

discussion paper

10

Christian Hey

Zur Bedeutung von Umweltverbänden in
der EG

Vorüberlegungen und Literaturüberblick
Arbeitspapier aus dem Forschungspro-
jekt "Umweltverbände in der EG"

EURES discussion paper dp-10
ISSN 0938-1805

Juli 1991

**EURES - Institut für
Regionale Studien in Europa e.V.**

Dreikönigstr. 19, D-78 FREIBURG i.Br.
Tel. 0761 - 7 59 55

Dieses Diskussionspapier ist Teil des Forschungsprojektes Nr. 10101080 "Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände für die Verbesserung des Umweltbewußtseins und der Umweltpolitik in der europäischen Gemeinschaft", das vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Auftrag gegeben wurde. Einzelne Kapitel des Projektes werden als Discussion Paper bereits frühzeitig veröffentlicht, um die Debatte und Rückmeldung für den Endbericht zu nutzen. Eine vollständige Literaturliste befindet sich in DP 10. Weitere DP sind zu folgenden Themen geplant bzw. bereits veröffentlicht:

- dp 10: Zur Bedeutung von Umweltverbänden in der EG - Vorüberlegungen und Literaturüberblick, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", 89 S.
- dp 11: Die Beteiligungschancen der Umweltverbände auf europäischer Ebene, Argumentationshilfe und Handbuch, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", 56 S.
- dp 12: Klimaschutz und Energiesteuern in der EG, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", ca. 30 S.
- dp 13: Der Konflikt zwischen Umwelt und Binnenmarkt aus der Sicht der EG-Kommission, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG",
- dp 14: Umweltkennzeichen in der EG, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"
- dp ??: Die FFH, (Flora-Fauna-Habitatschutzrichtlinie), Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"
- dp ??: Umweltverbände und politisches System in Spanien, England, Niederlande und Deutschland - ein Vergleich, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"

Zur Bedeutung von Umweltverbänden in der EG

Vorüberlegungen und Literaturüberblick

Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"

Christian Hey

Juli 1991

**EURES - Institut für regionale Studien in Europa e.V.
Dreikönigstr. 19, D-7800 Freiburg i.Br., Tel. 0761 - 7 59 55**

Inhaltsübersicht

1	Einleitung	1
2	Zur Bedeutung von Umweltorganisationen_ vom traditionellen Naturschutz über die Systemkritik zur Systeminnovation	3
2.1	Umweltbewegung und _ verbände als Träger einer neuen gesell- schaftlichen Konfliktlinie	5
2.1.1	Die Systemkritik der 70er Jahre	5
2.1.2	Die neue Konfliktlinie	6
2.1.3	Umweltverbände in der Politikwissenschaft _ Vertreter eines Allgemein _ und Betroffeneninteresses	10
2.2	Markt- und Staatsversagen als Begründung für die Bedeutung von Umweltverbänden: Gegenmacht und moralische Instanz	13
2.2.1	Marktversagen	14
2.2.2	Staatsversagen	18
2.3	Umweltverbände und -bewegung als Innovateure?	21
2.3.1	Von der säkularen Bedeutung der Umweltthematik	21
2.3.2	Umweltverbände als Innovateure?	23
2.3.3	Normalität und Irrelevanz?	24
3	Handlungskapazität. Offenheit und Innovation	26
3.1	Handlungskapazität	26
3.2	Offenheit	28
3.3	Instrumente der Selbstregulation	29
4	Der internationale Vergleich von Umweltverbänden: Bestimmungsgründe für Gemeinsamkeiten und Unterschiede	30
4.1	Politikstil, politisches System und historische Erfahrungen	32
4.2	Themenspektrum	35
4.3	Handlungskapazität. Weriewandel und Neue Themen	40
4.4	Politischer Stil. Themen. Handlungskapazität und europäische Zu- sammenarbeit	42
5	Die Europäische Integration und Umweltinteressen	44

