlicht werden, sofern nicht Geheimhaltungsgründe dagegen sprechen. Interessierte NGOs sollten sich daher aktiv um ihre Einbeziehung in die Verhandlungsprozesse kümmern.

Auch nach den „Governance - Mitteilungen“<sup>177</sup> der EU sind die Verhandlungen bis zum Abschluss einer Umweltvereinbarungen und das Monitoring transparent und partizipativ zu gestalten.

### ⇒ **Beteiligung öffentlich verantwortlicher Organe**

Zur Ausräumung rechtlicher Bedenken<sup>178</sup> und für das Zustandekommen der umweltpolitischen Zielwerte, ist die Beteiligung demokratisch legitimierter Organe zu empfehlen. Sofern es sich um

---

<sup>169</sup> Hey C., 2000

<sup>170</sup> Vgl. schon oben das Bsp. über die Vereinbarungen der Automobilhersteller; Volpi G, Singer S., in ten Brink, 2002; mwN

<sup>171</sup> Analog zur Koregulierung durch EU-Richtlinien.

<sup>172</sup> Volpi G, Singer S., in ten Brink;

<sup>173</sup> Die Europäische Kommission betont die bedeutende Rolle der Umweltverbände als Teil der Zivilgesellschaft bei der Erstellung und der Umsetzung von umweltrelevanten Rechtsakten. Auch das europäische Parlament betont die wichtige Rolle der Transparenz.

<sup>174</sup> Insb. die Europäische Kommission erhofft sich durch mehr Transparenz einen effektiveren Vollzug des Umweltrechts.

<sup>175</sup> UNECE Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten; Text siehe

<http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf>

<sup>176</sup> siehe auch Kapitel 6.1

<sup>177</sup> siehe Kapitel 2

<sup>178</sup> siehe Kapitel 7.2.4

gesetzesvertretende Umweltvereinbarungen handelt, ist dies schon aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten.<sup>179</sup>

### ⇒ **Zwischenziele („Milestones“) mit Korrekturmechanismen**

Da sich die meisten umweltrelevanten Maßnahmen erst nach mehreren Jahren auswirken, beziehen sich Zielvorgaben regelmäßig auf einen längeren Zeitraum.<sup>180</sup> Sollte das Endziel einer Vereinbarung bspw. erst in 15 bis 20 Jahren erreicht werden, müssen Zwischenziele (Meilensteine, „Milestones“) festgelegt werden, aus welchen ableitbar ist, ob die genannten Endziele erreicht werden können.

Bei Nichteinhaltung dieser Zwischenziele sollten Korrekturmechanismen in Kraft treten. Die strengste Reaktion des Staates auf den Bruch einer Umweltvereinbarung ist der Erlass einer detaillierten ordnungsrechtlichen Regelung. Letztere ist ein wichtiger Anreiz für die Unternehmen, sich an die Vereinbarung zu halten.

### **7.1.2 Verbindliche Fristen**

Die umweltpolitische Effektivität einer Maßnahme ist in der Regel stark vom Zeithorizont ihrer Umsetzung abhängig. Umweltvereinbarungen werden häufig dafür kritisiert ein Verzögerungsinstrument zu sein. Deshalb ist es wichtig, dass die Rahmenbedingungen für Umweltvereinbarungen diesbezüglich klare Regelungen enthalten.

#### ⇒ **Fristen zur Überprüfung der Zwischenziele**

Untrennbar mit den Zielen und Zwischenzielen sind die Fristen für die Überprüfung dieser Ziele verbunden. Diese sollten so gesetzt werden, dass die Unternehmen genug Zeit haben, sich auf die Zielerreichung vorzubereiten. Diese Zeiträume sollten nicht zu knapp bemessen sein, um eine allfällige Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens zu vermeiden.

Der Staat muss im Falle der Nichteinhaltung einer Umweltvereinbarung rasch in der Lage sein, wirksame rechtliche Regelungen zu treffen. Somit könnten die regulierenden Maßnahmen drastischer und rascher wirksam werden, als bei einem „regulären“ Gesetzgebungsverfahren.

#### ⇒ **Fristen zur Verhinderung mutwilliger Verzögerungen**

Neben dem *Regulatory Capture* ist es für die Wirtschaft nahe liegend zu versuchen, durch langwierige Verhandlungen den Abschluss und die Wirksamkeit einer Vereinbarung hinauszuschieben und das Gesetzgebungsverfahren dadurch möglichst lange (d.h. für die Dauer der Wirksamkeit einer Umweltvereinbarung) zu verzögern.

Der zweitgenannten Gefahr kann durch die Setzung von Zwischenzielen samt Korrekturmechanismen begegnet werden. Durch die Setzung bestimmter Termine, bis zu welchen eine Vereinbarung wirksam zu sein hat, kann verhindert werden, dass die Verhandlungen lediglich dazu benutzt werden, das Gesetzgebungsverfahren zu blockieren.

---

<sup>179</sup> Eine Verwaltungsbehörde ist nicht befugt in die (potentielle) Gesetzgebungskompetenz des Gesetzgebers einzugreifen (Gewaltenteilung).

<sup>180</sup> Z.B.: Reduktion der CO<sub>2</sub> Emission bestimmter Fahrzeuge bis zum Jahr 2020 um 40 %

### **Beispiel: „neg-reg“ Verfahren in den USA**

Ein Ansatz, der in diese Richtung geht, stammt aus den USA.<sup>181</sup> Man spricht dort vom so genannten „reg-neg“ Verfahren, was sich aus „negotiated rule-making“ ableitet. Unter bestimmten Voraussetzungen können die von einer geplanten Regelung betroffenen Kreise versuchen, bestimmte Ziele durch Verhandlungen untereinander und mit dem Staat zu erreichen.<sup>182</sup> Dadurch wird ein „normales“ Gesetzgebungsverfahren verhindert und dafür das Verhandlungsergebnis der Betroffenen als Gesetz beschlossen. Interessant dabei ist, dass es für den Ablauf und für das Zustandekommen dieses speziellen Verfahrens genaue prozessuale Vorschriften gibt. Es wird insbesondere auch darauf Rücksicht genommen, dass die Verhandlungen bzw. die Anwendung des „reg-neg“-Verfahrens das Wirksamwerden der geplanten Regelung nicht ungebührlich verzögern.

### **7.1.3 Monitoring**

Bei Vereinbarungen zur Erreichung umweltpolitischen Zielen fehlten in der Vergangenheit häufig Regelungen zur Überwachung der Ziele. Ein funktionierendes Monitoring ist eine essentielle Voraussetzung beim Einsatz von Umweltvereinbarungen.

#### **⇒ Rechtlich und umweltpolitisch notwendiges Monitoring**

Wenn der Staat seine Regulierungsmacht (im Sinne des Ordnungsrechts) abgibt und delegiert, hat er Vorsorge dafür zu tragen, dass er umfassende Kontrollrechte und Sanktionsmechanismen bzgl. der Erreichung der gebotenen Umweltziele erhält,<sup>183</sup> um den rechtlich gebotenen staatlichen Schutzpflichten nachzukommen.

Das Monitoring ist auch notwendige Voraussetzung für die umweltpolitische Überprüfung der vereinbarten Ziele und Zwischenziele. Im Falle der Nichterreichung der Ziele, haben Korrekturmechanismen in Kraft zu treten. Somit ist das Monitoring notwendige Grundvoraussetzung für die Erreichung der ökologischen Effektivität.

#### **⇒ Unabhängiges Monitoring**

Das Monitoring ist von einer unabhängigen Institution oder staatlichen Behörde bzw. Institution durchzuführen. Keinesfalls darf die Überprüfung der Ziele der Wirtschaft selbst überlassen werden. Die Wirtschaft muss die relevanten Daten für die Überprüfung zur Verfügung stellen und an die Kontrollbehörde bzw. an eine Kontrollinstitution übermitteln. Für die Überprüfung der gesetzten Parameter empfehlen die Studienautoren Einrichtungen wie das Umweltbundesamt oder EMAS-Umweltgutachter.<sup>184</sup>

#### **⇒ Transparentes Monitoring**

Die Ergebnisse des Monitorings sind öffentlich bekannt zu machen. Transparenz ist somit nicht nur für die Verhandlungen und bezüglich des Inhaltes der Vereinbarung von Bedeutung, sondern insbesondere auch für die Überwachung der vereinbarten Ziele. Nur wenn die Öffentlichkeit über den Stand der Implementierung einer Vereinbarung informiert wird, kann sie öffentlichen Druck auf die Parteien der Umweltvereinbarungen (Staat und Wirtschaft) ausüben.

<sup>181</sup> Hager G., 2000

<sup>182</sup> Ein ähnlicher Ansatz scheint die EU mit dem Instrument der Koregulierung zu versuchen.

<sup>183</sup> Barth R., Dette B., 2001; Frenz, 2001, Staatliche Reserveverantwortung

<sup>184</sup> Barth R., Dette B., 2001

Nach der Aarhus Konvention und nach der EU-Informationsrichtlinie sind Umweltinformationen im Zusammenhang mit Umweltvereinbarungen zu veröffentlichen. Die Veröffentlichungspflichten decken jedoch nicht alle relevanten Aspekte ab.

#### 7.1.4 Verbindlichkeit

Die Frage ob Umweltvereinbarungen verbindlich sein sollten, gehört zu den umstrittensten Punkten in der Diskussion. Nach Meinung der Studienautoren sollten Umweltvereinbarungen in jedem Fall verbindlich sein. Im Gegensatz dazu müssen Selbstverpflichtungen und freiwillige Vereinbarungen dieses Merkmal nicht aufweisen (siehe Kapitel 1.2).

##### ⇒ **Rechtliche Verbindlichkeit**

Wenn das Instrument Umweltvereinbarungen eine ernsthafte „Alternative zum Ordnungsrecht werden soll, ist ein bestimmter Grad an Verbindlichkeit der Vereinbarungen geboten. Das Vorreiterland für Umweltvereinbarungen sind die Niederlande (1/3 aller europäischen Umweltvereinbarungen stammen aus den NL), wo das Instrument auch tatsächlich breit und effektiv verwendet wird. Während in den NL früher hauptsächlich unverbindliche Vereinbarungen eingesetzt wurden, haben heute fast alle einen verbindlichen Charakter.<sup>185</sup>

Auch die Mitteilungen der Europäischen Kommission aus den Jahren 1996 und 2002 lassen klare Präferenzen für verbindliche Vereinbarungen erkennen.<sup>186</sup> Der Vorteil von verbindlichen Vereinbarungen liegt einerseits in der tatsächlichen Durchsetzbarkeit (und damit einer garantierten Effektivität) im Sinne einer Klagbarkeit vor den Gerichten. Andererseits entsteht dadurch Rechtssicherheit.<sup>187</sup>

##### ⇒ **Faktische Verbindlichkeit**

In manchen Staaten und auf EU-Ebene ist die verbindliche Form auch aus rechtlichen Gründen schwer durchführbar. Auch wird Verbindlichkeit von der Wirtschaft oft abgelehnt, da das Instrument dadurch unflexibel und unattraktiv werde. In diesen Fällen empfiehlt es sich, dass im Fall der Nichterreichung der vereinbarten Ziele Korrekturmechanismen wie Sanktionen in Kraft treten, um zu einer „faktischen Verbindlichkeit“ zu kommen.<sup>188</sup> Das heißt auch im Falle der rechtlichen Unverbindlichkeit soll es Korrekturmechanismen, wie bspw der Erlass ordnungsrechtlicher Vorschriften durch den Staat, geben, wenn die Ziele nicht erreicht werden. „Selbstverpflichtungen der Wirtschaft“<sup>189</sup> können dadurch einen Grad von Verbindlichkeit erlangen, welcher im Falle einer formellen Absprache die Qualifizierung als rechtsverbindlicher Vertrag nahe legt.<sup>190</sup> Bestimmte Korrekturmechanismen können auch ohne verbindliche Form verhängt werden,<sup>191</sup> sodass man im Ergebnis zu einer faktischen Verbindlichkeit der Vereinbarung kommt.

---

<sup>185</sup> Levèvre P., 2000, 24

<sup>186</sup> KOM (1996) 561; KOM (2002) 412

<sup>187</sup> Vgl. unten Kapitel 7.2.3.1

<sup>188</sup> Siehe dazu gleich anschließend Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**

<sup>189</sup> So der Titel der umfangreichen Publikation von Frenz, welcher unter Selbstverpflichtungen das gesamte Spektrum freiwilliger Ansätze (EMAS, Verträge, Absprachen, „reine“ Selbstverpflichtungen) subsumiert; Frenz, 2001

<sup>190</sup> Franzius, 2003

<sup>191</sup> So bspw. Einleitung eines Gesetzgebungsverfahrens als Sanktion oder die Verknüpfung von Steuererleichterungen und Subventionen oder Genehmigungen an die Einhaltung unverbindlicher Vereinbarungen.

### 7.1.5 Korrekturmechanismen

Für den Fall, dass die Ziele der Umweltvereinbarungen nicht erreicht werden, kommen verschiedenste Formen von Korrekturmechanismen in Frage.

#### ⇒ **Strenge Gesetzgebung als Korrekturmechanismus**

Eine Sanktion, die auch bei unverbindlichen Vereinbarungen eingesetzt werden kann, ist die Erlassung ordnungsrechtlicher Vorschriften im Falle der Nichterreichung der vereinbarten Umweltziele. Murswiek<sup>192</sup> formulierte dies so: „Einstmals war das Vorzeigen der Folterinstrumente die erste Stufe der Kooperation. Heute zeigt der Umweltminister den Entwurf einer Rechtsverordnung“. Da die meisten Umweltvereinbarungen darauf abzielen, ordnungsrechtliche Regelungen zu verhindern oder abzuschwächen, muss der Staat ernsthaft, rasch und konsequent ordnungsrechtliche Vorschriften erlassen bzw. vorbereiten, sofern das Monitoring ergibt, dass die Zwischenziele nicht erreicht werden und die Erreichung der Endziele nicht zu erwarten ist. Dass es dabei aufgrund des Drucks der Wirtschaftslobby zu massiven politischen Durchsetzungsproblemen kommen kann, beweist die Diskussion zum Einwegpfand in Deutschland<sup>193</sup>:

#### **Probleme bei der Sanktionsverhängung**

In der deutschen VerpackungsVO<sup>194</sup> ist geregelt, dass bei Nichteinhaltung einer bestimmte Quote an Mehrwegverpackungen über einen Zeitraum von 12 Monaten ein Überprüfungsverfahren eingeleitet wird und gegebenenfalls Maßnahmen (konkret: Zwangspfand) zur Wiedererreichung dieser Quote getroffen werden müssen. Aufgrund des starken Drucks der Wirtschaft bedurfte es trotz dieser klaren ordnungsrechtlichen Normierung gewaltiger politischer Kraftanstrengungen, die normierten „Sanktionen“ zu verhängen.

Es empfiehlt sich, bereits in der der Umweltvereinbarung zugrunde liegenden Rahmenregulierung den Eintritt den Korrekturmechanismus (ordnungsrechtliche Regulierung zur Erreichung der Vereinbarungsziele) verbindlich festzuschreiben, da sonst der politische Druck seitens der Wirtschaft im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens zu einer Verwässerung der eigentlich geplanten Korrekturmechanismen führen könnte. Durch die frühe gesetzliche Festlegung einer Sanktion kann eine Verzögerung des Gesetzgebungsverfahrens verhindert werden.

Entscheidend ist, mit welcher **Entschlossenheit**, Überzeugung und **Glaubwürdigkeit** der Staat die Drohung der strengeren Gesetzgebung ausspricht. Oft scheint die Wirtschaft diese Drohung (berechtigterweise) nicht ernst zu nehmen. Die OECD fordert deshalb einen „credible threat of legislation“.<sup>195</sup> Die Europäische Kommission behält sich vor, im Falle der Zielverfehlung strengere Maßnahmen zu erlassen. Die Wirtschaft verfügt in der Regel über gute Kontakte zu politischen Entscheidungsträgern auf verschiedenen Ebenen und rechnet sich durch das Lobbying gute Chancen aus, eine ordnungsrechtliche Regelung zu verhindern oder zu verwässern.<sup>196</sup> Die Drohgebärden eines Umweltministers erscheinen deshalb oft nicht glaubwürdig.

<sup>192</sup> Murswiek, JZ 1998, 985ff.

<sup>193</sup> Mehr dazu unter: <http://www.pfandpflicht.info/>

<sup>194</sup> Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen, BGBl I 1998/ 2379

<sup>195</sup> OECD 2003

<sup>196</sup> Experten des Umweltministeriums gaben zu bedenken, dass der Einfluss der Wirtschaft auf die Gesetzgebung ohnehin bereits sehr stark ist.

## ⇒ **Strafzahlungen**

Bei verbindlichen Umweltvereinbarungen ist die Aufnahme von Pönalen in den Vertragstext möglich und sinnvoll. Die Strafen sollten so hoch sein, dass sich die Unternehmen tatsächlich um die Einhaltung dieser Ziele bemühen. Bei verbindlichen Vereinbarungen können diese Entschädigungsansprüche auch gegenüber dem Staat wirksam werden, wenn dieser sich nicht an die Vereinbarung hält.<sup>197</sup>

Da sich regelmäßig eine Vielzahl von Unternehmen an einer Umweltvereinbarung beteiligen (multilaterale Vereinbarungen), insbesondere wenn diese durch Sektorenvertreter abgeschlossen werden, ist auch die Vereinbarung von Pönalen und/oder Schadenersatzklagen der nichtstaatlichen Vereinbarungspartner untereinander zu beachten.<sup>198</sup>

## ⇒ **Weitere mögliche Korrekturmechanismen**

Werden Umweltvereinbarungen in einem Instrumentenmix (wie das in mehreren EU-Mitgliedsstaaten der Fall ist) angewendet, können damit verschiedene Korrekturmechanismen verknüpft werden.

### **Korrekturmechanismen aus einem Instrumentenmix:**

- Sofern **Subventionen** mit dem Abschluss einer Umweltvereinbarung verknüpft sind, können diese widerrufen werden.
- Dasselbe gilt für gewährte **Steuernachlässe** oder -ausnahmen.
- Ebenso könnten Umweltvereinbarungen in Genehmigungsbescheide für bestimmte Anlagen integriert werden, sodass bei Nichteinhaltung der Vorgaben ein neuerliches **Genehmigungsverfahren** mit bescheidmäßig festzusetzenden Auflagen eingeleitet wird.
- Weiters können im Wege von **Verwaltungsvereinfachungen**<sup>199</sup> gewährte Berechtigungen widerrufen werden.

## **7.1.6 Transparenz und Partizipation**

Um Partizipation der betroffenen Akteure bei Ausarbeitung und Umsetzung zu gewährleisten, sind im Verfahren zum Abschluss von Umweltvereinbarungen bestimmte Schritte und Grundsätze zu berücksichtigen.

### ⇒ **Transparenz (informierte Öffentlichkeit)**

Umweltvereinbarungen sind regelmäßig nur dann effektiv, wenn sich die Öffentlichkeit über Abschluss, Stand und Umsetzung informieren und somit öffentlichen Druck gegen die handelnden Unternehmen<sup>200</sup> und den Staat aufbauen kann. Transparenz führt demnach zu mehr Effektivität.

<sup>197</sup> Es ist jedoch nicht möglich, den Staat auf Nichterlassung einer Verordnung oder eines Gesetzes zu klagen.

<sup>198</sup> Wenn also das Unternehmen A seine Quote erfüllt, das Unternehmen B jedoch nicht und somit die Gesamtquote gegenüber dem Staat nicht erreicht wird.

<sup>199</sup> Verwaltungsvereinfachungen für EMAS-Unternehmen wurden in Österreich bspw. durch das Umweltmanagement Gesetz eingeführt: Bundesgesetz über begleitende Regelungen zur EMAS-V II (Umweltmanagementgesetz - UMG), BGBl I Nr. 96/2001 idgF

<sup>200</sup> OECD 1999, 13



Mit Transparenz gemeint ist erstens, dass die Öffentlichkeit informiert werden muss, dass überhaupt verhandelt, bzw. dass dies beabsichtigt wird. In einem weiteren Schritt sind die Öffentlichkeit und insbesondere die „betroffene“ Öffentlichkeit über den Inhalt der Verhandlungen, über die Verhandlungsergebnisse und über Stand und Ergebnisse des Monitorings zu informieren.<sup>201</sup> Als Publikationsquelle kann dazu ein öffentliches Kundmachungsorgan und praktischerweise das Internet dienen.

Weiters fordert das **Rechtsstaatsprinzip** Transparenz und Publizität, welche die Grundlage für die Vorhersehbarkeit des staatlichen Handelns und für den Rechtsschutz sind.<sup>202</sup> Umweltvereinbarungen bedürfen somit auch aus rechtlichen Gründen der Veröffentlichung.<sup>203</sup> Sowohl aus umweltpolitischen als auch aus rechtlichen Gründen, etwa in Hinblick auf die oben erwähnte neue EU-UmweltinformationsRL, ist es geboten, die Öffentlichkeit sowohl über den Stand der Verhandlungen als auch über den Abschluss und Inhalt der Vereinbarung und insbesondere auch über die Ergebnisse des Monitorings zu informieren.

Das Erfordernis nach Transparenz ergibt sich somit auf fünf Ebenen:

#### **Transparenz auf 5 Ebenen**

1. Verkündigung der Absicht, eine Umweltvereinbarung abzuschließen
2. Transparente Verhandlungen
3. Bekanntmachung des Verhandlungsergebnisses
4. Bekanntmachung der endgültigen Fassung
5. Bekanntmachung der Ergebnisse des Monitoring

#### ⇒ **Partizipation**

Neben der auch rechtlich gebotenen Publikation der Umweltvereinbarungen wird gefordert, Umweltverbänden<sup>204</sup> und betroffenen Parteien **Partizipationsrechte** an den Verhandlungen über Umweltvereinbarungen zu gewähren. Die Beteiligung der Umweltschutzverbände in Österreich ist ebenfalls zu überlegen. Die Europäische Kommission empfiehlt, in den Governance-Mitteilungen neben Umweltverbänden noch weitere relevante Akteure der Zivilgesellschaft wie Interessensvertreter der Wirtschaft oder Gewerkschaften am Verfahren zu beteiligen.<sup>205</sup> **Die Gewährung der Partizipationsrechte sollte gerichtlich durchsetzbar sein und sich auch auf das Monitoring beziehen.**

Die Partizipation soll auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Die (betroffene) Öffentlichkeit soll frühzeitig über die Absicht eine Umweltvereinbarung abzuschließen, informiert werden und sich dazu innerhalb einer angemessenen Frist äußern können. An den Verhandlungen zwischen Staat und Wirtschaft ist die betroffene Öffentlichkeit zu beteiligen. Das Verhandlungsergebnis ist wiederum öffentlich zur Stellungnahme und Information bekannt zu machen. Die Ergebnisse des Monitoring sind ebenfalls zur Stellungnahme und Information aufzulegen.

<sup>201</sup> Transparenz wurde bei der Zwischenpräsentation dieser Studie von den Stakeholdern der Wirtschaft(sverbände) nicht nur als (negatives) Druckmittel gesehen, sondern vielmehr auch als Informationsquelle für die Öffentlichkeit bezüglich positiver Maßnahmen der Wirtschaft.

<sup>202</sup> Frenz, 2001

<sup>203</sup> Analog zu Gesetzen und Verordnungen; vgl. dazu Kapitel 6

<sup>204</sup> Neben der Europäischen Kommission (und den vorliegenden Forschungsergebnissen) empfiehlt auch das Europäische Parlament (DRAFT REPORT on Environmental Agreements (2002/2278(INI)) vom Februar 2003) nachdrücklich die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in die Verhandlungen.

<sup>205</sup> Dazu Kapitel 2

Eine andere Möglichkeit ist die Beteiligung von Umweltverbänden an der Umweltvereinbarung selbst:

**Beispiel:** In den Niederlanden wurde jüngst eine Umweltvereinbarung zwischen einer Bauernorganisation, einem Wasserverband, einem Umweltverband und der niederländischen Regierung abgeschlossen mit dem Ziel, Umwelteinflüsse durch Pflanzenschutz bis 2010 um 95 % zu verringern.<sup>206</sup> Bei dieser Vereinbarung wurden nicht nur Partizipationsrechte gewährt, sondern ein Umweltverband war Vertragspartner. Dies hat den positiven Nebeneffekt, dass jeder Vertragspartner die Einhaltung der Vereinbarung einklagen kann, ohne dass hierzu zusätzliche Rechtsschutzmöglichkeiten geschaffen werden müssten.<sup>207</sup>

## 7.2 Umweltvereinbarungen und Verfassungsrecht

Vereinbarungen zwischen dem Staat und Privaten sind in der österreichischen Verfassung nicht vorgesehen. Es treten zahlreiche Spannungsfelder zu grundlegenden Verfassungsprinzipien auf, die im Folgenden näher untersucht werden.

### 7.2.1 Formen staatlichen Handelns

Der Staat ist in seinem Handeln an bestimmte **Formen**<sup>208</sup> gebunden (in Österreich bspw. Bescheid, Urteil, Gesetz, Verordnung etc.). Diese (nach außen sichtbaren) Handlungsformen sind in der Verfassung eines Staates u.a. deshalb verankert, um dem Missbrauch der Staatsgewalt vorzubeugen, den Rechtsunterworfenen Rechtsschutz gegen die staatlichen Handlungsformen zu gewähren und um rechtsstaatliche, demokratische und grundrechtliche Prinzipien zu wahren, die sich im Laufe der letzten zwei Jahrhunderte entwickelt haben. Das Rechtsstaatsprinzip verlangt auch Publizität und Transparenz, welche die Grundlage für die Voraussehbarkeit und den möglichen Rechtsschutz sind.<sup>209</sup>

Gegen die genannten Handlungsformen des Staates hat der Rechtsunterworfene Rechtsschutzmöglichkeiten. Der effektive Rechtsschutz ist eines der tragenden Grundprinzipien einer funktionierenden Rechtsordnung. Durch das Rechtsstaatsprinzip werden die anderen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien, wie Gewaltenteilung, Kompetenzverteilung, Grundrechte und Demokratie garantiert.

Umweltvereinbarungen werden in der Regel in einer rechtlichen Grauzone abgeschlossen, obwohl der Staat inhaltlich in Ausübung der Staatsgewalt agiert. Der Staat handelt nicht „offiziell“, sondern im Hintergrund und somit außerhalb der verfassungsmäßig vorgegebenen Handlungsformen. Bei einer breiteren Anwendung würde dieses Verhalten die genannten verfassungsrechtlichen Prinzipien aushebeln, da diese auf der informalen Ebene nicht wirksam werden.

**Beispiel:** Rechtsschutz gibt es gegen Bescheide, u.U. gegen verfassungswidrige Gesetze etc., nicht jedoch gegen Umweltvereinbarungen.

Sofern Umweltvereinbarungen nur vereinzelt angewendet werden, kann man über die verfassungsrechtlichen Bedenken vielleicht hinweg sehen. Wenn diese das Ordnungsrecht teilweise ersetzen und systematisch ergänzen sollen, wie dies von der Wirtschaft gewünscht

<sup>206</sup> Dazu Environmental Daily 1403 vom 12/03/03

<sup>207</sup> Diese Möglichkeit ist freilich in Österreich rechtlich nicht möglich. Vgl. dazu näher Kapitel 4.1.3

<sup>208</sup> Kind M., 1998, 893

<sup>209</sup> Frenz, 2001

und von der EU forciert wird und in der Praxis tatsächlich immer häufiger passiert, müssen die allgemeinen Rechtsgrundsätze und Rechtsvorschriften der einschlägigen Verfassungs- und Verwaltungssysteme beachtet werden.

## **7.2.2 Umweltvereinbarung als verwaltungsrechtlicher Vertrag?**

Bezüglich einer möglichen Verbindlichkeit von Umweltvereinbarungen bestehen in Österreich zwei verschiedene Probleme. Die österreichische Verwaltung regelt hoheitliche (öffentlich-rechtliche) Rechtsverhältnisse mit Rechtunterworfenen und in der Regel in der Form eines Bescheides. Generelle Rechtsakte der österreichischen Verwaltung werden in der Form der Verordnung erlassen. Eine individuelle Umweltvereinbarung mit einem Unternehmen führt inhaltlich in die Nähe eines Bescheides. Eine generelle Umweltvereinbarung für einen bestimmten Sektor geht jedoch eher in Richtung Verordnung oder Gesetz (legislativer Akt, kein Verwaltungsakt).

### **7.2.2.1 Umweltvereinbarung als individueller Rechtsakt**

Die Frage, ob individuelle hoheitliche Rechtsakte der Verwaltung auch in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrages geregelt werden können, ist in Österreich umstritten. Insbesondere im Steuerrecht gibt es Formen des verwaltungsrechtlichen Vertrages betreffend die Abgabenhöhe und Modalitäten zwischen Abgabenbehörde und Abgabepflichtigen.<sup>210</sup> Die rechtspolitische Zulässigkeit dieser Konstruktion ist jedoch umstritten.

Die rechtswissenschaftliche Diskussion in Österreich fand in den 70er Jahren statt.<sup>211</sup> Seither lehnt die überwiegende und herrschende Meinung die allgemeine Zulässigkeit des öffentlichen-rechtlichen Vertrages insbesondere aus Rechtsschutzgesichtspunkten ab. Manche lehnen diesen schon aus formalen Gründen ab, da dieser in der Verfassung nicht vorgesehen sei.<sup>212</sup>

Nur über den Umweg eines Bescheides im Falle eines Rechtsstreites wird die Zulässigkeit von manchen Autoren und der Judikatur<sup>213</sup> (seit Anfang der 80er Jahre) für zulässig erachtet, sofern es dafür eine inhaltlich hinreichend determinierte gesetzliche Ermächtigung gibt.<sup>214</sup> Verwaltungsrechtliche Verträge sind danach zulässig, soweit der Vorrang des Gesetzes gewahrt bleibt. Dies setzt eine dem Legalitätsprinzip entsprechende Determinierung des Vertrages in inhaltlicher Hinsicht voraus. Die Vereinbarung entfaltet Bindungswirkung nur insoweit, als sie sich im gesetzlichen Rahmen bewegt. Im Streitfall muss die Behörde mit Bescheid entscheiden, wodurch der Rechtsschutz gewahrt wird.

Der verwaltungsrechtliche Vertrag ist daher eine nur "unselbständige Rechtsquelle", weil er nur solange festhält was rechtens ist, bis die Behörde von Amts wegen oder die Partei auf Antrag die verbindliche Klärung der Rechtslage durch einen Bescheid bewirkt.<sup>215</sup>

### **7.2.2.2 Umweltvereinbarung als genereller Rechtsakt**

Während der verwaltungsrechtliche Vertrag nach strittiger, aber herrschenden Meinung auf Umwegen möglich erscheint und auch tatsächlich existiert, geht die bis auf wenige Ausnahmen unbestrittene Meinung bei generellen Rechtsnormen davon aus, dass die österreichische

<sup>210</sup> Dazu Mayer, 1976; und jüngst ausführlich: Ehrke, 2002

<sup>211</sup> so Mayer, 1976; Öhlinger, 1974

<sup>212</sup> Walter/Mayer, 2000 bzw. Mayer, 1976

<sup>213</sup> VfSlg 9226/1981, VwSlg 5659F/1982, 5678F/1982

<sup>214</sup> z.B. so Kojas in Antonioli/Koja, 1996, mwN,

<sup>215</sup> Raschauer, Allgemeines Verwaltungsrecht 1998, mwN

Bundesverfassung eine erschöpfende Typologie aller gültigen generellen Rechtsnormen enthält.<sup>216</sup> Die Bundesverfassung regelt die Rechtserzeugungsnormen ebenso wie deren Kontrolle. Eine Umgehung dieser dem Rechtsstaatsprinzip zuzuordnenden Grundsätze ist jedenfalls ausgeschlossen.

Eine Umweltvereinbarung, die sich inhaltlich einer generellen Rechtsnorm annähert (normersetzender Vertrag)<sup>217</sup>, ist deswegen aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht möglich. Jedoch könnten ähnliche Effekte über eine Vielzahl einzelner verwaltungsrechtlicher Verträge erreicht werden.

### 7.2.3 Rechtsstaatsprinzip

Das rechtsstaatliche Grundprinzip besagt im Wesentlichen, dass das gesamte staatliche Handeln nur aufgrund der Gesetze ausgeübt werden darf. Nach der jüngeren Judikatur des VfGH *"gipfelt der Sinn des rechtsstaatlichen Prinzips darin, dass alle Akte staatlicher Organe im Gesetz und mittelbar letzten Endes in der Verfassung begründet sein müssen und ein System von Rechtsschutzeinrichtungen die Gewähr dafür bietet, dass nur Akte in ihrer rechtlichen Existenz als dauernd gesichert erscheinen, die in Übereinstimmung mit den sie bedingenden Akten höhere Stufe erlassen wurden"*.<sup>218</sup>

Das Rechtsstaatsprinzip garantiert in seiner Komplexität auch die anderen verfassungsrechtlichen Grundprinzipien. Überhaupt bedingen und unterstützen die verschiedenen verfassungsrechtlichen Prinzipien einander und diese sind auch regelmäßig nicht voneinander trennbar. Jeder Eingriff in das Rechtsstaatsprinzip ist daher eine potentielle Gefährdung auch der anderen Prinzipien.

#### 7.2.3.1 Rechtsschutz gegen und Durchsetzung der Vereinbarung<sup>219</sup>

Der effektive Rechtsschutz ist eines der zentralen Anliegen des Rechtsstaatsprinzips. Dies gilt sowohl für Vertragsparteien im Privatrecht, als auch bei öffentlich rechtlichen Rechtsverhältnissen. Rechtsschutzprobleme entstehen insbesondere, wenn der Staat außerhalb der verfassungsmäßig vorgegebenen Handlungsformen agiert (Gesetz, Bescheid, Verordnung etc.) und dabei Sachverhalte regelt, in welchen eigentlich Verwaltungs- bzw. Legislativverfahren erforderlich wären.<sup>220</sup>

In manchen Rechtsordnungen sind verbindliche Umweltvereinbarungen nach dem nationalen Verfassungsrecht erlaubt. Man kann in diesen Fällen von einer Handlungsform „Umweltvereinbarung“ sprechen. Gegen diese Handlungsform besteht in der Regel Rechtsschutz in irgendeiner Form.<sup>221</sup> Das heißt, dass betroffene Dritte oder die Parteien einer Umweltvereinbarung Gerichte oder andere Rechtsschutzeinrichtungen anrufen können, wenn es zu Rechtsverletzungen durch Umweltvereinbarungen kommt.

---

<sup>216</sup> Kojan, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1996, mwN

<sup>217</sup> Vgl. grundlegend die Unterscheidung in Knebel/Wicke/Michael, 1999

<sup>218</sup> VfSlg 11.196/1986, 13.223/1992 u.a.

<sup>219</sup> Vgl. dazu auch Kapitel 7.2.3

<sup>220</sup> Da es sich um die Erfüllung von Staatsaufgaben (Schutz der Umwelt bzw. der Bevölkerung vor Gefahren) handelt.

<sup>221</sup> In Deutschland ist bspw. der Rechtsschutz gegen den verwaltungsrechtlichen Vertrag in ähnlicher Weise geregelt, wie gegen einen Bescheid. In den NL sind Umweltvereinbarungen privatrechtliche Verträge und es können die ordentlichen Gerichte angerufen werden.

## ⇒ **Parteirechte und subjektive öffentliche Rechte**

Zur Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze muss darauf geachtet werden, dass potentielle Parteirechte Dritter gewahrt werden. Sollte für einen zu regulierenden Sachverhalt im „Normalfall“<sup>222</sup> ein Verwaltungsverfahren notwendig sein, bei welchem sich aus den Materiengesetzen oder aus dem Bundesverfassungsrecht (Grundrechtseingriffe<sup>223</sup> etc.) subjektive öffentliche Rechte oder Parteirechte ergeben, so müssen diese im selben Ausmaß auch in einem Umweltvereinbarungsverfahren berücksichtigt werden, um den Rechtsschutz der Betroffenen nicht zu gefährden. Rechtsschutz gibt es nur bezüglich der verfassungsmäßig vorgesehenen Rechtsakte (in Österreich sind das insbesondere Gesetz, Verordnung, Bescheid).<sup>224</sup> Da sich informales Staats- und Verwaltungshandeln in einer rechtlichen Grauzone bewegt, gibt es gegen diese Handlungsform keinen Rechtsschutz. Dies ist insbesondere dann problematisch, wenn in die Rechte Dritter<sup>225</sup> eingegriffen wird, deren Position in anderen Verwaltungsverfahren Rechtsschutz genießen würden.<sup>226</sup> Dies dürfte weniger bei sektoralen Umweltvereinbarungen, als bei Vereinbarungen zwischen einzelnen Unternehmen und dem Staat in der Nähe von (einzelfallbezogenen) Verwaltungsverfahren der Fall sein.<sup>227</sup>

**Beispiel:** In einer Umweltvereinbarung werden Emissionsgrenzwerte zu niedrig angesetzt. Durch die Emissionen wird die Gesundheit der Bevölkerung und die Umwelt gefährdet oder beeinträchtigt. Unter Umständen kann ein Widerspruch zu gesetzlichen Vorgaben oder in Ausnahmefällen gegen das Verfassungsrecht auftreten. Als rechtlich nicht greifbar, könnten Betroffene nicht dagegen vorgehen.

Ein weiteres Rechtsschutzproblem kann sich bei **Schadensfällen** aufgrund von umweltschädigendem Verhalten ergeben.<sup>228</sup> Sofern sich ein Unternehmen an sämtliche Umweltvorschriften und -auflagen hält, hat dieses im Falle von Schadenersatz- oder anderen Ausgleichsansprüchen geschädigter Dritter gute Rechtfertigungsgründe.<sup>229</sup> Es stellt sich daher die Frage nach dem Haftungsumfang von Unternehmen, die sich an Umweltvereinbarungen halten. Eine Ungleichbehandlung der Vereinbarungspartner (Staat und Wirtschaft) und der Geschädigten im Vergleich zum Ordnungsrecht ist zu vermeiden.

Das dänische Dekret über Umweltvereinbarungen aus dem Jahr 1994 eröffnet die Möglichkeit den Staat zu klagen, wenn durch Umweltvereinbarungen in die Rechte Dritter eingegriffen wird. Ein anderer Weg um die Rechte Dritter vor Umweltvereinbarungen zu schützen, könnte über die betroffene Öffentlichkeit (insbesondere Umweltverbände) führen, sofern dieser ein „Klagerecht“ gegen umweltrelevante Rechtsverstöße gewährt wird.<sup>230</sup> Betroffene Dritte könnten

<sup>222</sup> Wenn keine Umweltvereinbarung abgeschlossen würde.

<sup>223</sup> Schendel F., 2001; Frenz W., 2001;

<sup>224</sup> Kapitel 7.2.3.1

<sup>225</sup> Bspw. durch Emissionen eines Betriebes, wenn die Grenzwerte in einer Umweltvereinbarung zu niedrig angesetzt werden.

<sup>226</sup> Umweltabsprachen dürfen nicht dazu verwendet werden, die Funktion eines förmlich vorgeschriebenen Verwaltungsverfahrens auszuhöhlen; Kloepfer M, 2001, Rz 197

<sup>227</sup> Dass Grenzwerte in einer sektoralen Umweltvereinbarungen so niedrig angesetzt werden, dass sich daraus ein subjektives Recht ergibt (Untermaßverbot, dazu mwN: Frenz, 2001), ist zwar möglich, aber wohl nicht der Regelfall.

<sup>228</sup> Darunter sind nicht die klassischen Umwelthaftungsfälle („Schäden an der Umwelt“) im Sinne der geplanten Umwelthaftungsrichtlinie der EG gemeint, sondern sach- bzw. personenbezogene Haftungsfälle.

<sup>229</sup> Barth R., Dette B., 2001

<sup>230</sup> Ähnliches ist durch die Aarhus-Konvention für umweltrelevante Rechtsverstöße geplant.

Umweltverbände auf Rechtsverstöße aufmerksam machen, welche dann ein Prüfverfahren einleiten könnten.<sup>231</sup>

Allfällige geschädigte Dritte könnten Umweltverbände auf Rechtsverstöße aufmerksam machen. Letztere könnten dann ein verwaltungsrechtliches Überprüfungsverfahren einleiten.<sup>232</sup>

⇒ **Rechtsschutz für Umweltverbände**<sup>233</sup>

Umweltverbänden sollte die Möglichkeit gegeben werden, Rechtsverletzungen, die sich auf die Nichteinhaltung bzw. auf rechtswidrige Umweltvereinbarungen beziehen, vor (unabhängigen) Gerichten geltend zu machen. Die Aarhus-Konvention gewährt solche Rechte für bestimmte umweltrelevante Entscheidungen und für die Durchsetzung der in der Konvention genannten Ziele.<sup>234</sup> Eine Anwendung dieser Bestimmungen auch im Bereich der Umweltvereinbarungen wäre aus effektivitäts- und demokratiepolitischen Gründen nach Meinung der Studienautoren wünschenswert.<sup>235</sup>

Sofern Umweltverbände Vereinbarungspartner sind, wie in oben genanntem Beispiel,<sup>236</sup> wo die Regierung, ein Landwirtschaftsverband, ein Umwelt- und ein Wasserverband eine Umweltvereinbarung abgeschlossen haben, kann der Umweltverband im Rahmen seiner Stellung als Vertragspartner die Einhaltung der Umweltvereinbarung einklagen.

⇒ **Rechtsschutz und Rechtssicherheit der Parteien der Umweltvereinbarung**

Die nichtstaatlichen Parteien (Vereinbarungspartner) einer Umweltvereinbarung haben ein Interesse an entsprechendem Rechtsschutz und an Rechtssicherheit, betreffend der vom Staat eingegangenen Verpflichtungen, wie der Nichterlassung von Rechtsnormen oder der Gewährung von Steuernachlässen oder anderen Vorteilen. Der Staat kann sich aus verschiedenen rechtlichen Gründen nicht immer binden.<sup>237</sup> Alternative Ersatzansprüche im Falle des Bruchs der Vereinbarung durch den Staat sind deshalb zu berücksichtigen.

⇒ **Effektivität staatlicher Umweltpolitik**

Die Effektivität des Instruments muss gesichert werden, damit der Staat seinen **staatlichen Schutzpflichten** nachkommen kann.<sup>238</sup> Der Staat ist dazu verpflichtet, die Bevölkerung vor negativen Einflüssen durch Umweltzerstörung und Gesundheitsgefährdung zu schützen. Dieses Gebot erwächst teilweise aus dem Verfassungsrecht, teilweise ergeben sich aus Gesetzen und Verordnungen Verpflichtungen und Gebote. Für den Staat kommt es somit auf die tatsächliche

---

<sup>231</sup> So Barth R., Dette B., 2001

<sup>232</sup> Barth R., Dette B., 2001;

<sup>233</sup> Diesen Vorschlag vertreten auch Barth R., Dette B., 2001, 20 ff.

<sup>234</sup> Vgl. dazu auch oben Kapitel 7.1.6.

<sup>235</sup> Dies ist insb. in Staaten wie Österreich von Bedeutung, in welchen öffentlich-rechtliche Verstöße, dazu kann auch das nicht gewähren des notwendigen staatlichen Schutzes vor Gesundheits- oder Umweltgefährdung gehören, außerhalb eines laufenden Verfahrens von der Motivation bzw. dem faktischen Tätigwerden der Behörde abhängen.

<sup>236</sup> Seite 97

<sup>237</sup> Manche Staaten können keine öffentlich-rechtlichen Verträge mit Privaten abschließen. Der Staat kann sich aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht dazu verpflichten, eine gesetzliche Regelung zu erlassen oder nicht zu erlassen. Tut er es doch, hat der Bruch dieser Vereinbarung möglicherweise Schadenersatzforderungen zur Folge; Vgl. UGB-KomE, 1998, Seite 514 mwN

<sup>238</sup> Barth, Dette, 2001

Erreichung der Umweltziele an. Deswegen sind für diesen ein **funktionierendes Monitoring und effiziente Korrekturmechanismen** von Bedeutung.

### 7.2.3.2 Legalitätsprinzip

Neben dem Rechtsschutz ist das Legalitätsprinzip Kern des Rechtsstaatsprinzips.<sup>239</sup> Eine der Spielarten des Legalitätsprinzips besagt, dass das staatliche Handeln vorhersehbar und hinreichend bestimmt sein muss. Gesetze und Verordnungen müssen somit inhaltlich hinreichend determiniert sein. Der ausführenden Behörde darf nicht zu viel Entscheidungsspielraum überlassen werden. Ansonsten spricht man von einer formalgesetzlichen Delegation.

Der Gesetzgeber darf nicht ihm zugewiesene Materien einer anderen Behörde (insb. einer Verwaltungsbehörde) übertragen, indem er ein sehr allgemeines Gesetz erlässt, da sonst eine inhaltliche Überprüfung durch die Rechtsschutzeinrichtungen (in Österreich: VfGH, VwGH, UVS etc.) nicht mehr möglich ist. Sofern eine Behörde zum Abschluss einer Umweltvereinbarung ermächtigt wird, muss in der ermächtigenden Vorschrift hinreichend determiniert werden, unter welchen Voraussetzungen eine Umweltvereinbarung mit welchem Inhalt (Umweltziele, Monitoring, Verfahrensrechte etc.) abgeschlossen werden darf.

### 7.2.4 Demokratiepolitische Erwägungen und Beteiligung der Legislative

Eng mit dem rechtsstaatlichen Grundprinzip ist das demokratische Grundprinzip verbunden. Art 1 B-VG erklärt, dass Österreich eine demokratische Republik ist, und dass alles Recht vom Volke ausgeht. Dieser Grundsatz darf nicht umgangen werden. Das demokratische Grundprinzip bringt die inhaltliche Rechtfertigung des Rechtsstaatsprinzips. Alles Staats- und Verwaltungshandeln muss (innerhalb bestimmter Grenzen) der parlamentarischen Kontrolle des „Souverän“ (das Staatsvolk, vertreten durch das Parlament) unterliegen. Deshalb muss das Staats- und Verwaltungshandeln bestimmten Organen zurechenbar sein, welche dem vom Volk gewählten Parlament verantwortlich sind.

Bei Gesetzesersetzenden Umweltvereinbarungen muss das demokratisch legitimierte Gesetzgebungsorgan an den Verhandlungen beteiligt sein. Eine Umweltvereinbarung mit Inhalten, welche normalerweise Gegenstand eines Gesetzes sind, bedürfen somit in Österreich der Befassung des Parlaments.<sup>240</sup> Hingegen können Inhalte und die Ausführung von Umweltvereinbarungen, welche normalerweise als Verordnungen erlassen würden, mit den zuständigen Ministern vereinbart werden.

Bei einer breiten Anwendung unverbindlicher Vereinbarungen (Selbstverpflichtungen), welche außerhalb der staatlichen Handlungsformen existieren,<sup>241</sup> müssen, um nicht berechtigterweise der Kritik der Aushöhlung des Rechtsstaates ausgesetzt zu sein, die verfassungsrechtlichen Prinzipien ebenso gewahrt werden, als würde der Staat in einer der vorgesehenen Handlungsformen agieren

---

<sup>239</sup> Kern des rechtsstaatlichen Grundprinzips ist das Legalitätsprinzip, welches die Verwaltung an das Gesetz bindet. Das Legalitätsprinzip wurde von der älteren Lehre schlechthin mit dem Rechtsstaatsprinzip identifiziert (formeller Rechtsstaatsbegriff). Vgl. dazu näher Öhlinger, 1999, mwN

<sup>240</sup> Eine formale Beteiligung des zuständigen Organes gibt es bspw. in Belgien (Vetorecht des Parlaments) und im UGB Entwurf (Vorlage an den Bundesrat).

<sup>241</sup> Bei welchen der Staat formal nicht in Erscheinung tritt

### 7.2.5 Gewaltenteilung<sup>242</sup>

Aus dem demokratischen und dem rechtsstaatlichen Grundprinzip ergibt sich, dass Gesetze, welche die Grundlagen für das weitere Verwaltungshandeln festlegen, nur vom demokratisch und verfassungsrechtlich legitimierten Rechtssetzungsorgan erlassen werden dürfen.<sup>243</sup> Die Verfassung gibt aus diesen Gründen vor, wer wofür zuständig ist (Legislative, Exekutive, Gerichtsbarkeit). Die Gewaltenteilung darf nicht umgangen werden.

Das flämische Gesetz (Dekret) über Umweltvereinbarungen entschärft dieses Problem, indem das Parlament eine Umweltvereinbarung innerhalb von 45 Tagen mit einem Veto „stoppen“ kann. Der deutsche UGB-Entwurf sieht Informations- und Mitwirkungsrechte des Bundesrates vor. Eine andere Möglichkeit die Gewaltenteilung zu berücksichtigen, ist die gesetzliche und hinreichend determinierte Ermächtigung eines Verwaltungsorgans zum Abschluss einer Umweltvereinbarung.

### 7.2.6 Kompetenzverteilung

Neben der Gewaltenteilung ist auch die Kompetenzverteilung zu beachten, welche die Aufgaben in einem Bundesstaat zwischen Bund, Bundesländern und Gemeinden aufteilen. Umweltvereinbarungen, die mit dem Bund vereinbart werden, dürfen nicht in die Kompetenz der Länder eingreifen und umgekehrt. Zur Lösung dieses Problems können wiederum die Einbeziehung der zuständigen Gebietskörperschaften in den Verhandlungs- und Abschlussprozess sowie Informations- und Vetorechte etc. beitragen.

### 7.2.7 Grundrechte<sup>244</sup>

Grundrechte dürfen durch Umweltvereinbarungen nicht beeinträchtigt werden. Umgekehrt bedarf eine Umweltvereinbarung, die in die Rechte einzelner eingreift, einer gesetzlichen Grundlage. Infolgedessen darf eine eventuelle Grundrechtseinschränkung durch eine Umweltvereinbarung nicht weiter gehen, als dies bei Erlass einer Rechtsnorm gestattet wäre.

Die Unverbindlichkeit und Formfreiheit von Absprachen darf nicht dazu missbraucht werden, einen Freibrief für die Verletzung von Grundrechten auszustellen, auch wenn die Vereinbarungspartei zustimmt (Grundrechtsverzicht)<sup>245</sup>. Die Problematik stellt sich insbesondere beim Eingriff in die Rechte Dritter, da diese nicht Partei der Vereinbarung sind und somit sicher auf kein Grundrecht verzichten (können).

### 7.2.8 Probleme in Hinblick auf die Verbindlichkeit

In bestimmten Rechtsordnungen ist es aus rechtlichen Gründen nicht möglich, Verträge mit öffentlich-rechtlichem Inhalt zwischen Staat und Privaten abzuschließen. In Österreich ist eine solche Handlungsform des Staates ex lege nicht vorgesehen, wenngleich in der Praxis solche Verträge durchaus Bestand haben und dies unter Umständen von Lehre und Judikatur akzeptiert wird.<sup>246</sup> Die Europäische Kommission kann nach ihrer eigenen Ansicht keine verbindlichen Umweltvereinbarungen mit Rechtssubjekten abschließen.<sup>247</sup>

<sup>242</sup> Barth R., Dette B., 2001; Schorkopf F., 2000

<sup>243</sup> Kritisch zur oft schwierigen Zuordnungsmöglichkeit zur Exekutive oder Legislative vgl. Kind M., 1998

<sup>244</sup> Kind M., 1998

<sup>245</sup> Wenn der Staat mit Gesetzen droht und die Vereinbarungspartei somit zum Abschluss einer Vereinbarung genötigt wird, kann dies zu einem Grundrechtsverzicht führen (sofern diese auf bestimmte Rechte verzichtet), was verfassungsrechtlich problematisch ist. Vgl. dazu Schendel, 2001

<sup>246</sup> Vgl. dazu oben Kapitel 7.2.2

<sup>247</sup> aA: Kasper M., 2001; Frenz, 2001



In **Deutschland** gibt es seit einiger Zeit das Institut des verwaltungsrechtlichen Vertrages. Doch dieser kommt aufgrund des generellen Charakters von Umweltvereinbarungen nur teilweise als geeignetes umweltpolitisches Instrument in Betracht. Bei Gesetzesersetzenden Umweltvereinbarungen muss sich zu dem der Gesetzgeber beteiligen, was beim verwaltungsrechtlichen Vertrag als „Pendant zum Bescheid“ (administrative Rechtssetzung) nicht der Fall ist.

### 7.2.9 Verzicht des Staates auf gesetzliche Regelungen?

Der Staat kann durch eine Umweltvereinbarung nicht auf sein Gesetzgebungsmonopol verzichten. Er kann nicht vertraglich zu einer bestimmten Gesetzgebung verpflichtet werden.<sup>248</sup> Der Verzicht auf eine Gesetzgebung ist jedoch möglich. Nach dem Diskussionsstand in Deutschland kann ein Verwaltungsorgan, wenn es ihm frei steht, einen Rechtsakt zu erlassen oder nicht, grundsätzlich auch eine Vereinbarung abschließen oder eine Selbstverpflichtungserklärung annehmen mit dem Inhalt, keine Rechtsverordnung zu erlassen<sup>249</sup> (sog **unechte Normsetzungsverträge**). Daraus resultiere zwar kein durchsetzbarer Anspruch auf den Normverzicht, doch könne dies Entschädigungszahlungen zur Folge haben.<sup>250</sup>

### 7.3 Verhältnis zum Anlagenrecht

Die Emissionshandelsrichtlinie wird jene Treibhausgase, welche von der Richtlinie umfasst werden, vom Anwendungsbereich anlagenrechtlicher Genehmigungen ausnehmen. Den Behörden wird somit untersagt, in Anlagengenehmigungen Vorgaben bzgl. bestimmter Treibhausgase zu machen.

Wirtschaftsverbände könnten ähnliche Bestimmungen in Richtlinien zum Anlagenrecht im Hinblick auf bestehende oder neue Umweltvereinbarungen fordern. Die Europäische Kommission stellt jedoch in einem Bericht über die Fortschritte der Umsetzung der IPPC Richtlinie fest, dass „für ganze Branchen oder für einzelne Unternehmen geltende Ziele auf EU- oder nationaler Ebene bindende anlagenspezifische Genehmigungsaufgaben nicht ersetzen“.<sup>251</sup> Das Anlagenrecht soll durch Umweltvereinbarungen nicht ersetzt, sondern nur ergänzt werden.

### 7.4 Weitere Rechtsfragen

Bei der Integration von Umweltvereinbarungen in bestehende Rechtssysteme müssen völkerrechtliche und europarechtliche Aspekte sowie vertragsrechtliche Fragen beachtet werden.

#### ⇒ **Multilaterale Handelsregeln und WTO-Recht**<sup>252</sup>

Zur Vermeidung von Diskriminierungen muss sichergestellt sein, dass sich auch Unternehmen aus Drittländern sowohl an der Vorbereitung als auch an der Durchführung von

<sup>248</sup> Vgl. dazu Schorkopf F., 2000

<sup>249</sup> Raum für Kooperation und vertragliches Handeln hat die Exekutive regelmäßig dort, wo ihr der Gesetzgeber Entscheidungsspielräume überlassen hat. Dies gilt nicht nur für den einfachen Gesetzesvollzug, sondern auch für die rechtssetzende Tätigkeit der Exekutive. Wenn es ihr grundsätzlich freisteht, eine Norm zu erlassen oder untätig zu bleiben, muss es ihr unbenommen sein, Zwischenformen zu wählen.“, UGB-KomE, 1998, Seite 505, mwN

<sup>250</sup> Ein Normverzicht wäre ohne ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung verfassungsrechtlich bedenklich, weil eine solche Bindungswirkung dem Rangverhältnis zwischen Norm und Einzelakt zuwiderlaufen würde; UGB-KomE, 1998, Seite 505f, mwN

<sup>251</sup> KOM(2003) 354 vom 19. Juni 2003; Seite 32f

<sup>252</sup> Dazu auch KOM (2002) 412

Umweltvereinbarungen beteiligen können. Außerdem können Vorteile (z.B. Steuerbefreiungen) für Unternehmen, die sich an einer Umweltvereinbarung beteiligen, unter das WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen fallen.

⇒ **(Völkerrechtliche) Multilaterale Umweltvereinbarungen (MEA)**

Der Staat kann sich durch (unverbindliche) Umweltvereinbarungen mit Rechtsunterworfenen nicht seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen aus multilateralen Umweltvereinbarungen<sup>253</sup> entziehen. Zu Problemen kann es kommen, wenn (unverbindliche) Umweltvereinbarungen – ohne wirksame Sicherungsklausel für den Fall eines Verstoßes – das einzige bzw. überwiegende Mittel zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen darstellen.

⇒ **Absicherung gegen Verstöße des Wettbewerbs-, Binnenmarkt- und Beihilfenrechts<sup>254</sup>**

Umweltvereinbarungen dürfen nicht gegen die Binnenmarkt- und Wettbewerbsbestimmungen verstoßen. Ebenso sind die Bestimmungen des Beihilfen- und Subventionsrechts zu beachten.

Dies gilt vor allem für das Europarecht, aber auch für das nationale Recht.

- Obwohl die europäischen **Binnenmarktregelungen** nur für den Warenverkehr (Art 28 EG-Vertrag) gelten, können Umweltvereinbarungen u.U. den Binnenmarkt beeinträchtigen, indem sie neue Handelsbarrieren aufbauen. So können die (faktische) Verpflichtung zur Verwendung einer bestimmten Technologie, die Verwendung bestimmter Marketingsymbole oder die intensive Förderung von Vereinbarungspartnern durch Verwaltungsorgane und Wirtschaftsverbänden den freien Warenverkehr beeinträchtigen. Andererseits haben sowohl der EuGH, als auch die Europäische Kommission Ausnahmen für Zwecke des Umweltschutzes anerkannt.
- Auch **Beihilfen** (Art 87ff EG-Vertrag) dürfen nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Zu beachten ist dabei insbesondere der Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen vom 3. Februar 2001.<sup>255</sup> Der Beihilfenbegriff umfasst nicht nur Subventionen im engeren Sinn, sondern auch Steuernachlässe oder Ausnahmen und andere Maßnahmen mit ähnlichem Effekt. Bestimmte Beihilfen sind erlaubt, sofern das Interesse des Umweltschutzes höher zu bewerten ist, als die Beeinträchtigung des freien Marktes.
- Es liegt in der Natur der Sache, dass Umweltvereinbarungen regelmäßig *Absprachen* im Sinne des **Kartellrechts<sup>256</sup>** sind und daher der Genehmigung der (europäischen und/oder nationalen) Wettbewerbsbehörden bedürfen. Deshalb sollten geplante Vereinbarungen der Wettbewerbsbehörde vorgelegt werden. So muss(t)en bspw. nach § 39 des deutschen UGB-Entwurfs<sup>257</sup> Vereinbarungen der Kartellbehörde vorgelegt werden. Die Bundesregierung könnte jedoch im öffentlichen Interesse auch bei kartellrechtlichen Verstößen bestimmte Vereinbarungen genehmigen. Auf EU-Ebene gibt es bzgl. Art 81 EG-Vertrag Leitlinien bezüglich Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit,<sup>258</sup> welche konkret auf Umweltvereinbarungen eingehen und die gegebenenfalls zu beachten sind.

---

<sup>253</sup> Damit sind nicht Umweltvereinbarungen im bisher genannten Sinn, sondern völkerrechtliche Übereinkommen gemeint (MEA: Multilateral Environmental Agreements)

<sup>254</sup> Dazu näher Bailey P. M., in elni, 2000

<sup>255</sup> ABI C 37/2001

<sup>256</sup> Vgl. dazu mwN: Bailey P.M., in FEEM, 2000

<sup>257</sup> §§ 34 UGB–KomE

<sup>258</sup> Abl. C 3 vom 6.1.2001, Abschnitt 7

### ⇒ **Vorkehrungen zum Schutz vor „Trittbrettfahrern“**

Eine Möglichkeit, um der Gefahr von Trittbrettfahrern vorzubeugen bzw. entgegenzuwirken ist die Möglichkeit der „Verbindlicherklärung“ der Vereinbarung. Wenn eine Umweltvereinbarung von wesentlichen Teilen eines Sektors mitgetragen wird und nur von wenigen zu ihrem Vorteil missbraucht werden, kann der Gesetzgeber den Inhalt einer Umweltvereinbarung als Rechtsnorm beschließen.

In Dänemark gibt es eine ähnliche Möglichkeit. Der deutsche Entwurf zum UGB sieht in § 37 ebenfalls die Möglichkeit der Verbindlicherklärung normersetzender Verträge (§ 36).<sup>259</sup>

### ⇒ **Rechtsform, Gerichtsstand**

Zur Förderung der Rechtssicherheit und der Durchsetzungskraft sollten, sofern es sich um verbindliche Umweltvereinbarungen handelt, Bestimmungen über die Rechtsform des Vertragsverhältnisses (öffentlicher- oder privatrechtlicher Vertrag) und Gerichtsstand (zu überlegen ist auch ein schiedsgerichtliches Verfahren oder Mediation) in die Vereinbarung aufgenommen werden.

### ⇒ **Beitrittsrecht**<sup>260</sup>

Da Umweltvereinbarungen von öffentlichem Interesse und Teil der staatlichen Umweltpolitik sind, müssen Drittparteien, einschließlich derjenigen, die nicht Mitglieder eines Wirtschaftsverbandes sind, das Recht auf Beitritt haben. Dies dient gleichzeitig dem Interesse einer möglichst breiten Anwendung der Vereinbarung. Beitrittsmöglichkeiten sind auch aufgrund des Wettbewerbsrechts geboten.

Beitrittsbedingungen und Beitrittsverfahren sollten deshalb klar definiert werden. Sind spezifische Ziele gesteckt worden (z.B. Umweltleistung je Einheit), stellt der Beitritt die Gesamtverpflichtungen der Parteien nicht in Frage. Gelten die Ziele für einen ganzen Wirtschaftssektor, so muss die Aufteilung der Lasten unter Umständen neu ausgehandelt werden, sofern nicht von vornherein ein bestimmter Verteilungsschlüssel nach bestimmten Kriterien angewendet wurde.

### ⇒ **Dauer**

Vereinbarungen sollten ablaufen, wenn alle Ziele erreicht worden sind<sup>261</sup>, was jedoch nicht dazu führen darf, dass nach Ablauf der Umweltvereinbarung, die erreichten Umweltziele wieder verlassen werden. Bei normersetzenden Vereinbarungen ist zudem aus verfassungsrechtlichen Erwägungen eine zeitliche Befristung geboten, da ein künftiger Gesetzgeber durch eine Umweltvereinbarung nicht präjudiziert werden darf.

### ⇒ **Anpassungsmöglichkeiten während der Geltung einer Umweltvereinbarung**

Da das Umweltrecht aufgrund der technischen und wissenschaftlichen Entwicklungen stetigem Anpassungs- und Änderungsdruck ausgesetzt ist, muss eine Überarbeitung der Umweltvereinbarung möglich sein, um diesen Erkenntnissen Rechnung zu tragen. Auch geänderte Marktverhältnisse können die Änderung einer Umweltvereinbarung notwendig

<sup>259</sup> Näher dazu in Kapitel 4.1.5

<sup>260</sup> KOM(96) 561

<sup>261</sup> KOM(96) 561

machen. Umweltvereinbarungen müssen den genannten Veränderungen gegenüber flexibel bleiben. Jedoch sollte deren Verbindlichkeit dadurch nicht aufgeweicht werden können.<sup>262</sup>

**Beispiel:** Klimaschutz Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft<sup>263</sup>

Nachdem die Selbstverpflichtung im Jahre 1995 abgeschlossen wurde, hat man diese bereits ein Jahr später adaptiert. Im Jahr 2000 wurde eine neue, komplett überarbeitete und zugleich strengere Selbstverpflichtung abgeschlossen.<sup>264</sup>

⇒ **Kündigung**

Eine einseitige Kündigung durch beide Parteien im Falle einer Nichteinhaltung einer verbindlichen Vereinbarung muss möglich sein.<sup>265</sup> In Erwägung zu ziehen ist ferner, ob die Wirtschaft ihre Verpflichtung zurücknehmen kann, wenn nach Abschluss der Vereinbarung entgegen der allgemeinen Annahme zusätzliche gesetzliche Maßnahmen oder Steuern eingeführt werden, die den Gegenstand der Vereinbarung direkt betreffen.

---

<sup>262</sup> Etwa in der Form, dass sich bestimmte Unternehmen aufgrund geänderter wirtschaftlicher Verhältnisse nicht mehr an die Vereinbarung gebunden fühlen.

<sup>263</sup> Vgl. [www.bmu.de](http://www.bmu.de) (Thema: Klimaschutz, Selbstverpflichtung)

<sup>264</sup> „Vereinbarung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Wirtschaft zur globalen Klimavorsorge“

<sup>265</sup> KOM(96) 561

## 8 EMPFEHLUNGEN

Ausgehend von der in der Studie vorgenommenen Analyse von österreichischen Erfahrungen und Erfahrungen in ausgewählten EU-Mitgliedsstaaten, der Aufarbeitung wichtiger Studien, von Mitteilungen der EU-Kommission und einer Auseinandersetzung mit speziell österreichischen Rechtsfragen geben die Studienautoren darauf aufbauend neun zentrale Empfehlungen ab.

### 8.1 Umweltvereinbarungen als neues Instrument in Österreich etablieren

In Österreich sollte ein neues Instrument „Umweltvereinbarung“ im Sinne eines Qualitätsbegriffes geschaffen werden, welches Selbstregulierungsmaßnahmen mit Ordnungsrecht verbindet. Die Entscheidung zwischen Ordnungsrecht und Umweltvereinbarungen hat der Staat in einem frühen politischen Entscheidungsstadium zu treffen. Umweltvereinbarungen unterscheiden sich inhaltlich von (sonstigen) freiwilligen Vereinbarungen durch die Einhaltung bestimmter Qualitätsanforderungen. Da die Entwicklung des Instruments der Umweltvereinbarungen in der EU noch in Diskussion ist, könnte Österreich eine führende Rolle für die Einführung effektiver Umweltvereinbarungen übernehmen.

### 8.2 Formlose freiwillige Vereinbarungen als Instrument beibehalten

Während Umweltvereinbarungen (Qualitätsbegriff) zum Ersatz oder zur Ergänzung des Ordnungsrechts herangezogen werden können, bieten sich formlose freiwillige Vereinbarungen für andere umweltpolitische Einsatzbereiche an. Freiwillige Vereinbarungen, welche die für Umweltvereinbarungen geforderten Qualitätskriterien nicht erfüllen, können einen wichtigen Zweck erfüllen: Als Instrument zur Annäherung an neue Probleme und zur Vertrauensbildung zwischen Staat und Unternehmen. Außerdem kann dadurch das Umweltbewusstsein in Unternehmen gefördert werden. Sofern Unklarheiten über Ursachen und Lösungsmöglichkeiten bestimmter Probleme bestehen, sind freiwillige Vereinbarungen ein wichtiger Beitrag zur Informationsbeschaffung mit Vorläuferfunktion für zukünftiges Ordnungsrecht.

### 8.3 Umweltvereinbarungsgesetz erlassen

Eine gesetzliche Regelung (z.B. ein UmweltvereinbarungsgG) soll das Verfahren zum Abschluss von und inhaltliche Mindestanforderungen an Umweltvereinbarungen (Qualitätsbegriff) enthalten. Eine Überregulierung des Instruments soll jedoch vermieden werden. Das Instrument soll nicht durch Verrechtlichung „abgewürgt“ werden. Im UmweltvereinbarungsgG sollte geregelt werden:

#### ⇒ Voraussetzung der Anwendung

- Die zu erreichenden Ziele müssen politisch und/oder in anderen gesetzlichen Bestimmungen bereits vor der Zielformulierung der Umweltvereinbarung feststehen.
- Der Verwaltung dürfen durch Umweltvereinbarungen keine signifikant höheren Kosten entstehen.
- Anwendung von Umweltvereinbarungen nur dann, wenn die umweltpolitischen Ziele durch ordnungsrechtliche Maßnahmen nicht besser erreicht werden können<sup>266</sup>.

---

<sup>266</sup> Die Europäische Kommission will unterschiedliche Politikinstrumente im Folgenabschätzungsprozess berücksichtigen, bei welchen die Wirksamkeit verschiedener Szenarien erörtert werden sollen. Auch in den NL sollen Umweltvereinbarungen nur dann angewendet werden, wenn das Ordnungsrecht für die Zielerreichung nicht gleiche oder bessere Ergebnisse erzielt.

## ⇒ Mindestinhalt einer Umweltvereinbarung



### Ziele, Fristen

- Ziele müssen quantifizierbar sein (absolute oder relative Ziele) und über das „business-as-usual - Szenario“ hinaus gehen.
- Vereinbarung von Zwischenzielen (Milestones)
- Fristen für die Überprüfung (Monitoring) der Ziele und Zwischenziele



### Monitoring

- Festlegung eines **unabhängigen** oder staatlichen Monitorings für die Überprüfung der Ziele und Zwischenziele



### Korrekturmechanismen

- Im Falle der Zielverfehlung müssen Korrekturmechanismen in Kraft treten. Beispiele für Korrekturmechanismen sind Strafzahlungen, Rückzahlung von Subventionen oder Steuervergünstigungen, Widerruf von in Hinblick auf die Umweltvereinbarung vereinfacht erteilten Genehmigungen oder Verbindlicherklärung von Selbstverpflichtungen.
- **Strengere Gesetzgebung** als Korrekturmechanismus: Da viele Umweltvereinbarungen darauf abzielen eine unmittelbar bevorstehende ordnungsrechtliche Regulierung zu ersetzen, ist der Erlass der (verhinderten) Rechtsnorm die stärkste Reaktionsmöglichkeit des Staates.
- Als **Reaktion** gegen auf Zielverfehlung von Selbstverpflichtungen oder bei zu wenigen Teilnehmern an einer Umweltvereinbarung für einen bestimmten Sektor empfiehlt sich die Verbindlicherklärung der Umweltvereinbarung in der Form einer Verordnung.

## ⇒ Verfahren



### Transparenz und Partizipation

- Frühzeitige Information der Öffentlichkeit, dass eine Umweltvereinbarung als Instrument eingesetzt werden soll
- Veröffentlichung des Entwurfs einer Umweltvereinbarung in amtlichen Mitteilungsblättern und auf einer eigenen Homepage, z.B. <http://www.umweltvereinbarungen.at/>
- Einbeziehung von Umweltverbänden in die Verhandlungen
- Veröffentlichung des endgültigen Ergebnisses der Verhandlungen in amtlichen Mitteilungsblättern (analog zu generellen Rechtsakten) und im Internet
- Veröffentlichung der Ergebnisse des Monitoring.



### Gesetzliche Ermächtigung

- Aus verfassungsrechtlichen Gründen bedarf der Abschluss verbindlicher Umweltvereinbarungen der hinreichend determinierten Ermächtigung des jeweiligen Materiengesetzgebers.



### Rechtsschutz

- Wahrung des Rechtsschutzes betroffener Dritter
- Rechtsschutzmöglichkeiten der Vertragspartner im Falle des Bruches der Vereinbarung durch den Staat oder andere Parteien<sup>267</sup>

---

<sup>267</sup> Sollte der Staat die Vereinbarung brechen und strengere Rechtsnormen erlassen bzw. einzelne Unternehmen die Ziele nicht erreichen und deshalb die Gesamtziele einer sektoralen Umweltvereinbarung verfehlt werden, sollte den geschädigten Parteien Rechtsschutzmöglichkeiten eingeräumt werden.



#### **Vorlage an Kartell- und Wettbewerbsbehörden**

- Absicherung gegen Verstöße des Wettbewerbs, Binnenmarkt- und Beihilfenrechts der EU und Österreichs durch Vorlage an die zuständigen Wettbewerbsbehörden



#### **Verfahren zur inhaltlichen Anpassung**

Es sollte ein gesetzlich determiniertes Verfahren zur Anpassung der Umweltvereinbarung für folgende Situationen geben:

- Änderung der Rechtslage oder neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen
- Beitrittswunsch neuer Parteien<sup>268</sup>
- **Kündigungsmöglichkeiten** beim schwerwiegendem Bruch der Vereinbarung



#### **Verfahren bei Rechtsstreitigkeiten**

- Vereinbarung eines Streitschlichtungsverfahrens

### **8.4 Sektorale Umweltvereinbarungen abschließen**

Für die effiziente Erreichung umweltpolitischer Ziele und aus verwaltungsökonomischen Gründen empfiehlt sich die Anwendung sektoraler Umweltvereinbarungen. Sektoralen Umweltvereinbarungen werden zwischen dem Staat und einem repräsentativen Branchenvertretungsorgan vereinbart. Die Europäische Kommission empfiehlt ebenfalls sektorale Umweltvereinbarungen.

- Diese decken einen ganzen Sektor und somit eine Vielzahl von Unternehmen ab.
- Sofern sich ein ganzer Sektor für die Erreichung eines bestimmten Zieles verpflichten möchte, kann der Inhalt dieser Umweltvereinbarung in Verordnungsform erlassen werden. Als Alternative dazu kann die Umweltvereinbarung durch eine Zielverordnung ergänzt werden.

### **8.5 Verbindliche Vereinbarungen schließen**

Wie in der Studie dargestellt, kommen aus umweltpolitischen und rechtlichen Erwägungen als Alternative zu ordnungsrechtlichen Regelungen nur verbindliche Umweltvereinbarungen in Betracht. Auch für die Umsetzung von EU-Richtlinien und von völkerrechtlichen Verpflichtungen eignen sich nur verbindliche Vereinbarungen.

Verbindlichkeit kann nicht nur im Sinn von Einklagbarkeit des Vertrages sichergestellt werden, sondern auch durch Maßnahmen, die eine faktische Verbindlichkeit gewährleisten, erreicht werden. Dabei kommt etwa die Verankerung der Möglichkeit für den Staat in Frage, die Umweltvereinbarung durch Erlass einer Verordnung für rechtsverbindlich zu erklären.

Damit werden Schwierigkeiten vermieden, die sich bei der Konstruktion als einklagbarer Vertrag ergeben: Verwaltungsrechtliche Verträge sind zwar grundsätzlich möglich, allerdings mit Schwierigkeiten behaftet

### **8.6 Keine Änderung des Anlagenrechts vornehmen**

Das Anlagenrecht soll durch Umweltvereinbarungen nicht ersetzt, sondern nur ergänzt werden. Im Anlagenrecht sollten keine Verbote aufgenommen werden, für bestimmte Emissionsarten Grenzwerte vorzuschreiben, wie das etwa in der künftigen EmissionshandelsRL<sup>269</sup> bezüglich der

<sup>268</sup> Umweltvereinbarungen sind von öffentlichem Interesse und Teil der staatlichen Umweltpolitik. Auch Nichtmitglieder eines Wirtschaftsverbandes müssen das Recht des Beitritts haben.

<sup>269</sup> KOM 2001(581)endg.

vom Emissionshandel erfassten Treibhausgase der Fall sein wird. Den vollziehenden Behörden sollte die Möglichkeit erhalten bleiben, aus umweltpolitischen Gründen Emissionsgrenzwerte vorzuschreiben.

### 8.7 Rechtliche Integrationsmöglichkeiten prüfen

Für alle Typen von Umweltvereinbarungen ist bezüglich Inhalt und Verfahren das Umweltvereinbarungsg anzuwenden. Für die rechtliche Umsetzung bieten sich folgende Lösungsansätze an:

#### ⇒ Zielverordnung

- Sektorale Umweltvereinbarungen werden von den jeweiligen Dachverbänden der Wirtschaft und Industrie ausgehandelt. Die Dachverbände können ihre Mitglieder jedoch nicht rechtlich verpflichten. Deswegen empfiehlt sich die Erlassung einer Zielverordnung, um die Ziele und Fristen der Umweltvereinbarung für **rechtsgültig** zu erklären. Durch Zielverordnungen werden lediglich Ziele, Fristen und das Monitoring rechtlich festgelegt, nicht jedoch der Kreis der Verpflichteten. Sollten die Ziele nicht erreicht werden, können detailliertere Vorschriften erlassen werden.
- Im Rahmen von Zielverordnungen kann der Abschluss von Umweltvereinbarungen auch **angeregt** werden, sofern solche noch nicht bestehen (analog zum Koregulierungsansatz der EU)<sup>270</sup>. Im Falle der Nichterreichung der Ziele (mit oder ohne Umweltvereinbarungen) sind konkrete ordnungsrechtliche Vorgaben zu erlassen.
- Sofern die zu regelnde Materie der Legislative zugewiesen ist, bedarf die Erlassung der Zielverordnung unter Umständen einer hinreichend determinierten Ermächtigung durch den Gesetzgeber<sup>271</sup>.

#### ⇒ Verwaltungsrechtlicher Vertrag

- Verwaltungsrechtliche Verträge sind in Österreich nur dann zulässig, wenn diese Möglichkeit vom einfachen Gesetzgeber ausdrücklich und hinreichend determiniert vorgesehen ist. Weiters muss vorgesehen sein, dass die Behörde im Streitfall einen **Bescheid** erlässt, welcher bekämpft werden kann, um den Rechtsschutz zu wahren.
- In einer gesetzlichen Regelung zu Umweltvereinbarungen sollten daher Zulässigkeit und wesentlicher Inhalt von umweltbezogenen verwaltungsrechtlichen Verträgen festgelegt werden.

### 8.8 Anwendung und Weiterentwicklung des Instruments fördern

Die Studienautoren sehen ein Potential für Umweltvereinbarungen besonders im Anwendungsfeld Integrierte Produkt Politik.

Um Umweltvereinbarungen in Zukunft als ernstzunehmendes Instrument zu etablieren, sollten sich künftige Umweltvereinbarungen an bestehenden "best practice"-Fälle orientieren und diesen Qualitätslevel nicht unterschreiten.

---

<sup>270</sup> Danach legt eine Richtlinie Ziele und Fristen fest. Der Mitgliedsstaat kann die Vereinbarungen entweder durch Ordnungsrecht oder Umweltvereinbarungen umsetzen.

<sup>271</sup> Sofern es sich um keine Durchführungsverordnung gemäß Art 18 Abs 2 B-VG handelt.



Folgende Initiativen können diesen Prozess sinnvoll unterstützen:

- Vermehrte Entwicklung und Anwendung von Leitfäden
- Entwicklung einer Standardmethode für die Identifikation der Stakeholder und Ausarbeitung von Richtlinien und "best practice"-Fällen, wo die Stakeholder adäquat in den Prozess einbezogen werden können.
- Initiativen, um den know-how-transfer zu gewährleisten
- Klarstellung der Verantwortlichkeiten für die Umweltvereinbarung

## 8.9 Weitere Untersuchungen durchführen

Nach Diskussion der wesentlichen Studieninhalte im Rahmen zweier Zwischenpräsentationen schlugen die Studienautoren folgende weiterführende Aktivitäten vor:

- Einrichtung einer Arbeitsgruppe unter Beteiligung u.a. von ÖGUT, WKÖ, AK, ÖKOBÜRO zur Weiterentwicklung des Instruments freiwillige Vereinbarungen in Richtung Umweltvereinbarungen<sup>272</sup>
- Untersuchungen anstellen für verschiedene Sektoren und prüfen, ob Umweltvereinbarungen, freiwillige Vereinbarungen oder Ordnungsrecht besseres Potential haben<sup>273</sup>
- Musterverträge und check-lists für Umweltvereinbarungen und freiwilligen Vereinbarungen für verschiedene Bereiche der Umweltpolitik ausarbeiten<sup>274</sup>
- Untersuchung des AWG: Zielverordnung versus Vereinbarung<sup>275</sup>
- Untersuchung: Wie entstehen Gesetze und Verordnungen in der Realität? Wie groß ist der politische Einfluss der Wirtschaft und anderer Interessensvertreter?
- Wo ist der Vollzug des Ordnungsrechts in Österreich unzureichend und eine Potential für Umweltvereinbarungen gegeben?
- Querverbindung zur in Arbeit befindlichen Studie über Umweltqualitätsziele herstellen<sup>276</sup>

---

<sup>272</sup> siehe Anhang: Protokoll der Zwischenpräsentation, Anregung WKO

<sup>273</sup> siehe Anhang: Protokoll der Zwischenpräsentation, Anregung BMLFUW

<sup>274</sup> siehe Anhang: Protokoll der Zwischenpräsentation, Anregung Wirtschaftsuniversität Wien

<sup>275</sup> siehe Anhang: Protokoll der Zwischenpräsentation, Anregung BMLFUW

<sup>276</sup> siehe Anhang: Protokoll der Zwischenpräsentation, Anregung BMLFUW: Derzeit fehlen in den meisten Bereichen Umweltqualitätsziele. Es soll eine Umweltqualitätszielsystem für Österreich erarbeitet werden.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Adamovich, L. K.; Funk, B. C.: Allgemeines Verwaltungsrecht; Wien, 1995  
*Best E.*, EIPASCOPE 1/2003, 2ff
- Bailey P. M.: Environmental Agreements and Compliance with the Treaty: Issues of Free Trade, Competition and State Aid; in: elni (Environmental Law Network International) newsletter 1/2000
- Bailey P.M.: The Application of Competition Law and Policy to Environmental Agreements in an Oligopolistic Market; Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM); Milan; Nota die Lavoro 73.2000; 2000
- Barth R., Dette B.: The Integration of Voluntary Agreements into Existing Legal Systems, in: elni (Environmental Law Network International) Review 1/2001
- BGBI 1996/64 (Verpackungsverordnung)
- BGBI I Nr. 96/2001 (Umweltmanagementgesetz)
- BGBI. I S. 1997/1666, Verordnung über die Entsorgung und die Anpassung straßenverkehrsrechtlicher Vorschriften vom 4. Juli 1997
- BGBI I 1998/ 2379, (deutsche) Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen
- Bongaerts, J. C.: Environmental Agreements; The Commission's Communication on Environmental Agreements; European Environmental Law Review, 1997
- Cason, T., Arora, S.: Why do Firms Volunteer to Exceed Environmental Regulations? Understanding Participation in EPA's (Environmental Protection Agency) 33/50 Program, in: Land Economics, 1996
- Dutch Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM): Policy Document on Products and the Environment. Den Haag 1993; Nordic Council of Ministers: Proposal for a Common Nordic IPP, Kopenhagen, 2000
- Dutch Ministry of Housing, Physical Planning and Environment (VROM): State and Next Phase of Integrated Product Policy in the Netherlands. In: Ökologisches Wirtschaften, Nr. 6, 2000
- Ehrke, Konsentechniken im Abgabenrecht, 2002
- Environment Daily 1468, 23/06/03
- Europäische Gemeinschaften: Amtsblatt  
ABI C 37/2001, Gemeinschaftsrahmen für staatliche Umweltschutzbeihilfen  
Abl. C 3/2001, Abschnitt 7; Leitlinien bzgl. Vereinbarungen über horizontale Zusammenarbeit
- Europäische Gemeinschaften: Richtlinien  
Richtlinie 2000/53/EG, Altauto-RL  
Richtlinie 2000/60/EG, Wasserrahmenrichtlinie  
Richtlinie 2001/42/EG  
Richtlinie 2002/53/EG  
Richtlinie 2003/04/EG
- Europäische Kommission: Grünbuch zur integrierten Produktpolitik. Brüssel 2001. Vgl. <http://europa.eu.int/comm/environment/ipp/2001developments.htm>
- Europäische Kommission: Mitteilungen  
KOM, Abkürzung von: Veröffentlichungen der Europäischen Kommission  
KOM (1992) 23 (Fünftes Programm der Europäischen Gemeinschaft für Umweltpolitik und Maßnahmen im Hinblick auf eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung - "Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung")  
KOM (1996) 561 (Umweltvereinbarungen)  
KOM (2001) 428 (Weißbuch Europäisches Regieren)  
KOM(2002) 275 endgültig/2 vom 6.6.2002 (Europäisches Regieren – Aktionsplan)  
KOM (2002) 276 endgültig vom 5.6.2002 (Folgenabschätzung)

- KOM (2002) 277 endgültig vom 5.6.2002 (Konsultationsmethoden)
- KOM (2002) 278 endgültig vom 5.6.2002 (Aktionsplan Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes)
- KOM (2002) 347 endgültig, vom 2.7.2002 (soziale Verantwortung der Unternehmen: ein Unternehmensbeitrag zur nachhaltigen Entwicklung)
- KOM (2002) 412 endgültig; 17.7.2002 (Umweltvereinbarungen auf Gemeinschaftsebene im Rahmen des Aktionsplans „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“)
- KOM (2002) 704 endgültig vom 11.12.2002; (Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs - Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission)
- KOM (2002) 705 endgültig (Bericht über Europäisches Regieren)
- KOM (2002) 725 endgültig (Bessere Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechtes)
- European Commission: Summary of Discussions at the 5<sup>th</sup> Integrated Product Policy Expert Workshop "Product Panels". Brüssel, 2001
- European Parliament: DRAFT REPORT on environmental agreements at Community level within the framework of the Action Plan „Simplifying and Improving the Regulatory Environment (2002/2278(INI))
- EVA (Energieverwertungsagentur): Freiwillige Vereinbarungen in der Industrie; Endbericht; Wien, 2001
- Franzius C., Regieren durch „besseren“ Instrumenteneinsatz, zur Idee der Koregulierung im Regierungsweißbuch der Kommission, in Bruha/Nowak, Die Europäische Union nach Nizza: Wie Europa regiert werden soll; 2003,
- Forum Wissenschaft und Umwelt; Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 6, Umweltpolitische Steuerungsinstrumente; Wien; 2003
- Hager G.; Legal Theory of Voluntary Agreements in the Field of the Environment, CAVA Working Paper No 2000/2/14, (<http://www.oeko-institut.org/bereiche/recht/cava/documents/hager.pdf>)
- Hansjürgens, B.: Umweltabgaben im Steuersystem. Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1992
- Hasenhüttl, S.: Umweltpolitische Steuerungsinstrumente und ihre Effekte, in : Forum Wissenschaft und Umwelt; Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär 6, Umweltpolitische Steuerungsinstrumente; Wien; 2003
- Hazewindus P.: The Integration of Covenants in the Dutch Legal System; in: elni (Environmental Law Network International) newsletter, 1/2000
- Hecht M., Partizipation und Access to Justice im Umweltbereich: Umsetzung der Aarhus-Konvention in Österreich; Bundeskammer für Arbeiter u. Angestellte , 2001
- Hey C.: Voluntary Agreements – A Good Substitute for Environmental Legislation? 4 Arguments, CAVA Working Paper No 2000/2/21; Brussels; 2000
- Higley, C.J., Lévêque, F.: Environmental Voluntary Approaches: Research Insights for Policy-Makers; CERNA; CAVA; Paris; 2001
- Huckestein, B. : Effizienzbedingungen ökonomischer Instrumente in der EU-Umweltpolitik. Erich Schmidt Verlag, Berlin 1996
- Hucklenbruch, G.: Umweltrelevante Selbstverpflichtungen – ein Instrument progressiven Umweltschutzes?, Berlin, 2000
- Jülich, R.: New Instruments for Sustainability – The Contribution of Voluntary Agreements to Environmental Policy. Summary of a Research Project, Öko-Institut e.V., Darmstadt, 1998
- Kasper, M.: Deregulierung durch Umweltvereinbarungen in der Europäischen, Frankfurt am Main, 2001

- Khanna, M., Damon, L.: EPA's (Environmental Protection Agency) Voluntary 33/50 Program: Impact on Toxic Releases and Economic Performance of Firms, in: Journal of Environmental Economics and Management, 37(1), January, 1999
- Kind M., in: ÖJZ (Österreichische Juristenzeitung), 1998, 893
- Kloepfer M, Umweltrecht<sup>2</sup>, München, 1998
- Knebel, Wicke, Michael; Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes. Berlin: Erich Schmidt Verlag, 1999 (Berichte Umweltbundesamt 5/99)
- Koja F.; Allgemeines Verwaltungsrecht, Wien, 1996
- Köpl, A., Pichl, C.: Anreizorientierte Instrumente der Umweltpolitik. WIFO-Monatsberichte 11/95, S. 697-706, 1995a
- Krarup S.: Can Voluntary Approaches be Environmentally Effective and Economically Efficient?; in: Higley, C.J., Lévêque, F.: Environmental Voluntary Approaches: Research Insights for Policy-Makers; CERNA; CAVA; Paris; 2001
- Kroiss F.: Umweltvereinbarungen – Ist das klassische Ordnungsrecht obsolet?, Wissenschaft & Umwelt Interdisziplinär; Forum Wissenschaft und Umwelt; Wien; 2003
- Lauber, V.: Freiwillige Umweltvereinbarungen der Europäischen Union und in Österreich: Bestandsaufnahme und Perspektiven, in: Recht der Umwelt, 4:3, 1997, 107 - 111
- Levêvre P.: Voluntary Agreements in EU Environmental Policy – Critical Review and Perspectives; in: elni (Environmental Law Network International), 2/2000
- Lübbe-Wolff, G: Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen; in: NVwZ (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht), 2001
- Mayer H.; Der öffentlich-rechtliche Vertrag im österreichischen Abgabenrecht; JBl 1976, 632
- Murswiek, in: JZ (Deutsche Juristenzeitung), 1998, 985
- OECD, Evaluating Economic Instruments for Environmental Policy, Paris, 1997
- OECD, Börkey, P., Glachant M., Lévêque F.: Voluntary Approaches for Environmental Policy, an Assessment; OECD, Paris; 1999
- OECD, Voluntary Approaches in Environmental Policy; Environmental Effectiveness, Economic Efficiency and usage in Policy Mix; 2003
- Öhlinger T.; Das Problem des verwaltungsrechtlichen Vertrages; Manz Verlag; Wien; 1974
- Öhlinger T.; Verfassungsrecht; WUV - Verlag, Wien, 1999
- Schendel, in: NVwZ 2001, 494 (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht),
- Schmelzer, D.: Freiwillige Selbstverpflichtung in der Umweltpolitik, Aachen, 1999
- Schorkopf F.: Die "vereinbarte" Novellierung des Atomgesetzes; in: NVwZ 2000, 1111 (Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht), 2000
- Steinmann, R., Eichhorn, H. J., Hickler, H.: Handbuch Betriebsvereinbarungen. Mit zahlreichen Mustervereinbarungen, Köln, 1998
- Storey, M.: Policies and measures for common action - demand side efficiency: voluntary agreements with industry, OECD Environment Directorate, Paris, 1996
- ten Brink, P.(Hrsg.): Voluntary Environmental Agreements, Sheffield, 2002
- UGB-KomE; Umweltgesetzbuch; Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim deutschen BMU; Berlin; 1998
- UNECE: Aarhus Konvention: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43g.pdf>
- Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Energieversorgungsunternehmen vom 14. Juni 2000, abgedruckt in NVwZ 2000, Beilage IV/2000 zu Heft 10/2000
- Volpi G., Singer S., EU – Level Agreements: a successfull tool? Lessons from the agreement with the automotive industry; in: ten Brink, P.(Hrsg.): Voluntary Environmental Agreements, Sheffield, 2002
- Walter/Mayer; Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts, Wien, 2000;
- Wallace, D.: Environmental Policy and Industrial Innovation, Strategies in Europe, the US and Japan, London, 1995
- Wicke, L., Blenk, L.: Umweltökonomie – eine praxisorientierte Einführung, München, 1993

Wicke, L., Knebel, J., Braeseke, G.: Umweltbezogene Selbstverpflichtungen der Wirtschaft  
umweltpolitischer Erfolgsgarant oder Irrweg?, Bonn, 1997

WWF Discussion Paper; Volpi G., Singer St.: Will voluntary agreements at EU level deliver on  
environmental objectives? Lessons from the agreement with the automotive industry;  
Brussels; 2000

**ANHANG 1: PROTOKOLL ZUR INTERNEN ZWISCHENPRÄSENTATION IM BMLFUW ZUM THEMA  
GOVERNANCE UND UMWELTVEREINBARUNGEN**

**STUBENBASTEI 5, FESTSAAL**

**DATUM: 11. JUNI 2003**

Teilnehmerliste

---

Mag. Aumer Michael	II/3
Dr. Iwaniewicz Peter	II/3
DI Lehner Marietta	Abt II/8
Mag. Maitz Karl-Maria	Abt V/1
Peceny Karl	Präsidium 76
Dr. Petek Waltraud	V/1
Mag. Rady Jikina	II/3
Dr. Schober Walter	II/6
Dr. Schuster Martina	V/10
Dr. Trattnigg Rita	V/8
DI Tschulik Andreas	VI/5
Wurzer Barbara	II/3

---

**Feedback 1**

***Vorteile und Risiken des Instruments?***

**Vorteile**

- Besserer Vollzug, das Ordnungsrecht hat im Vollzug bestimmte Grenzen
- Höherer Erfüllungsgrad durch Motivation der Beteiligten

**Risiken**

- Akzeptanz „strenger“ Umweltvereinbarungen von Unternehmerseite fraglich

***Schwächen Umweltvereinbarungen den Handlungsspielraum der Verwaltung?***

- Lobbying der Industrie und Wirtschaft wird unterschätzt.
- Durch Druck werden Vereinbarungen uminterpretiert, wenn es darauf ankommt
- Bessere oder gleiche Ergebnisse durch Ordnungsrecht?

**Weitere Anmerkungen**

- Einsatzgebiete unklar
- Ordnungsrecht mit klaren Zielvorgaben bringt dasselbe Ergebnis

**Feedback 2**

***Ist eine rechtliche Integration erwünscht?***

- geht dann eher in Richtung Ordnungsrecht
- Vorteile für Wirtschaft sind unklar
- Können mit dem Privatrecht nicht bessere Ergebnisse erzielt werden? Fraglich, ob öffentlich-rechtliche Integration wünschenswert ist
- sofern rechtliche Integration erwünscht: Instrument Umweltvereinbarung wäre obsolet
- Anreiz und Sanktion müssten zumindest rechtlich integriert werden. In welcher Form? Ein Sanktions- oder Belohnungssystem sollte rechtlich verankert werden
- allgemeiner formaler Rahmen eher nicht notwendig – besser Regelungen in einzelnen Materien

***Verhältnis Umweltvereinbarungen vs Ordnungsrecht? Ergänzung oder Ersatz?***

- Können durch Ordnungsrecht nicht dieselben Ergebnisse erreicht werden? Zb ZielVO, klare ordnungsrechtliche Zielvorgaben im Klima und Abfallbereich, bspw. VerpackungszielVO.

***Umweltvereinbarungen vor freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen?***

- freiwillige Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen sind gut für die Annäherung an Probleme und sollten nicht als „total nutzlos“ abgestempelt werden

- Umweltvereinbarungen und freiwillige Vereinbarungen sollten vielmehr nebeneinander stehen als verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Anwendungsgebieten
- freiwillige Vereinbarungen sind gut für die Annäherung an Probleme, Vertrauensbildung etc.

### **Feedback 3**

#### ***Welche Einsatzbereiche sind für Umweltvereinbarungen vorstellbar?***

- wenn Vollzug des Ordnungsrechts schwierig ist
- Vollzugskosten sollten gesenkt werden im vgl. zum Ordnungsrecht
- jeder Sektor hat eigenes Potential für Umweltvereinbarungen und freiwillige Vereinbarungen; hängt ab von Kooperationsbereitschaft der Akteure

#### ***Ist eine Anwendung im Instrumentenmix für Österreich möglich und sinnvoll?***

- eher über Förderungen, als über Steuerausnahmen
- für Steuerausnahmen: Zuständigkeitsprobleme + administrativer Aufwand (Begründungspflicht) für Finanzbehörden → hohe Kosten

#### ***Sektorale Umweltvereinbarungen vor Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen?***

- sektorale Vereinbarungen sind für die Verwaltung (kosten)günstiger, da weniger administrativer Aufwand
- Unternehmensverbände werden angeregt, auf die Durchsetzung zu achten. Unternehmen versuchen untereinander, für die Erreichung der Ziele zu sorgen: Motivation und gegenseitiger Druck, die Ziele zu erreichen
- bei einzelnen Vereinbarungen: hoher Verwaltungsaufwand
- System wie in GB eher nicht denkbar

#### **Weitere Anmerkungen**

- Monitoring: Wer zahlt das Monitoring? Die staatliche Verwaltung sollte nicht die Kosten für das Monitoring zahlen müssen
- Beweise für das Monitoring oft schwer zu führen

### **Feedback 4**

#### ***Ist die Kriterienliste für gute Umweltvereinbarungen sinnvoll und notwendig?***

- Partizipation: Konsens mit NGOs dürfte sich als schwierig herausstellen, nur Informations- und Stellungnahmerecht für NGOs?
- wie soll Partizipation vor sich gehen? in welchem Stadium soll die Partizipation statt finden? im Entstehungsstadium oder erst am Ende? wer partizipiert?
- Ziele: Hinweis auf Studie Umweltqualitätsziele
- sollen die Ziele bereits feststehen? gesetzlich oder politisch? was ist wenn diese noch nicht feststehen?

#### **Weitere Anmerkungen**

- Der Begriff der Umweltvereinbarung an sich ist weiterhin unklar. Was ist der Unterschied zu freiwilligen Vereinbarungen?
- es sollte mehr betont werden, dass es in Ö noch keine Umweltvereinbarungen i. S. der Begriffsbildung der Studie gibt, dass dies ein neuer Qualitätsbegriff ist.
- Dialoginstrument: Was ist der Nutzen, was ist der Mehrwert im vgl. zum Ordnungsrecht und im vgl. zu freiwillige Vereinbarungen im Sinne der bisherigen Praxis
- Partizipation: hier sollte noch herausgearbeitet werden, wie Partizipation genau ausgestaltet werden kann und wann sie einsetzen soll. Schon bei der Ausarbeitung der Vereinbarung oder erst in der Implementierungsphase? Wohl schon bei der Ausarbeitung!
- Interessant wäre ein Raster, in welchem systematisch Anwendungsbereiche für Umweltvereinbarungen bzw. freiwillige Vereinbarungen herausgearbeitet werden. Wo sind Umweltvereinbarungen, wo freiwillige Vereinbarungen, wo Ordnungsrecht zu bevorzugen?

Was ist der Unterschied zwischen Ordnungsrecht und Umweltvereinbarungen? Worin liegen die Vorteile für Stakeholder und Staat? Momentan wird informal durch die Wirtschaft konsultiert. Bei Umweltvereinbarungen wäre dieses Verhalten institutionalisiert und legitimiert. Außerdem würde der Partizipationskreis erweitert etc.

- Zentraler Punkt der Studie sollte es sein, die Vorteile für die Wirtschaft herauszuarbeiten. Diese Vorteile sind: sich als aktiver Player zu positionieren, statt passiv auf gesetzliche Vorgaben zu reagieren, selbst Initiativen setzen zu können und diese auch im Marketing verwerten zu können
- Neue Qualität des Dialogs als Vorteil der (strengen) Umweltvereinbarungen gegenüber dem Ordnungsrecht herausstreichen: welche Stakeholder haben welche Vorteile davon?
- Querverbindung zur BMU-Studie über Umweltqualitätsziele herstellen: Derzeit fehlen in den meisten Bereichen Umweltqualitätsziele, es soll ein Umweltqualitätszielsystem für Österreich erarbeitet werden
- im Rat wurde noch keine Entscheidung bzgl. Umweltvereinbarungen getroffen. Ö könnte für Umweltvereinbarungen mit strengen Qualitätskriterien lobbyieren.
- Mehrwert von Umweltvereinbarungen im vgl. zum Ordnungsrecht herausarbeiten
- bei wem liegt die Initiative, beim Staat oder bei der Wirtschaft?



## **ANHANG 2: PROTOKOLL ZUR INTERNEN ZWISCHENPRÄSENTATION MIT STAKEHOLDERN ZUM THEMA**

### **GOVERNANCE UND UMWELTVEREINBARUNGEN**

#### **UMWELTMINISTERIUM, STUBENBASTEI 5**

**DATUM: 12. JUNI 2003**

---

#### **Teilnehmerliste:**

<i>Name</i>	<i>Organisation</i>
Dr. Peter Iwaniewicz	BMLFUW
Mag. Rady Jikina	BMLFUW
Univ.-Doz. Mag. Dr. Stephan Schwarzer	Wirtschaftskammer Österreich (WKO)
DI Dr. Stefan Ebner	Wirtschaftskammer Österreich (WKO)
Dr. Cornelia Mittendorfer	Bundesarbeiterkammer (AK)
Dr. Gerald Pfaffinger	WWF
Dr. Christian Reinhold	Umweltmanagement Austria
Ass.Prof. Dr. Verena Madner	Institut für Verfassungs- und Verwaltungsrecht, Wirtschaftsuniversität Wien
Mag. Rainer Weiss	Institut für Umweltrecht der Johannes Kepler Universität Linz
Dr. Fritz Kroiss	Ökobüro
Mag. Thomas Alge	Ökobüro
Dr. Herbert Greisberger	ÖGUT
Mag. Henriette Gupfinger	ÖGUT

---

#### **Feedback 1**

- 1. Was spricht für/ gegen die Kriterien der Umweltvereinbarungen?**
- 2. Was sagt die Wirtschaft zu Transparenz und (NGO-)Partizipation?**
- 3. Ist die Unterscheidung zw. Umweltvereinbarung und freiwilliger Vereinbarung sinnvoll?**

#### **AK**

- Kriterien werden positiv beurteilt
- Wo liegt aber der Unterschied zur Verordnung?
- folgender Punkt fehlt: Wer genau sind die Verpflichtungspartner?
- Wo sind Umweltvereinbarungen effizient?
- Wirksamkeit (Erfüllungsgrad) hängt von der Kultur in den jeweiligen Ländern ab. NL sind eher konsensorientiert
- Wie wird mit Trittbrettfahrern umgegangen?

#### **WKO**

- Umweltvereinbarungen und freiwillige Vereinbarungen sollten mit anderen Steuerungsinstrumenten verglichen werden. Bei Umweltvereinbarungen sollte keine höherer Maßstab als bei Gesetzen, Verordnungen angewandt werden, denn: Viele Gesetze und Verordnungen werden auch nicht eingehalten
- Man muss die Realität sehen: Sämtliche Instrumente sind in ihrer Wirksamkeit begrenzt
- Trittbrettfahrerproblematik beachten, es gibt wenig Möglichkeiten, im Verband (WKÖ, etc.) dagegen vorzugehen
- jene Mittel, die zur Durchsetzung der Vereinbarung gegenüber Trittbrettfahrern führen würden, könnten wettbewerbswidrig sein
- Trittbrettfahrer sind ein großes Problem, aber keine „K.O. Kriterien“
- eine allgemein anerkannte Kriterienliste für Umweltvereinbarungen wäre wünschenswert
- alle in der Präsentation angeführten Kriterien sind begründbar, nachvollziehbar, argumentierbar, sollten aber nicht stur in jedem Fall verlangt werden, eine gewisse Flexibilität ist notwendig.
- Checkliste sollte nicht zu streng sein, um das Instrument nicht „abzuwürgen“

## **WKO**

- „Sanktion“ klingt sehr hart, „Anreiz“ wäre bessere Bezeichnung (positiver)
- Anreize wären allgemein wichtig
- Transparenz: soll nicht nur zum Druck machen dienen, Öffentlichkeit soll über positive Maßnahmen informiert werden

## **AK**

- Neue Instrumente sollen umweltpolitischen Defizite ausgleichen und nicht die Defizite als gegeben hingenommen werden
- Steuerungsleistung eines Instruments soll untersucht werden, Defizite sollen nicht „gefördert“ werden

## **WKO**

- Wichtig ist, auch Inhalte zu vermitteln, Dinge ins Gespräch zu bringen
- Motivation und Kommunikation fördern

## **Umweltmanagement Austria**

- Kein Ersatz des Ordnungsrechts, aber Umweltvereinbarungen gut zur Annäherung an Probleme
- Bewusstseinsstärkung mit Anreizpolitik
- In Österreich herrscht Kultur des Augenzwinkerns: große Vollzugsdefizite gelten als normal; Kriterien, die dies verhindern, sind gut

## **Feedback 2**

### **1. Weitere Chancen und Risiken des Instrumentes?**

### **2. Vorteile/Nachteile für die Wirtschaft?**

### **3. Bessere Bewältigung umweltpolitischer Probleme?**

## **WKO**

- Auf den ersten Blick entstehende Zeitverluste sind in Wahrheit oft gar keine. Mithilfe von Vereinbarungen können Informationen beschafft werden, ohne die eine Vereinbarung gar nicht abgeschlossen werden könnte.
- Freiwillige Vereinbarungen liefert Faktenlage für Regelungen; Trends sind erst so erkennbar, Informationsgewinn möglich

## **WU-Wien**

- Untersuchungen der ökologische Effektivität und ökonomische Effizienz sind gut und wichtig;
- Wichtig ist jedoch vor allem, die „soft effects“ wie Informationsaustausch und -beschaffung, Weckung von Umweltbewusstsein, etc. zu erreichen. Diesbezüglich gibt es noch wenig Untersuchungen und Forschungsbedarf, Soft effects dürfen nicht unterschätzt und übergangen werden
- Die indirekten Effekte im Prozess der Erarbeitung von freiwilligen Instrumenten sind besonders wichtig (Identifikation der Wirtschaft mit den vorgeschlagenen Lösungen)

## **AK**

- Gibt es Evaluierungen, ob „soft effects“ nützlich sind?

## **Umweltmanagement Austria**

- In der Vorläuferfunktion sind „soft effects“ besonders wichtig. Hier könnte mitunter sogar ein Zeitgewinn im vgl. zum Ordnungsrecht entstehen.

## **AK**

- Vereinbarungen dürfen selbstverständlich nicht hinter gesetzlichen Vorgaben zurückbleiben!

**Zwischenfrage (Moderator): *Eignung der Umweltvereinbarungen als Ersatz des Ordnungsrechts?***  
**WKO**

- Beispiel: Getränkeverpackungsvereinbarung, ist eingebettet in Ordnungsrecht, Wirtschaft war unter Druck, weil sonst Ordnungsrecht gedroht hätte, es muss ein gesellschaftlicher Druck bestehen, der die Wirtschaft zum Handeln bringt.
- Alt-Auto-Vereinbarungen, Vereinbarung war die Grundlage für Verordnung
- mit/aus freiwilligen Modellen kann man lernen

**Zwischenfrage (Moderator): *Von wem geht die Initiative bei freiwilligen Vereinbarungen und Selbstverpflichtungen aus? Vom Verband oder von den Unternehmen selbst?***  
**WKO**

- Manchmal kommen Anregungen von Unternehmen, meist aber Vorschlag von WKO
- Es gibt keine Möglichkeit, Trittbrettfahrer zu disziplinieren
- Wenn eine Regelung in Form von Ordnungsrecht von den Unternehmen nicht angenommen würde, wird sie das auch als freiwillige Vereinbarung nicht, es sei denn es gibt handfeste Anreize/wirtschaftliche Vorteile
- Wenn die Inhalte den Unternehmen nicht passen, ist die Form (UV oder VO) gleichgültig, der Widerstand und mangelhafte Umsetzung wären die Folge

**Feedback 3**

- 1. *Rechtliche Integration wünschenswert?***
- 2. *Verhältnis Ordnungsrecht versus Umweltvereinbarungen? Ergänzung oder Ersatz?***
- 3. *Sind Umweltvereinbarungen auf europäischer oder nationaler Ebene sinnvoll?***

**WWF**

- Landwirtschaftsbereich: ÖPUL-Erfahrung zeigt, dass stärker klare (gesetzliche) Ziele gesetzt werden müssten, dadurch wird das Instrument effizienter
- Klare Zielvorgaben und bei Nichterfüllung sollten strenge (gesetzliche) Maßnahmen gesetzt werden

**AK**

- Abstufung des Instruments (versch. Kategorien freiwilliger Instrumente)
  - a) frühes Stadium: freiwillige Vereinbarung
  - b) spätes Stadium: rechtliche Integration sinnvoll (Motto: wenn schon, dann richtig)

**WKO**

- Bedürfnis nach informalen Instrumente besteht und würde nur verdrängt werden, andere Formen würden entstehen.
- Rechtliche Integration sinnvoll? kann so nicht klar gesagt werden, ist aber nicht von vornherein abzulehnen, bei bestimmten Elemente könnten dies Sinn machen; man sollte das Instrument durch Verrechtlichung aber nicht „umbringen“.

**BMU**

- Grundlage für Sanktionen ist ein gutes Monitoring

**Feedback 4**

- 1. *Welche Einsatzbereich sind für Umweltvereinbarungen vorstellbar?***
- 2. *Ist eine Anwendung im Instrumentenmix in Österreich möglich und sinnvoll?***
- 3. *Sektorale Vereinbarungen vor Vereinbarungen mit einzelnen Unternehmen?***
- 4. *Wie gehen Unternehmensverbände mit „Free rider“ - Problematik um?***

**WKO**

- Bsp.: Zementindustrie, guter Ansatz - Industrie hat Selbstverpflichtung übernommen, Altreifen zu verbrennen, BMU wollte ursprünglich AltreifenVO schaffen, durch die Selbstverpflichtung wurde die VO obsolet, weil das Ziel erreicht wurde, es gab keinen Bedarf für Ordnungsrecht mehr!

**WKO**

- unabhängiges Monitoring in manchen Vereinbarungen durchaus vorhanden

**AK**

- unabhängiges Monitoring ist Grundvoraussetzung!

**WKO**

- Umweltvereinbarungen können als Ergänzung, nicht als Ersatz des Ordnungsrechts herangezogen werden

- Erprobung neuer Felder, Instrument soll weiter entwickelt werden! Mehr Phantasie ist erforderlich - Instrument hat durchaus Potential.
- Unabhängiges Monitoring wäre durchaus denkbar
- Interesse an Weiterentwicklung des Instruments gemeinsam mit AK und Ökobüro und ÖGUT



## Governance und Umweltvereinbarungen

Mag. Thomas Alge, ÖKOBÜRO  
Mag. Henriette Gupfinger, ÖGUT  
Dr. Fritz Kroiss, ÖKOBÜRO

gefördert durch



## Überblick



- **Definition**
- **Risiken und Chancen**
- **Diskussionsansätze auf EU-Ebene – Governance**
- **Einsatzgebiete**

## Definition

### Freiwillige Ansätze



- **„Mechanismus, in dem Unternehmen ihre Umweltperformance über gesetzliche Anforderungen hinaus verbessern“ (OECD Definition)**
  - **Trifft auf unterschiedliche Typen zu**
    - **Freiwillige (verhandelte) Vereinbarungen (zB zwischen Wirtschaft und öffentlicher Hand)**
    - **Selbstverpflichtungen**
    - **Umweltvereinbarungen i.S. dieser Studie (Vereinbarungen die bestimmten Qualitätskriterien entsprechen)**

## Begriffsbildung

### Umweltvereinbarungen i.S. dieser Studie



- **Vereinbarung zwischen Staat und Wirtschaft, um umweltpolitische Ziele zu erreichen unter Berücksichtigung inhaltlicher Mindestanforderungen wie**
  - **Transparenz**
  - **Partizipationsrechten**
  - **Quantifizierte und umweltpolitisch orientierte Ziele**
  - **unabhängiges oder staatliches Monitoring und**
  - **Sanktionen im Falle der Zielverfehlung**

*(die Kriterien stimmen mit den in OECD Studien und von der EU Kommission genannten Kriterien überein)*

## Qualitätsbegriff



- **Warum einen neuen Qualitätsbegriff „Umweltvereinbarungen“ schaffen?**
  - *Umsetzung von Erkenntnissen aus verschiedenen Studien und Fallbeispielen*
  - *Berücksichtigung der Mitteilungen der EU-Kommission*
  - *Unterscheidungsmerkmal in der begrifflichen Zersplitterung freiwilliger Vereinbarungen*
  - *Möglicher Ersatz zum Ordnungsrecht bei Einhaltung der Kriterien*

## Anwendungsfelder



- **Verschiedene Anwendungsfelder für Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft**
  1. **Ersatz/Ergänzung von Ordnungsrecht - Umweltvereinbarungen**
    - Effektives umweltpolitisches Steuerungsinstrument
    - Neues Instrument mit Qualitätsmerkmalen
    - Kombination von Ordnungsrecht und Eigeninitiative der Wirtschaft
  2. **Annäherung an neue Probleme - Freiwillige Vereinbarungen u. „freiwillige Selbstverpflichtungen“**
    - Vertrauensbildung, Kooperationsbereitschaft
    - Förderung von Umweltbewusstsein
    - Kein Ersatz des Ordnungsrechts

## Transparenz und Partizipation

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen



### ■ Nutzen von transparenten Umweltvereinbarungen

- höhere Ziele durch **Druck der Öffentlichkeit**
- **Überprüfbarkeit** der Umsetzung
- Erhöhung der **Effektivität** durch Umweltverbände als Watch-dogs
- Akzeptanzsteigerung bei den Stakeholdern
- Minderung demokratiepolitischer Defizite
- Forderung nicht nur von EU und OECD

**Beispiel für aktive Beteiligung an Verhandlungen aus den NL: Vereinbarung zwischen Wasserverband, Bauernorganisation, Umweltverband und NL-Regierung bzgl. einer 95 %-igen Reduktion von Pflanzenschutzmitteln**

## Feedback 1

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen



1. Was spricht für/ gegen die genannte Kriterien für Umweltvereinbarungen?
2. Was sagt die Wirtschaft zu Transparenz und (NGO-)Partizipation?
3. Ist die Unterscheidung zw. Umweltvereinbarung und freiwilliger Vereinbarung sinnvoll?



## Freiwillige Ansätze:

### Chancen und Risiken



#### PRO

- + **Rasche Möglichkeit** auf neue Problemstellungen zu reagieren
- + **Annäherung an Probleme bei diffusen Quellen oder Lösungsansätzen**
- + **Deregulierung**
- + **Problemlösungskapazität**
  - + durch Vertrauensbildung
  - + durch Kooperation
  - + durch Nutzung des Wissens der Akteure

#### CONTRA

- Schwierige **Integration** in das bestehende Rechtssystem
- **Trittbrettfahrerproblematik**
- Probleme mit dem **Wettbewerbsrecht**
- **Rechtsschutz** für Betroffene
- Umgehung der **Gewaltentrennung**
- **Kosten für das Monitoring**

## Umweltvereinbarungen

### Ökonomische Effizienz



#### PRO

- + **Kostengünstigere Zielverwirklichung**
- + **Innovation** - fördert die Innovation durch Kooperationen zwischen Unternehmen.
- + **Direkte Kosteneinsparungen**
- + **Geringere Haftungsrisiken** durch moderne Technologien
- + **Flexibilität** der Zielerreichung

#### CONTRA

- **Verwaltungsbereich: Kostenintensiv** - Transaktionskosten und Monitoring-Aktivitäten
- **Ressourcenintensiv** (speziell bei externen unabhängigen Auditoren) - Überprüfung hinsichtlich der Einhaltung.

## Umwelt- vereinbarungen

### Ökologische Effektivität

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen



#### PRO

- + **Involvierung der Industrie** - Umweltbelange finden eine größere Berücksichtigung in den Unternehmen
- + **Motivation** der Unternehmen durch stärkeren Einfluss auf die Ausgestaltung der Vereinbarung
- + **Wahlmöglichkeiten** zwischen verschiedenen technischen Optionen

#### CONTRA

- **Zeitverlust** im Vergleich zu rascher gesetzlicher Regelung
- **Sicherheit** der Umsetzung
- **Gefahr**: keine Verbesserung im Vergleich zum status quo – Szenario

## Vorteile für die Wirtschaft

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen



- **Ökonomische Vorteile für die Wirtschaft bei Umweltvereinbarungen i.S. des neuen Qualitätsbegriffs (vgl. OECD Studie, 1999)**
  - **Pro-aktiver Zugang** bei neu auftretenden Umweltproblemen: *progressives Umweltimage bei Konkurrenten und Kunden*
  - **Wirtschaft** setzt **Initiativen bei neuen Umweltproblemen**, anstatt auf ordnungsrechtliche Regulierungen zu warten
  - **Weitergehende Einflussnahme** auf das Verhandlungsergebnis gegenüber den Einflussmöglichkeiten auf eine ordnungsrechtliche Regelung
  - **Zielerreichung wird den Unternehmen** selbst überlassen, keine technischen Vorgaben

## Feedback 2



1. **Weitere Chancen und Risiken des umweltpolitischen Instrumentes?**
2. **Vorteile/ Nachteile für die Wirtschaft?**
3. **Bessere Bewältigung umweltpolitischer Probleme?**

## Governance

### Diskussionsansätze auf EU Ebene



- **Selbst-Regulierung:**
  - *Rechtlich unverbindlich, **freiwilliges commitment eines Unternehmens(verbandes)***
  - ***Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft können durch Empfehlung der Kommission bekräftigt werden***
- **Ko-Regulierung:**
  - *Kombination **bindender Rechtsetzungsmaßnahmen mit freiwilligen Maßnahmen der Beteiligten** unter **Nutzung ihrer praktischen Erfahrungen***
  - *verbindlich, Überprüfung durch Monitoring*
  - *Anregung zum Abschluss von Umweltvereinbarungen*

## Umwelt- vereinbarungen Rechtliche Integrations- möglichkeiten

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen

**ÖGUT**  
Österreichische  
Gesellschaft  
für Umwelt  
und Technik

### Erlass eines Umweltvereinbarungsgesetzes

- Definition des **Begriffs**
- **Etablierung** des Instruments
- Schaffung des **notwendigen Rechtsrahmens**
- Garantie inhaltlicher Mindestanforderungen
- Erhöhung der Effektivität auch von Selbstverpflichtungen

### Erlass einer Zielverordnung

- **bei sektoralen Vereinbarungen**
- **Ziele, Fristen und Monitoring** festgeschrieben

### Verwaltungsrechtlicher Vertrag

- bei wenigen betroffenen **Unternehmen**
- Möglichkeit bei **Instrumentenmix**
- ergänzend bei **sektoralen Vereinbarungen**
- rechtliche Zulässigkeit unklar

### Verbindlicherklärung durch den Bundesminister

- Im Falle der **Nichterreichung der Ziele** oder
- zur **Erfassung von Trittbrettfahrern**
- Verbindlichmachung von **Selbstverpflichtungen**

## Feedback 3

**ÖKOBURO**  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen

**ÖGUT**  
Österreichische  
Gesellschaft  
für Umwelt  
und Technik

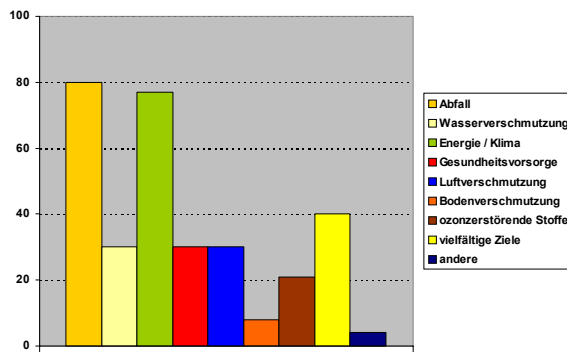
1. **Ist eine rechtliche Integration wünschenswert?**
2. **Verhältnis Umweltvereinbarungen vs Ordnungsrecht? Ergänzung oder Ersatz?**
3. **Sind Umweltvereinbarungen auf europäischer oder nationaler Ebene sinnvoll?**

## Einsatzgebiete Sektorenspezifika

OKOBURO  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen

ÖGUT  
Österreichische  
Gesellschaft  
für Umwelt  
und Technik

Besondere Häufigkeit in den Bereichen Abfallwirtschaft und Klimaschutz



## Einsatzgebiete Länderspezifika - NL

OKOBURO  
Koordinationstelle österreichischer  
Umweltorganisationen

ÖGUT  
Österreichische  
Gesellschaft  
für Umwelt  
und Technik

- **100 abgeschlossenen Umweltvereinbarungen**
  - Meisten im Bereich der **Abfallwirtschaft** und der **Emissionsminderung**
- **National Environment Policy Plan – NEPP / NEPP +**
  - Festlegung von **Qualitäts- und quantifizierbare Zielen** für verschiedene Umweltbereiche
  - **Definition von 7 Zielgruppen**, die Pläne zur Erreichung ihres Beitrages (Integral Environmental Target Plan – IETP) entwickeln müssen
    - **IETP sind Grundlage eigener Umweltpläne (Company Environmental Plan – CEP) einzelner Mitglieder einer Zielgruppe. Darstellung, wie man die im IETP festgelegten Ziele erfüllen will.**
    - **Zusammenfassende Prüfung der CEPs**
    - **Verhandlung zwischen Industrie und Regierung (sogenannte Covenants)**

## Einsatzgebiete

### Länderspezifika - NL



- **1993** Verpflichtung der Hersteller zur Veröffentlichung von Produktumweltinformationen (Widerstand von Seiten der Wirtschaft)
- **1996** "Product Oriented Environmental Management" (POEM)
  - IPP-Ansatz -> positive Reaktionen der Wirtschaftsverbände, aber großes Maß an Skepsis von Umweltorganisationen.
- **1997 bis 1999 > 60 Pilotprojekte zur Ausgestaltung von POEM**
  - positive Ergebnisse
  - weitere Förderperiode von fünf Jahren beschlossen
- **Erfolgsfaktoren für POEM - 2 komplementäre Politikinstrumente**
  - stimulierender Rahmenbedingungen, zB der Erwartung staatlicher Regulierungsmaßnahmen oder Selbstverpflichtungen der Branche.
  - Informationen zu den Umweltwirkungen von Produkten.
    - Beispielsweise wurde ein auf Ökobilanzen basierendes Informationssystem über Umweltwirkungen von Bauprodukten und -materialien eingerichtet, für das mehr als 100 Unternehmen Lizenzen erwarben.

## Einsatzgebiete

### Länderspezifika - GB



- **Climate Change Agreements (CCAs) 2000**
  - Vereinbart mit **44 Sektoren** → **5000 Firmen** → **12.000 Standorte**
  - Inkludiert **Zementindustrie, Papierindustrie, Chemieindustrie, Nahrungsmittelindustrie,...**
  - Teil des „UK's climate change programme“
- **“climate change“-Steuer**
  - Einführung **April 2001**
  - **Vereinbarung der energieintensiven Industrie einer 80% Reduktion innerhalb von 10 Jahren**
  - Fünf 24 Monate-Perioden mit Teilzielen
- **Erste Evaluation (31 Dezember 2002)**
  - **Erreichung der Ziele von 10.500 Standorte (88 %) und Erneuerung der Steuer-Nachlässe**
  - **Stahlindustrie** erreicht eine Reduktion von **9,5 Mio. t CO2** (Vergleich zu 1997)

## Einsatzgebiete Länderspezifika – A



### 18 Freiwillige Vereinbarungen identifiziert

#### ➤ hpts. im Bereich der Abfallwirtschaft

- Altfahrzeuge
- Altreifen
- Altpapier, Altglas
- Elektrische Altgeräte
- Getränkeverpackungen
- Kfz-Akkumulatoren, Konsumbatterien
- Klimaschutz
- Kunststoffrohre
- Pharmablisterverpackungen
- PVC-Fensterrahmen
- PVC-Plastikkarten

## Analyse Kriterienkonformität



	Alt-Auto	Getränkeverpack.	Kyoto	Klima	Natura
klare QUANTITATIVE ZIELSETZUNG		nur teilweise		↙	?
KOMMUNIKATIONSKANÄLE zur Bekanntmachung der Vereinbarung	✓, mit Optimierungspotential	✓, mit Optimierungspotential	?	in Planung	✓
klare und transparente Verteilung der Rollen und Verantwortlichkeiten					
klare und reale Möglichkeit von Sanktionen bei Nicht-Einhalten					
adäquate Instrumente des Monitorings und der Berichterstattung	✓, jedoch kein unabhängiges Monitoring	✓, jedoch kein unabhängiges Monitoring	✓, jedoch kein unabhängiges Monitoring (in Planung)	in Planung	nur interne Papiere
Einbeziehung der Stakeholder und Umweltorganisationen während der Implementierung der Vereinbarung					

## Feedback 4



- 1. Welche Einsatzbereiche sind für Umweltvereinbarungen vorstellbar?**
- 2. Ist eine Anwendung im Instrumentenmix für Österreich möglich und sinnvoll?**
- 3. Sektorale Umweltvereinbarungen vor Vereinbarung mit einzelnen Unternehmen?**
- 4. Wie gehen Unternehmensverbände mit der Freerider Problematik intern um?**

## Feedback 4



- 1. Welche Einsatzbereiche sind für Umweltvereinbarungen vorstellbar?**
- 2. Ist eine Anwendung im Instrumentenmix für Österreich möglich und sinnvoll?**
- 3. Sektorale Umweltvereinbarungen vor Vereinbarung mit einzelnen Unternehmen?**
- 4. Wie gehen Unternehmensverbände mit der Freerider Problematik intern um?**





**ÖKOBURO**  
Koordinationsstelle österreichischer  
Umweltorganisationen



**Wir danken für Ihre Aufmerksamkeit!**

[fritz.kroiss@oekobuero.at](mailto:fritz.kroiss@oekobuero.at)  
[henriette-gupfinger@oegut.at](mailto:henriette-gupfinger@oegut.at)  
[thomas.alge@oekobuero.at](mailto:thomas.alge@oekobuero.at)

## **ANHANG 4: AUSGEWÄHLTE FREIWILLIGE VEREINBARUNGEN UND SELBSTVERPFLICHTUNGEN, DIE IM RAHMEN DER STUDIE UNTERSUCHT WURDEN**

- **Alt-Pkw-Recycling Vereinbarung**

### FREIWILLIGE VEREINBARUNG

zwischen den in der Wirtschaftskammer Österreich vertretenen Branchen der Kfz-Wirtschaft, dem Bundesministerium für Wirtschaftliche Angelegenheiten und dem Bundesministerium für Umwelt über die Verwertung von gebrauchten Personen- und Kombinationskraftwagen (Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung; Weiterführung) und

zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, dem Bundesministerium für Umwelt und den in der Wirtschaftskammer Österreich vertretenen Branchen der Kfz-Wirtschaft wird vereinbart:

#### Präambel:

Im September 1992 wurde die "Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung" zwischen dem Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten, dem Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie und den in der Wirtschaftskammer Österreich vertretenen Branchen der Kfz-Wirtschaft abgeschlossen und vorerst bis 31. Dezember 1995 befristet, um größtmögliche Flexibilität in der künftigen Entwicklung dieses Problemkreises zu ermöglichen. Die Fortführung der freiwilligen Vereinbarung übernimmt die wesentlichen Inhalte der bisherigen Vereinbarung, erweitert um die Punkte der "Mindestanforderungen an die Alt-Pkw-Verwertung".

#### I. Ziel des Abkommens

Ziel des Abkommens ist es, die Verwertung gebrauchter Personen- und Kombinationskraftwagen (in der Folge als Alt-Pkw bezeichnet) nach neuen, zukunftsweisenden Verwertungsstandards zu sichern. Es werden dazu die entsprechenden Maßnahmen gesetzt, nicht mehr gebrauchsfähige Alt-Pkw soweit wie möglich zu verwerten und die Reststoffe umweltgerecht zu behandeln. Damit soll die Umwelt von vermeidbaren Belastungen befreit und das Materialrecycling verbessert werden. Die Maßnahmen sind so zu gestalten, daß gleichzeitig möglichst geringe volkswirtschaftliche Kosten entstehen, keine Belastung für die Pkw-Letznutzer entstehen und Wettbewerbsverzerrungen auch im Rahmen der EU vermieden werden.

## II. Das recyclinggerechte Auto (Primärmaßnahmen)

Ziel der Fahrzeugindustrie (Hersteller, Importeure und Händler) ist es, eine weitere Steigerung des Anteils verwertbarer Stoffe von derzeit rund 75 Prozent (durch Vorbehandlung der Alt-Pkws kann heute eine Recyclingrate von ca 80 Prozent erreicht werden) und eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Recyclings durch recyclinggerechtes Konstruieren als Primärmaßnahme bei der Konzeption neuer Kraftfahrzeugtypen zu erreichen. Es wird insbesondere eine sinnvolle Einschränkung der Materialvielfalt auf die Verwendung recyclingfähiger Stoffe und auf leichte Demontierbarkeit hingewirkt. Ein weiterer Aspekt ist der Einsatz von Recyclingmaterial im Rahmen der Neuausstattung. In den letzten Jahren hat die Automobilindustrie der gesamten Welt mit zunehmendem Erfolg versucht, diese Grundsätze in die Praxis umzusetzen. Einige das Recycling berücksichtigende Fahrzeugtypen werden schon am österreichischen Markt angeboten. Bei der Neueinführung von Pkw-Typen werden die Importeure sowie die Automobilindustrie, gemäß den schon in großer Zahl vorliegenden Markenstrategien, besonderen Wert auf die recyclinggerechte Konstruktion zur Erhöhung der Verwertbarkeit legen. Die österreichischen Fahrzeughändler verpflichten sich, im Rahmen ihrer Möglichkeiten den Verkauf recyclinggerechter Fahrzeuge zu fördern und die dazu gesetzten Maßnahmen und deren Erfolge im Rahmen des jährlichen Berichtes über den Stand des Alt-Pkw-Recyclings (siehe Pkt IX) zu dokumentieren. Wenn man vereinfachend von einer durchschnittlichen technischen Lebensdauer eines Pkw von 10 Jahren ausgeht, fallen im kommenden Jahrzehnt trotzdem (mit Ausnahme von Unfallfahrzeugen) nur Alt-Pkw an, bei deren Konzeption noch nicht auf eine weitergehende Verwertungsmöglichkeit Bedacht genommen wurde. Es ist jedoch davon auszugehen, daß in den nächsten 10 Jahren ein zunehmender Anteil recyclinggerecht konzipierter Fahrzeuge angeboten wird. Diese werden nach einer weiteren Nutzungsdauer von etwa 10 Jahren in die Verwertung gelangen und damit langfristig hohe stoffliche Verwertungsraten ermöglichen.

## III. Verbesserung der Erfassung von Alt-Pkws

Im Jahr 1994 wurden rund 103.000 vorbehandelte Alt-Pkws nach mechanischer Aufbereitung in den sechs österreichischen Shreddern einem Recycling zugeführt. Die umweltgerechte Verwertung der Differenz der endgültig abgemeldeten Alt-Pkws zu den in den österreichischen Shreddern behandelten ist nicht gesichert. Ein wesentlicher Teil wird dem statistisch nicht erfaßbaren Export durch Privatpersonen (vorwiegend in die Oststaaten) zugerechnet. Ein Teil abgemeldeter Pkws wird zudem unsachgemäß abgestellt und muß anschließend von der öffentlichen Hand entsorgt werden. Um die Erfassung und umweltgerechte Verwertung von Alt-Pkws zu verbessern, wird im Rahmen der Alt-Pkw-Recycling-Vereinbarung die qualifizierte Übernahme und Verwertung möglichst aller Alt-Pkws über befugte Betriebe erfolgen. Alle Betriebe, die im Rahmen der Alt-Pkw-Vereinbarung Alt-Pkws unter Einhaltung der "Mindestanforderungen der Alt-Pkw-Vereinbarung" (Anlage 2) zur Verwertung annehmen (Übernehmer), stellen dem Letztfahrzeughalter einen Verwertungsnachweis (Anlage 1) aus. Der Typenschein wird vom Übernehmer entwertet und in jenem Betrieb drei Jahre aufbewahrt, der die Vorbehandlung durchführt. Soweit Gebraucht-Pkws zur weiteren Behandlung übernommen werden, wird ein Kaufvertrag abgeschlossen. Damit ist sichergestellt, daß im Zuge allfälliger Abklärungen über den Verbleib des Fahrzeugs der Letztfahrzeughalter durch Kaufvertrag oder Verwertungsnachweis den Verbleib dokumentieren kann. Bei der Weitergabe des Alt-Pkw vom

Übernehmer zur weiteren Behandlung wird dies am Durchschlag des Verwertungsnachweises vermerkt oder in geeigneter Weise nachvollziehbar dokumentiert.

#### IV. Rücknahmeverpflichtung des Fahrzeughandels

Die österreichischen Fahrzeughändler verpflichten sich, bei Verkauf eines Neu- oder Gebrauchtpkws einen Alt-Pkw vom Letztzulasser, welcher mit dem Käufer ident ist, oder aus dessen engstem Familienkreis stammt, im Rahmen eines Zug-um-Zug-Geschäftes zurückzunehmen. Das betreffende Fahrzeug muß sich grundsätzlich im kompletten Zustand befinden und darf keine nichtautomotiven Bestandteile oder sonstige Verunreinigungen aufweisen. Bei der Rücknahme eines Alt-Pkws im Rahmen eines Zug-um-Zug-Geschäftes werden seitens der österreichischen Fahrzeughändler dem Käufer keine gesonderten Entsorgungskosten in Rechnung gestellt. Die österreichischen Fahrzeughändler verpflichten sich weiter, Alt-Pkws unabhängig von einem Neukauf zu den der jeweiligen Marktsituation entsprechenden Bedingungen zur Verwertung zu übernehmen (Entgelt oder Belastung nach der jeweiligen Marktlage). Um die Effizienz der freiwilligen Vereinbarung evaluieren zu können, wird die Anzahl der im Rahmen dieser Vereinbarung seitens des Fahrzeughandels (einerseits kostenlos und andererseits kostenpflichtig) zur Verwertung übernommenen Alt-Pkws vom Übernehmer erfaßt. Im jährlichen Bericht über den Stand des Alt-Pkw-Recyclings werden die Mengen dokumentiert.

#### V. Information über Entsorgung

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und die Fahrzeugindustrie Österreichs, insbesondere der Fahrzeughandel und die Kfz-Werkstätten verpflichten sich zu einer laufenden Information der Pkw-Halter über die ordnungsgemäße Alt-Pkw-Entsorgung. Insbesondere wird hiezu in Österreich ein Verzeichnis über die Rücknahme- und Verwertungsmöglichkeiten erstellt und veröffentlicht. Darüber hinaus wird die Öffentlichkeit über den Verwertungsnachweis informiert. Weiters wird ein Plakat, welches gut sichtbar für die Konsumenten über die Möglichkeit der Alt-Pkw-Annahme informiert, bei den mitwirkenden Betrieben zur Verfügung gestellt.

#### VI. Alt-Pkw-Verwertung

Die unterzeichneten Partner der Vereinbarung verpflichten sich, alle notwendigen und angemessenen Schritte zur Aufrechterhaltung und Intensivierung der umweltgerechten Verwertung zu setzen. Die Kfz-Wirtschaft, der Sekundärrohstoffhandel, die Verwertungsbetriebe und die Shredderbetriebe verpflichten sich, die in Anlage 2 näher ausgeführten konkreten Anforderungen, die im Rahmen der Vereinbarung an Annahmestellen, Vorbehandler und Demontagebetriebe gestellt sind, zu erfüllen. Betriebe, die einen besonderen Schwerpunkt in der Umsetzung dieser Vereinbarung leisten, erklären dies durch individuellen Beitritt zur Vereinbarung und dokumentieren die Einhaltung der Anlage 2. Sie werden in veröffentlichten Listen geführt. Die Weitergabe eines Alt-Pkws seitens eines Übernehmers hat nur an befugte, die Anlage 2 erfüllende Betriebe zu erfolgen (siehe Listen gemäß Absatz 3).

Die Shredderbetriebe Österreichs, zusammengeschlossen in der Arbeitsgemeinschaft österreichischer Shredder, verpflichten sich freiwillig, trotz Wegfall der Kontrahierungsverpflichtung des Schrottlenkungsgesetzes, alle in Österreich angebotenen Kraftfahrzeuge nach dem Stand der Technik zu verwerten.

### VII. Neue Verwertungskonzepte

Neue Überlegungen zielen auf eine Weiterentwicklung der direkten stofflichen Verwertung von Materialien als Alt-Pkws ab. Dies erfolgt insbesondere durch folgende Aktivitäten:

- Eine verstärkte Nutzung demontierter Alt-Pkw-Teile für die Wiederaufbereitung zu qualitativ hochstehenden und kostengünstigen Ersatzteilen.
- Ausbau bestimmter wertvoller oder verwertbarer, leicht demontierbarer Fahrzeugbestandteile für ein gezieltes stoffliches Recycling, mit dem langfristigen Ziel, bei der Verwertung recyclinggerecht konzipierter Fahrzeuge Verwertungsquoten bis zu 95 Prozent zu erreichen. Hierzu sind mehrere Pilotprojekte geplant.
- Die Fahrzeugindustrie bzw die Automobilimporteure werden im Rahmen ihrer Möglichkeiten auf eine möglichst recyclinggerechte Konstruktion der neu in den Markt gebrachten Fahrzeuge Rücksicht nehmen und auch soweit als möglich und sinnvoll von Recyclingprodukten Gebrauch machen.
- Die stoffliche und energetische Nutzung der derzeit anfallenden Shredderrestfraktion ist nach ökonomischen und ökologischen Gesichtspunkten zu untersuchen.

Das Bundesministerium für wirtschaftliche Angelegenheiten und die Wirtschaftskammer Österreich verpflichten sich, diesbezügliche Maßnahmen bei Vorliegen positiver technischer, wirtschaftlicher und ökologischer Beurteilungen bestmöglich zu unterstützen, um damit neue Möglichkeiten der Sekundärrohstoffgewinnung zu entwickeln und wesentliche Umweltentlastungen zu erreichen.

### VIII. Kostentragung

Die Realisierung dieser Vereinbarung erfolgt im Sinne des Verursacherprinzips und der Produktverantwortung nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten (Kostenwahrheit); es sind damit kein gesetzlich vorgeschriebener Verwertungs- und Entsorgungsbeitrag, kein Pfand, keine Kosten für die öffentliche Hand und kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand verbunden.

### IX. Jährlicher Bericht über den Stand des Alt-Pkw-Recycling

Viele derzeit bestehenden Recyclingkonzepte bedürfen einer weiteren Entwicklung und können derzeit noch nicht abschließend beurteilt werden. Die Wirtschaftskammer Österreich verpflichtet sich daher, unter Einbeziehung der österreichischen Kfz-Wirtschaft sowie qualifizierter Fachleute, jährlich bis März des Folgejahres einen Bericht über den Stand der Umsetzung dieser Vereinbarung sowie über weitere Entwicklungsmöglichkeiten des Alt-Pkw-Recyclings vorzulegen. Insbesondere sollen Fortschritte evaluiert und neue technische Verfahren, Strategien und Pilotprojekte dargelegt werden. Den Branchen der Kfz-Wirtschaft (insbesondere dem Kfz-Handel, den Kfz-Werkstätten sowie den Shredderbetrieben) und den unterzeichneten Ministerien ist es ein besonderes Anliegen, mit dieser freiwilligen Vereinbarung das Kfz-Recycling zu sichern und zu fördern.

#### X. Geltungsdauer der Vereinbarung

Die Vereinbarung gilt unbeschränkt, vorbehaltlich des Inkrafttretens abweichender EU-Bestimmungen. Sie kann zu jedem Halbjahr von einem der Vertragspartner mit halbjährlicher Frist gekündigt werden. Die Mindestanforderungen der Alt-Pkw-Verwertung gelten vorbehaltlich einer Änderung des Standes der Technik.

Anlage 1: Verwertungsnachweis

Anlage 2: Mindestanforderungen der Alt-Pkw-Verwertung

Der Bundesminister für Umwelt Dr. Martin Bartenstein

Der Bundesminister für wirtschaftliche Angelegenheiten Dr. Johannes Ditz

Der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich Ing. Leopold Maderthaner

- **Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen**

## **Freiwillige Selbstverpflichtung zur Wiederbefüllung und umweltgerechten Verwertung von Getränkeverpackungen**

**Namens der in ihr vertretenen Abfüller, Importeure und Vertreiber von Getränken sowie Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen für Getränkeverpackungen erklärt sich die Wirtschaftskammer Österreich im Sinne der Prinzipien der Nachhaltigkeit und der gemeinsamen Verantwortung der Wirtschaft und der Konsumenten für den Umweltschutz zu folgenden Beiträgen für eine umweltgerechte Verwendung und Verwertung von Getränkeverpackungen bereit:**

### I. Ziel der Selbstverpflichtung

Ziel der Selbstverpflichtung ist es,

- die in Österreich etablierten Mehrwegsysteme für Getränke zu erhalten und
- Getränkeverpackungen umweltgerecht zu verwerten.

### II. Begriffsbestimmungen

(1) Dieser Selbstverpflichtung liegen die Begriffsbestimmungen der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen und bestimmten Warenresten und die Einrichtung von Sammel- und Verwertungssystemen (VerpackVO 1996) sowie der Verordnung über die Festsetzung von Zielen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen von Getränkeverpackungen und sonstigen Verpackungen (ZielVO 1990 idgF) zugrunde.

(2) Unter Sammel- und Verwertungssystemen sind die nach § 7a Abfallwirtschaftsgesetz genehmigten Systeme für Verpackungsabfälle zu verstehen.

### III. Absicherung von Mehrwegsystemen

(1) Getränke werden auch weiterhin ausreichend in Mehrwegsystemen angeboten, um den Konsumenten die Wahlmöglichkeit zu erhalten.

(2) Abfüller, Importeure und Vertreiber tragen Sorge, dass Bier weiterhin überwiegend in Mehrweggebinden angeboten wird.

### IV. Erfassung und Verwertung von Getränkeverpackungen

(1) Abfüller, Importeure und Vertreiber wirken auf eine sinnvolle Einschränkung der Materialvielfalt und auf den Einsatz recyclingfähiger Verpackungen hin; damit soll auch eine Verbesserung der Wirtschaftlichkeit des Recyclings erreicht werden.

(2) Getränkeverpackungen werden unter Berücksichtigung ökologischer und ökonomischer Aspekte vorrangig stofflich verwertet. In diesem Sinne wird die stoffliche PET-Verwertungsquote von derzeit 30 % angehoben und ein Wert von 50 % im Jahr 2004 angestrebt.

(3) Zur Verbesserung der Erfassung und Verwertung von Getränkeverpackungen werden neue

effiziente Möglichkeiten der Erfassung und der Sekundärrohstoffgewinnung geprüft.

#### V. Information der Konsumenten

(1) Abfüller und Vertreiber informieren die Konsumenten in geeigneter Weise über die im Mehrweg angebotenen Getränke. Dies schließt eine Information gemäß Preisauszeichnungsgesetz ein.

(2) Abfüller, Vertreiber und Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen informieren die Konsumenten über die Möglichkeiten der Einbringung von Getränkeverpackungen in Sammel- und Verwertungssysteme.

#### VI. Bericht über die Umsetzung

Die Wirtschaftskammer Österreich legt jährlich bis zum 30. 6. des Folgejahres einen Bericht über die Erhaltung der Mehrwegsysteme und über die umweltgerechte Verwertung von Getränkeverpackungen vor. Dieser Bericht umfasst insbesondere

- Dokumentation der Marktmenge und der in Mehrweg angebotenen Getränke, aufgeschlüsselt nach Getränkearten und Gebindegrößen
- Dokumentation der erfassten und verwerteten Getränkeverpackungen
- Darstellung der getroffenen Maßnahmen und Projekte zur Optimierung der Sammel- und Verwertungssysteme, insbesondere zur Steigerung der PET-Verwertungsquote
- Darstellung der getroffenen Maßnahmen zur Information der Konsumenten.

#### VII. Individueller Beitritt von Unternehmungen

(1) Abfüller, Importeure, Vertreiber und Betreiber von Sammel- und Verwertungssystemen können dieser freiwilligen Selbstverpflichtung durch Erklärung beitreten. Diese Erklärung ist an die Wirtschaftskammer Österreich zu richten. Die Erklärung bezieht sich auf die die jeweilige Unternehmensart betreffenden Maßnahmen.

(2) Auch Unternehmungen mit Sitz im Ausland können dieser freiwilligen Selbstverpflichtung beitreten.

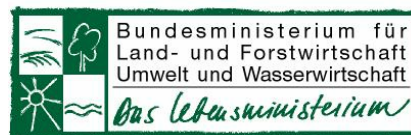
(3) Die Wirtschaftskammer Österreich führt ein Verzeichnis der Unternehmungen, die der freiwilligen Selbstverpflichtung beigetreten sind.

Der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

Dr. Christoph Leitl



- Kyoto-Kooperation



**Gemeinsame Erklärung  
des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und  
Wasserwirtschaft und des Präsidenten der Wirtschaftskammer  
Österreich  
Kyoto - KOOPERATION**

- Zur Erfüllung der österreichischen Verpflichtung ist im Sinne der von Bund und Ländern angenommenen österreichischennationalen Klimaschutzstrategie ein umfassendes Paket einander ergänzender Maßnahmen in allen Bereichen der Emission von Treibhausgasen notwendig.
- Der sparsame Umgang mit Energie, insbesondere mit nicht erneuerbaren Energieformen, ist ein Eckpfeiler einer nachhaltigen Umwelt- und Wirtschaftspolitik und des Klimaschutzes.
- Der Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien eröffnet darüber hinaus beträchtliche Potenziale zur Stärkung des Wirtschaftsstandortes Österreich.
- Die Erfüllung der Klimaschutzverpflichtungen der Republik Österreich erfordert eine intensive Zusammenarbeit zwischen den staatlichen Entscheidungsträgern und der Wirtschaft.

Daher gehen der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich eine KYOTO-Kooperation ein.

Die KYOTO-Kooperation verfolgt folgende Zielsetzungen:

- die Erfüllung der internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Klimaschutz-Verpflichtungen der Republik Österreich auf Grund des Kyoto-Protokolls, die Treibhausgas-Emissionen des Jahres 1990 im Verpflichtungszeitraum 2008 bis 2012 um 13 % zu senken,
- die bestmögliche Nutzung der beträchtlichen Chancen für den Wirtschaftsstandort Österreich im Bereich der Klima- und Energiepolitik,
- die bestmögliche Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für die österreichische Wirtschaft.

Zur Umsetzung dieser Zielsetzungen wird werden im Rahmen der KYOTO-Kooperation ein regelmäßiger Meinungsaustausch über die folgenden Inhalte und im Hinblick auf die Erreichung des Kyoto-Ziels zu folgenden Inhalten effektive Maßnahmen durchgeführt/erarbeitet:

- Gemeinsame Informationsoffensive des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Wirtschaftskammer mit dem Ziel einer wesentlichen Steigerung der thermischen Sanierungsrate und des Einsatzes klimaschonender Bauweisen, Heizungs- und Lüftungssysteme im Wohnbau und in gewerblich genutzten Gebäuden zur Unterstützung der entsprechenden Maßnahmen der Klimastrategie
- sparsamer Umgang mit Energie
- Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energieträger am gesamten österreichischen Energieverbrauch
- Herbeiführung einer Trendumkehr bei den Treibhausgasemissionen des Verkehrs, u.a. durch Senkung des Flottenverbrauchs und durch Maßnahmen zur erheblichen Effizienzsteigerung im Wirtschaftsverkehr
- Förderung und verstärkte Vernetzung umweltverträglicher Verkehrssysteme sowie vermehrte umweltverträgliche Gestaltung der Logistik (im Waren- und Berufsverkehr) zur Reduktion von Transport- und Mobilitätsanforderungen
- Möglichst effiziente Nutzung des auf Gemeinschaftsebene geplanten Handels mit Emissionsrechten
- Möglichst effiziente Nutzung der Möglichkeiten für klimaschutzrelevante Projekte in anderen Staaten im Rahmen der flexiblen Mechanismen Joint Implementation und Clean Development Mechanism

Durch das gemeinsame Vorgehen im Rahmen dieser Kooperation soll die größtmögliche Wirkung der getroffenen Maßnahmen sichergestellt werden.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird sich einsetzen für:

- verstärkte Förderung der Verbesserung der Energieeffizienz bestehender Anlagen und Umstellung auf erneuerbare Energieträger im Rahmen des UFG
- Realisierung von klimaschutzrelevanten Projekten im Ausland im Rahmen des JI-CDM-Programms
- Unterstützung eines betrieblichen CO<sub>2</sub>-Management (einschließlich CO<sub>2</sub>-Monitoring) im Rahmen eines einschlägigen Aktionsprogramms

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft setzt die bereits erfolgreichen Bemühungen fort, klimapolitische Rahmenvereinbarungen mit Staaten abzuschließen, mit denen gemeinsame klimaschutzrelevante Projekte durchgeführt werden können.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird sich darum bemühen, gemeinsam mit den Ländern Musterlösungen für die Förderung der Althausanierung im Rahmen der Wohnbauförderung auszuarbeiten.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird zielgruppenspezifische Aktionsprogramme entwickeln. Die bestehenden Initiativen im Bereich Energiecontracting sollen fortgesetzt werden.

Zur Umsetzung der Ziele dieser Kooperation richtet der Präsident der die WKÖ eine Arbeitsgemeinschaft ein, in der ua die relevanten Bereiche der Erzeugung erneuerbarer Energien und die im Bereich der Verbesserung der Energieeffizienz tätigen Wirtschaftszweige vertreten sind.

Im Besonderen informiert die Arbeitsgemeinschaft WKÖ über die Verpflichtungen der Wirtschaft im Rahmen der Umsetzung der österreichischen Klimastrategie, die jeweils in Betracht kommenden Förderungsmöglichkeiten im Rahmen des Umweltförderungsgesetzes, der Wohnbauförderung der Länder sowie die jeweils in Betracht kommenden Beratungsmöglichkeiten im Rahmen der Wirtschaftsförderungsinstitute der Wirtschaftskammern.

Weiters nimmt die Arbeitsgemeinschaft an Kooperationsprojekten, insbesondere auf EU-Ebene, teil oder initiiert einschlägige Projekte und Studien.

Zur Vorbereitung der Teilnehmer am gemeinschaftsweiten Emissionshandel initiiert die Arbeitsgemeinschaft Projekte betreffend CO<sub>2</sub>-Monitoring, CO<sub>2</sub>-Management und Szenarien für die Entwicklung und Anpassung betrieblicher Strategien.

Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und die WKÖ arbeiten zusammen bei der Bereitstellung der notwendigen Datengrundlagen für die Umsetzung und Evaluierung der österreichischen Klimastrategie, insbesondere im Hinblick auf die Einführung des gemeinschaftsweiten Emissionshandels auf Unternehmensebene.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und die WKÖ werden auch weiterhin Initiativen zu mehr Information und Kommunikation über die Notwendigkeit des Klimaschutzes und die damit verbundenen Auswirkungen für die Öffentlichkeit und die Wirtschaft setzen, um die Maßnahmenumsetzung bzw. die Nutzung der Instrumente zum Klimaschutz zu erleichtern.

Die gemeinsam geplanten und durchgeführten Maßnahmen, die erzielten Fortschritte und Ergebnisse sowie der Grad der Zielerreichung sind im Rahmen der KYOTO-Kooperation zu dokumentieren.

Zumindest ein Mal jährlich informieren der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und der Präsident der WKÖ die Öffentlichkeit in geeigneter Weise über die im Rahmen der KYOTO-Kooperation erzielten Fortschritte.

Wien, am

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Der Präsident der Wirtschaftskammer Österreich

- Initiative PRO KLIMASCHUTZ

## **Initiative Pro Klimaschutz**

### **Klimaschutzklärung der österreichischen Mineralölwirtschaft für den Raumwärmemarkt**

#### **I. Präambel**

Die österreichische Mineralölwirtschaft bekennt sich zum vorsorgenden Umweltschutz und im Besonderen zum Klimaschutz als eine Gemeinschaftsaufgabe von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie unterstützt die sich aus dem „Kyoto-Protokoll“ ergebenden Ziele und Verpflichtungen und die von Bund und Ländern 2002 verabschiedete „Klimastrategie 2008/2012“ als Leitfaden für die österreichische Klimaschutzpolitik. Aus Sicht der Mineralölwirtschaft werden in der Klimastrategie jedoch Maßnahmen zur effizienteren Nutzung der Energie unterschätzt, obwohl diese vielfach eine kosteneffizientere Strategie darstellen.

Die Mineralölwirtschaft ist davon überzeugt, dass gerade im Klimaschutz lenkungs- und ordnungspolitische Eingriffe keinesfalls alleine Erfolg versprechend sind. Vielmehr bedarf es der Eigeninitiative und partnerschaftlichen Handelns der betroffenen Wirtschaft.

Deshalb hat die Mineralölwirtschaft auf freiwilliger Basis die „Initiative pro Klimaschutz“ gestartet. Sie will damit einen wertvollen Beitrag leisten, um mit umfassenden Effizienzsteigerungsmaßnahmen in möglichst vielen der rund 930.000 ölbeheizten Haushalte (Stand Oktober 2001) die Treibhausgasemissionen zu senken.

Mit der Unterzeichnung der „Klimaschutzklärung der österreichischen Mineralölwirtschaft für den Raumwärmemarkt“ verpflichten sich die österreichische Mineralölwirtschaft und die beitretenden Unternehmen zu konkreten Aktivitäten im Sinne des Klimaschutzes und zur Erreichung überprüfbarer Zielwerte. Die Mineralölwirtschaft ist sich dabei bewusst, dass eine ökonomisch nachhaltige Sektor- und Unternehmensstrategie anstelle der Steigerung des Energieabsatzes eine kundenorientierte Versorgung mit Energiedienstleistungen zum Ziel haben muss.

Die Mineralölwirtschaft hält fest, dass die in der „Initiative pro Klimaschutz“ zusammengefassten Aktivitäten nicht nur eine willkommene Ergänzung der klimaschutz- und energiepolitischen Maßnahmen am Raumwärmemarkt darstellen, sondern auch eine entsprechend aktive Unterstützung durch die Politik erfordern. Die in der Klimastrategie angesprochenen Reformen sollten möglichst effizient realisiert werden, wobei sowohl die förderungs- und steuerpolitischen Unterstützungen als auch wohn- und baurechtlichen Rahmenbedingungen angepasst werden müssen. Andernfalls wird eine massive Steigerung der Sanierungsraten bei Heizungen und Gebäudehüllen nicht möglich sein.

## II. Zeitlicher Rahmen

Die Gültigkeit der Klimaschutzklärung beginnt mit dem Datum der Unterschrift und endet mit Jahresende des Jahres 2012. Für das Jahr 2006 wird basierend auf einer umfassenden Evaluierung eine Beurteilung der Maßnahmen, der Effekte und des Grades der Zielerreichung durchgeführt (vgl. Artikel VI.2).

## III. Technische Maßnahmen

Die „Initiative pro Klimaschutz“ strebt die Umsetzung umfassender Energieeffizienzsteigerungsmaßnahmen, die sowohl das Heizungs- und Warmwasseraufbereitungssystem als auch die thermisch-energetische Sanierung der Gebäudehülle mit einschließen, an. Durch den in Artikel V dieser Klimaschutzklärung dargestellten Instrumenten-Mix werden die Gebäudeeigentümer bei der Realisierung der folgenden technischen Maßnahmen unterstützt:

1. Ersatz veralteter und ineffizienter Ölkessel durch moderne, richtig dimensionierte Niedertemperaturkessel bzw. vorzugsweise durch Öl-Brennwertkessel;
2. Modernisierung und Verbesserung der Heizungs- und Warmwasserverteilsysteme durch den Einsatz von Thermostatventilen und/oder anderen Raumtemperaturregelsystemen sowie durch die Umrüstung auf Niedertemperaturheizungen;
3. Regelmäßige Inspektion und Wartung von Heizkesseln sowie Heizungs- und Warmwasserverteilsystemen;
4. Kombination moderner Ölheizungen mit Solaranlagen zur Warmwasserbereitung;
5. Thermische Sanierung der Gebäudehülle (Außenwand, oberste Geschoßdecke; Kellerdecke, Fenster) und optimale Integration mit der Heizungssanierung.

## IV. Zielsetzungen

1. Generelle Zielsetzung der „Initiative pro Klimaschutz“ ist es, bis zum Bezugsjahr 2006 in sämtlichen mit Öl beheizten Haushalten einen durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatz (Heizung und Warmwasser) von maximal  $230 \text{ kWh/m}^2 \text{ a}$  sowie bis zum Jahr 2012 einen Wert von maximal  $200 \text{ kWh/m}^2 \text{ a}$  zu erreichen. Dies entspricht im Vergleich zum Ausgangswert im Jahr 2000 einer Reduktion um 10 bzw. 22 Prozent. Das Erreichen dieser Zielwerte ergibt sich aus dem Zusammenwirken wahrscheinlicher Marktentwicklungen, der Umsetzung der österreichischen Klimastrategie durch Bund und Bundesländer sowie der Realisierung der unter Artikel V dargestellten Aktivitäten der „Initiative pro Klimaschutz“. Die Unterzeichner dieser Klimaschutzvereinbarung gehen daher bei der Festlegung dieser Zielwerte von den folgenden Bedingungen bzw. vom Eintreffen der folgenden Annahmen aus:
  - a) Zügige Umsetzung der im Kapitel Raumwärme der österreichischen Klimastrategie dargestellten Maßnahmen durch Bund und Bundesländer, insbesondere jener Maßnahmen, die entweder eine Steigerung der Sanierungsraten im Wohngebäudebestand bewirken (Ausweitung des Mitteleinsatzes der Wohnbauförderung für die Althausanierung, notwendige Anpassungen im Wohnrecht zur Erleichterung der Umsetzung von Erhaltungs- und Verbesserungsmaßnahmen usw.) oder die thermisch-energetische Qualität von Sanierungsmaßnahmen verbessern (Koppelung der Althausanierungsförderung an thermisch-energetische Kennzahlen, Mindeststandards und Gebäudeausweis auch für den Wohnungsbestand usw.);
  - b) Neuinstallationen („Zuwachs“) von Ölheizungen im Wohnungsneubau von durchschnittlich 7.500 Einheiten pro Jahr (Neuinstallationen haben einen reduzierenden Effekt

- auf die Kennzahl des durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatzes);
- c) Ersatz von jährlich durchschnittlich 6.000 Öl-Einzelöfen (der Ersatz von Öl-Einzelöfen erhöht die Kennzahl des durchschnittlichen spezifischen Wärmeeinsatzes).
2. Was die Umsetzung der unter Artikel III genannten technischen Maßnahmen betrifft, setzt sich die „Initiative pro Klimaschutz“ die folgenden überprüfbaren Ziele, wobei die unter IV.1.a) dargestellte Bedingung einer aktiven Klimaschutzpolitik sinngemäß gilt:
- a) Ersatz von zumindest 100.000 alten, ineffizienten Ölkesseln durch moderne, nach dem tatsächlichen Bedarf dimensionierte Kessel (vorzugsweise Brennwertkessel) bis Ende 2006 sowie weiterer 150.000 Altkessel bis Ende 2012, das entspricht nahezu einer Verdoppelung der gegenwärtigen Austauschraten;
  - b) Erhöhung des Anteils von Öl-Brennwertkessel am jährlichen Gesamtabsatz von Ölkessel von praktisch Null im Jahr 2000 auf 20 % im Jahr 2006 und 40 % im Jahr 2012;
  - c) Regelmäßige Inspektion und Wartung (mindestens alle 2 Jahre) bei zumindest einem Drittel der Heizungs- und Warmwasseraufbereitungsanlagen (Kessel und Verteilsystem) in ölbeheizten Ein- und Zweifamilienwohngebäuden bis zum Jahr 2012;
  - d) Steigerung der Anzahl von Solaranlagen zur Warmwasseraufbereitung in Kooperation mit Anbietern von Solaranlagen. Die Anzahl der gegenwärtig rund 5.000 jährlich an ölbeheizten Ein- und Zweifamilienwohngebäuden installierten Solaranlagen soll auf 10.000 im Jahr 2006 sowie auf 15.000 im Jahr 2012 angehoben werden.
  - e) Modernisierung und Verbesserung des Heizungs- und Warmwasserverteilsystems bei zumindest 40 % jener Ein- und Zweifamilienhäuser, bei denen durch die „Initiative pro Klimaschutz“ ein Kesseleratz induziert wurde (bezogen auf den gesamten Gültigkeitszeitraum dieser Klimaschutzzerklärung);
  - f) Durchführung von zumindest einzelnen thermisch-energetischen Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle bei zumindest 20 % jener Ein- und Zweifamilienhäuser, bei denen durch die „Initiative pro Klimaschutz“ ein Kesseleratz induziert wurde (bezogen auf den gesamten Gültigkeitszeitraum dieser Klimaschutzzerklärung);
3. Die Unterzeichner dieser Klimaschutzzerklärung gehen davon aus, dass durch die „Initiative pro Klimaschutz“ bei Erreichung der oben dargestellten Zielsetzungen eine CO<sub>2</sub>-Reduktion von zumindest 1 Mio. Tonnen im Jahr 2012 erschlossen werden kann (unter der Annahme einer gleichbleibenden Zahl an ölbeheizten Haushalten).

## V. Instrumenten-Mix

1. Um eine Erreichung der unter Punkt IV genannten Zielsetzungen sicherzustellen, werden die Unterzeichner dieser Klimaschutzzerklärung dafür Sorge tragen, dass die folgenden Instrumente zum Einsatz kommen:
  - a) Darstellung der Sinnhaftigkeit der technischen Maßnahmen (Punkt III) über Massenmedien, Broschüren und sonstiges Informationsmaterial;
  - b) Gezielte Information der Konsumenten über die Vorteile der technischen Maßnahmen (Punkt III) beim Bestellgespräch sowie im Rahmen der Brennstofflieferung;
  - c) Aufbau einer Energieberatung bestehend aus einer technischen Basisanalyse sowie Empfehlung technischer Maßnahmen als Angebot an interessierte Kunden;

- d) Erweiterte Energieberatung bestehend aus Energieausweiserstellung (normgerechte Berechnung von Energiekennzahlen) sowie Unterstützung bei der Umsetzung des vorgeschlagenen Maßnahmenpakets als Angebot für interessierte Kunden gegen Kostenersatz;
- e) Zusätzliche Serviceangebote wie die Entsorgung von Altgeräten, Inspektion und Wartung bis zu Generalunternehmerleistungen bei der Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen;

1. Das Institut für wirtschaftliche Ölheizung zeichnet verantwortlich für die Umsetzung der in Punkt 1.a genannten Instrumente;
2. Das Institut für wirtschaftliche Ölheizung wird dafür Sorge tragen, dass der Mineralöl- und Brennstoffhandel insbesondere bei der Umsetzung der unter Punkt 1.b genannten Instrumente sowie allenfalls bei der Umsetzung der unter Punkt 1.c bis e mitwirkt und dass die damit zusammenhängenden Verpflichtungen in einer Beitrittserklärung festgehalten werden;
3. Das Institut für wirtschaftliche Ölheizung wird dafür Sorge tragen, dass Partner, die nicht der Mineralölwirtschaft zuzurechnen sind (wie z. B. Kesselanbieter, Installateure, Rauchfangkehrer, Energieberater, Dämmstoffanbieter u. ä.), die aber zur Realisierung des dargestellten Instrumenten-Mix unerlässlich sind, über vertragliche Vereinbarungen eingebunden werden.
4. Die Unterzeichner dieser Klimaschutzklärung verpflichten sich zur Aufbringung der für die Realisierung des Instrumenten-Mix notwendigen finanziellen Mittel.
5. Die Unterzeichner dieser Klimaschutzklärung werden bis spätestens 30. 6. 2003 ein umsetzungsfähiges Aktionsprogramm mit Detailmaßnahmen erstellen und dieses auf der Website des Instituts für wirtschaftliche Ölheizung veröffentlichen.
6. Die Unterzeichner dieser Klimaschutzvereinbarung werden mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit in ihrer Gesamtheit die Zielsetzungen und die Intentionen der Klimaschutzklärung unterstützen.

#### VI. Überprüfung der Zielerreichung

1. Das Institut für wirtschaftliche Ölheizung verpflichtet sich ein Monitoring-System entweder selbst aufzubauen oder dessen Aufbau zu veranlassen. Das Monitoring-System muss hinsichtlich seiner Struktur sowie der darin erfassten Daten in der Lage sein, die Erreichung der Zielsetzungen zu überprüfen. Die Entwicklung und der Betrieb des Monitoring-Systems werden von einer unabhängigen Einrichtung begleitet.
2. Spätestens im Jahr 2006 veranlasst das Institut für wirtschaftliche Ölheizung eine externe und umfassende Evaluierung des Umsetzungsprozesses sowie der erzielten Ergebnisse (gemessen an den unter Artikel IV genannten Zielsetzungen) durch eine unabhängige wissenschaftliche Einrichtung. Die Evaluierung stützt sich insbesondere auf das Monitoring-System sowie in Bezug auf die generelle Zielsetzung (Artikel IV.1) auf statistische Daten. Der Evaluierungsbericht enthält gegebenenfalls Vorschläge für notwendige Adaptierungen. Der vollständige Evaluierungsbericht wird öffentlich zugänglich gemacht.

Institut für wirtschaftliche Ölheizung – IWO-Österreich

Fachverband und Mineralöl- und Brennstoffhandel Fachverband Mineralölindustrie



- **NATURA 2000 Abkommen**

## **Schritte-Programm für eine erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000**

### **Kooperationsübereinkommen zwischen WKÖ und WWF**

Das EU-Naturschutzvorhaben "Natura 2000" stellt Österreichs Wirtschaft und Naturschützer vor die große Herausforderung, Naturschutz und Wirtschaftsinteressen in wirtschaftlich genutzten Gebieten unter einen Hut zu bringen. Um dieses ehrgeizige Ziel zu erreichen, haben die Wirtschaftskammer Österreich und der WWF Österreich ein 5-Schritte-Programm für eine erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000 unterzeichnet.

#### I. Hintergrund

Ausgangspunkt

Natura 2000 – ein ambitioniertes Programm

#### II. 5-Schritte für die erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000

1. Schritt: Dialog und Transparenz
2. Schritt: Aktives Gebietsmanagement
3. Schritt: Rechtssicherheit
4. Schritt: Effiziente Verfahrensabwicklung
5. Schritt: Ausreichende Finanzierung

#### III. Umsetzungszeitplan für das 5-Schritte-Programm

- Ausgangspunkt
- Natur und Wirtschaft sind aufeinander angewiesen: Auf der einen Seite ist eine florierende Wirtschaft auf Dauer nur auf einer intakten ökologischen Grundlage möglich, auf der anderen Seite sind Investitionen in den Umweltschutz bei wirtschaftlichem Wohlstand leichter finanzierbar. Darum bekennen sich die Unterzeichner zu folgendem 5-Schritte-Programm für eine erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000.
- Dennoch gibt es immer wieder Konflikte zwischen den Bereichen Umwelt und Wirtschaft. Besonders heftig sind sie, wenn in einem Gebiet Industrie- oder Infrastrukturvorhaben mit Naturschutzbestrebungen kollidieren.
- Diese Konflikte haben im Zusammenhang mit dem Vorhaben der Schaffung eines Netzwerks von Schutzgebieten in der gesamten Europäischen Union (Natura 2000) an Schärfe zugenommen. Ein wesentlicher Grund dafür war in Österreich die Vorgangsweise der Behörden bei der Ermittlung und der Meldung der Schutzgebiete. Entgegen der bisherigen österreichischen Rechtstradition ist der Bezeichnung der Schutzgebiete kein Anhörungsverfahren vorausgegangen, in dem die ansässige Bevölkerung, Wirtschaft und Naturschutzexperten Möglichkeiten zur Mitgestaltung gehabt hätten.
- Damit werden die außerordentlichen Chancen verdeckt, die das europäische Naturschutzprogramm sowohl für die Natur als auch für die Wirtschaft bietet:
- Für den Naturschutz:
  - Erstmals werden die Schutzbemühungen europaweit gebündelt und koordiniert.
  - Die Anliegen des Naturschutzes müssen in alle Projekt- und Programmplanungen integriert und die dafür vorgesehenen finanziellen Mittel deutlich erhöht werden: Das ist zur Erreichung der Ziele unbedingt notwendig.
- Für die Wirtschaft:

- Der neue europäische Naturschutz strebt einen ausgewogenen Interessenausgleich zwischen Naturschutz und wirtschaftlicher Entwicklung an.
- Die zu erhaltenden ökologischen Ressourcen bilden auf lange Sicht – selbst wenn sie nicht immer monetär bewertbar sind – ein beachtliches wirtschaftliches Kapital.
- Diese Chancen gilt es wieder in den Vordergrund zu stellen und durch eine ausgewogene Vorgangsweise zu nutzen.

#### Natura 2000 – ein ambitioniertes Programm

- Natura 2000 stellt das ambitionierteste Naturschutzvorhaben in der europäischen Geschichte dar. Es bietet zugleich die Möglichkeit und Herausforderung, die Interessen des Naturschutzes mit denen der Wirtschaft zu harmonisieren.
- Die rechtliche Grundlage des Programms "Natura 2000" bilden zwei Richtlinien der Europäischen Union: die Vogelschutzrichtlinie und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie.
- Ziel der Richtlinien ist es, die in Europa gefährdeten Tier- und Pflanzenarten sowie bedrohte Lebensräume zu erhalten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, jene Gebiete zu ermitteln, zu melden und in der Folge zu schützen, in denen diese Arten und Lebensräume repräsentativ vorkommen.
- Diese Gebiete stellen in ihrer Gesamtheit das europäische Netz "Natura 2000" dar.
- Für den Schutz der Gebiete und der in ihnen lebenden Arten sehen die Richtlinien eine Reihe besonderer Maßnahmen vor, die von den Mitgliedstaaten in ihre nationalen Gesetze zu übernehmen sind.

#### IV. 5-Schritte für die erfolgreiche Umsetzung von Natura 2000

##### *1. Schritt: Dialog und Transparenz*

- Vor allem in wirtschaftlich intensiv genutzten Gebieten wurde der bisherige Umsetzungsprozess von mangelnder Einbeziehung der Betroffenen und heftigem Widerstand gegen die Ausweisung geprägt.
- Anders als im gewohnten nationalen Naturschutzrecht können auch Gebiete, die intensiv wirtschaftlich genutzt werden, die Kriterien für Natura 2000 erfüllen und somit für eine Ausweisung in Frage kommen. Die Überlagerung der Interessen des Naturschutzes und der Wirtschaft in Natura 2000-Regionen und die mangelnde Einbindung der lokalen Bevölkerung und Wirtschaft in den Prozess der Gebietsermittlung hat das Konfliktpotenzial massiv verschärft.
- Damit wird aber der nachhaltige Erfolg von Natura 2000 gefährdet, denn dieser hängt ja von der Akzeptanz und der Unterstützung der in den Gebieten lebenden und wirtschaftenden Bevölkerung ab.
- Um diese Akzeptanz herzustellen, ist für den gesamten Prozess – von der Ermittlung von Schutzgebieten über die Festlegung der Managementpläne bis zur Durchführung von Naturverträglichkeitsprüfungen – ein Dialog der neuen Art zwischen Ökologie und Ökonomie erforderlich:
- ausreichende Information der Bevölkerung über die fachlichen und rechtlichen Kriterien, nach denen Gebiete nominiert werden und die Notwendigkeit für die Einbeziehung eines bestimmten Gebiets festgestellt wird.
- konkrete Information über die Folgen sowie ausreichende Stellungnahmerechte für die betroffenen Gemeinden, Grundbesitzer, Betriebsinhaber und Naturschutzexperten.

Unser Anliegen: Gesetzgeber und Behörden sollen einen umfassenden Dialog mit den Betroffenen gewährleisten.

##### *2. Schritt: Aktives Gebietsmanagement*

- Die in den Natura 2000-Gebieten geschützten Arten und Lebensräume sind in dem Zustand zu bewahren, in dem sie sich befinden. Wenn naturschutzfachlich notwendig, sind auch die Voraussetzungen für ihre langfristige Absicherung zu verbessern.

- Die Managementpläne sind ein aktives Instrument des Interessenausgleiches: Wirtschaftliche Aktivitäten müssen nicht grundsätzlich weichen, sie sind aber auf den jeweiligen ökologischen Zweck des Schutzgebietes abzustimmen.
- Dem integrierten Gebietsmanagement kommt dabei eine zentrale Rolle zu. Dazu ist notwendig, dass bei der Umsetzung eine Vielzahl von Instrumenten angewendet wird, vor allem das in weiten Bereichen bewährte Mittel des Vertragsnaturschutzes. Dies setzt voraus, dass über Widmungsmaßnahmen, Planungsvorhaben und Förderungsmaßnahmen informiert wird und dies bei der Erstellung der Managementpläne berücksichtigt wird.
- Eine der wesentlichen Vorgaben von Natura 2000 ist das sogenannte Verschlechterungsverbot. Demnach sind jegliche wirtschaftliche Aktivitäten grundsätzlich erlaubt, solange sie die spezifischen Schutzziele eines Gebiets nicht gefährden. So müssen zum Beispiel keine speziellen Lärmschutzmaßnahmen ergriffen werden, wenn eine Pflanzenart zu schützen ist.
- Es ist Aufgabe aller Beteiligten, die Verantwortung für den Schutz der seltenen Arten und ihrer Lebensräume in Natura 2000-Gebieten zu tragen.
- Da das Gebietsmanagement über die Grenzen der Bundesländer hinausreicht, ist es Aufgabe von Bund und Bundesländern, koordinierte Standards zu erstellen sowie die Schutzziele und die Indikatoren, an denen die Erreichung der Ziele gemessen wird, einheitlich zu definieren.

Unser Vorschlag: Österreichweit koordinierte Standards für das integrierte Gebietsmanagement, klare Ziele und Indikatoren und die Gewährleistung von Transparenz und Partizipation.

### 3. Schritt: Rechtssicherheit

- Rechtssicherheit ist eine wesentliche Voraussetzung dafür, dass sich die Wirtschaft auf neue Rahmenbedingungen einstellen kann. Die neuen Rahmenbedingungen sind also klar und verständlich zu formulieren und sollten nicht kurzfristigen Änderungen unterliegen.
- Dazu ist im einzelnen erforderlich:
- Die EU-Richtlinien sind im Sinne der Rechtssicherheit bei der Planung und Weiterentwicklung von Betrieben rasch in österreichisches Recht umzusetzen. Sonst wären nach Verstreichen des Umsetzungstermins in jedem Genehmigungsverfahren in einem betroffenen Gebiet äußerst diffizile Fragen der möglichen Direktanwendung einzelner Bestimmungen der Richtlinien zu klären.
- Weiters ist in den jeweiligen Gesetzen klar festzulegen, welche Vorhaben einer Naturverträglichkeitsprüfung unterliegen, damit nicht jedem Genehmigungsverfahren ein gesondertes Verfahren zur Feststellung der Notwendigkeit einer Naturverträglichkeitsprüfung vorangehen muss.
- Die durch die EU-Richtlinien entstandenen notwendigen Anpassungen des österreichischen Rechts sollen effizient und praxistauglich durchgeführt werden.

Unsere Position: Rasche Umsetzung der EU-Richtlinien in Österreich und klare Festlegung der Rechte und Pflichten der Betroffenen.

### 4. Schritt: Effiziente Verfahrensabwicklung

- Eine Naturverträglichkeitsprüfung ist grundsätzlich für alle Pläne und Projekte durchzuführen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen für die Natura 2000-Gebiete führen können. Diese Prüfung stellt sicher, dass die Auswirkungen der wirtschaftlichen Aktivitäten mit den Zielen der EU-Naturschutzvorgaben abgestimmt sind. Dies wird durch Alternativenprüfungen, durch Interessenabwägungen und eventuell durch Ausgleichsmaßnahmen erreicht.
- Die nach den EU-Naturschutzrichtlinien erforderliche Naturverträglichkeitsprüfung trifft in der österreichischen Rechtsordnung auf ähnlich ausgerichtete Genehmigungs- und Prüfverfahren:
- die Umweltverträglichkeitsprüfung für Projekte nach dem UVP-Gesetz,

- Genehmigungsverfahren zum Beispiel nach dem Gewerberecht, dem Wasserrecht, dem Abfallrecht und dem Naturschutzrecht
- die Strategische Umweltprüfung für Pläne und Programme, die demnächst aufgrund einer weiteren EU-Richtlinie hinzukommt.
- In dieses System von Verträglichkeitsprüfungen und Genehmigungsverfahren ist die Naturverträglichkeitsprüfung so einzupassen, dass der Aufwand der Summe der Verfahren durch Zusammenlegung von Verfahren und Prüfungen auf das notwendige Ausmaß konzentriert wird und auch den fachlichen Anforderungen des Umwelt- und Naturschutzes Rechnung getragen wird. Das Naturverträglichkeitsverfahren ist so weit wie möglich in andere Verfahren zu integrieren, um den Aufwand für die Beteiligten zu begrenzen und Koordinationsproblemen vorzubeugen.

Unser Standpunkt: Praxistaugliche österreichweite Standards bei der Durchführung der Naturverträglichkeitsprüfung sollen den Anforderungen der Wirtschaft und des Naturschutzes entsprechen.

#### 5. Schritt: Ausreichende Finanzierung

- Die Umsetzung von Natura 2000 kostet Geld. Genaue Zahlen liegen für Österreich noch nicht vor. Um die Umsetzung von Natura 2000 seriös durchführen zu können, müssen zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.
- Aufwand entsteht vor allem in drei Bereichen:
- Untersuchungen bei der Gebietsauswahl und der Feststellung der Schutzzwecke
- Durchführung der Managementpläne
- Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen sowie etwaige Entschädigungen für Betriebe, deren Fortführung mit dem Schutzzweck nicht vereinbar sein sollte.

Unsere Forderung: Eine ausreichende Finanzierung für die Umsetzung von Natura 2000 in Österreich.

### III. Umsetzungszeitplan für das 5-Schritte-Programm:

<b>Dialog und Transparenz</b> ab sofort	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gewährleistung eines umfassenden Dialogs bei der Ausweisung von neuen Gebieten durch Gesetzgeber und Behörden</li> </ul>
<b>Effiziente Verfahrensabwicklung</b> binnen 6 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Festlegung österreichweit koordinierter Standards für das integrierte Gebietsmanagement, klare Ziele und Indikatoren und die Gewährleistung von Transparenz und Partizipation</li> <li>• Festlegung praxistauglicher österreichweiter Standards für die Durchführung der Naturverträglichkeitsprüfung, die den Anforderungen der Wirtschaft und des Naturschutzes gerecht werden.</li> </ul>
<b>Rechtssicherheit</b> binnen 12 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umsetzung der EU-Richtlinien in Österreich und klare Festlegung der Rechte und Pflichten der Betroffenen</li> </ul>
<b>Finanzierung</b> binnen 18 Monaten	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschätzung der Kosten und Sicherstellung einer ausreichenden</li> </ul>

	Finanzierung für die Umsetzung von Natura 2000 in Österreich.
<b>Management</b> binnen 24 Monaten	<ul style="list-style-type: none"><li>• Erarbeitung wesentlicher Grundlagen für Managementpläne</li></ul>