5.1	Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der EG	44
5.1.1	Integrationstheorie und Umweltpolitik	44
5.1.2	Institutionelle Defizite oder das Policy-Defizit	50
5.1.3	Das Kapazitätsdefizit in der Generaldirektion Umwelt	52
5.2	Offenheit	53
5.2.1	Informelle Beziehungen und Policy Communities	53
5.2.2	Umweltberichterstattung	55
5.3	Die anderen EG Institutionen: Das Parlament und der WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuß)	55
5.3.1	Individuelle Rechte	56
5.4	Zusammenfassung	56
6	Umweltverbände im Interessendreieck auf europäischer Ebene	58
7	Fragestellungen für das Forschungsprojekt	62
8	Überblick	64
9	Struktur	64
10	Handlung (Politics) - Input	68
11	Organisationsanalyse	71
12	Eine erste Auswahl der zu untersuchenden Organisationen	76
	Literatur	78

Teil A: ZUR BEDEUTUNG VON UMWELTVERBÄNDEN IN DER EG - VORÜBERLEGUNGEN UND LITERATURÜBERBLICK

1 Einleitung

Die Herleitung der zentralen Fragestellungen des Projekts und die Entwicklung einer angemessenen Analysemethode sind das Hauptziel der folgenden ersten Annäherung an das Thema. Die theoretische Analyse folgt drei groben Fragestellungen:

Welche gesellschaftspolitische Bedeutung haben Umweltverbände?

Welche internen Probleme stellen sich für die wirksame Interessenvertretung auf europäischer Ebene? Wo liegen die Gemeinsamkeiten und Differenzen zwischen den nationalen Verbänden?

Welche Auswirkungen hat die europäische Integration auf die Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände?

Ein Forschungsprojekt zu den Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände auf die europäische Umweltpolitik kann nicht ohne die Einordnung der Bedeutung der Fragestellung erfolgen. Umweltbewegung und -verbände sind historisch gesehen ein relativ neues Phänomen und mußten sich eine Anerkennung durch die traditionellen politischen Akteure erst mühsam erkämpfen (vgl. Rohlke 1987, Brandt 82 oder Mayer-Tasch 1977). Noch immer ist die gleichberechtigte Öffnung des politischen Systems für Umweltinteressen keine Selbstverständlichkeit. Aus diesem Grunde soll die Bedeutung von Umweltorganisationen und ihrer Beteiligung an der Politikentwicklung für die Umweltpolitik in einem kurzen Literaturüberblick herausgearbeitet werden.

Die Notwendigkeit von Umweltorganisationen läßt sich normativ aus den Theorien zum Markt- und zum Staatsversagen in der Umweltpolitik ableiten. Weitergehende Interpretationen schreiben der Umweltbewegung sogar eine säkulare Rolle bei der Überwindung der Krise des industrialistischen Paradigmas bzw. bei Überwindung der ökonomischen und sozialen Strukturkrise der 70er und 80er Jahre zu.

Stärker empirisch ausgerichtete Ansätze betrachten Umweltorganisationen als zentrale Innovateure im politischen und ökonomischen System. Ob sie diese Rolle allerdings wahrnehmen können, hängt vor allem von der Offenheit und der Handlungskapazität des politischen Systems

und ihrem gesellschaftlichen Rückhalt, d.h. von der Bedeutung des Wertewandels hin zu postmateriellen Werten in der Gesellschaft ab.

Weiterhin werden die internen Hemmnisse und Chancen für eine gemeinsame Lobbyarbeit auf europäischer Ebene beleuchtet. Umweltverbände unterscheiden sich hinsichtlich ihres Politikstils, ihrer Ressourcen und ihrer wichtigsten Themen. In jedem Land gibt es die eher honorigen, traditionellen Natur-, Landschafts- und Vogelschutzverbände einerseits und die an den Folgen der Industrieproduktion ansetzenden Umweltschutzverbände andererseits. Darüber hinaus gibt es aber Charakteristika von Umweltverbänden, die mehr mit ihrem nationalen politisch-gesellschaftlichen und ökonomischen Umfeld zu tun haben, als mit ihrem Themengebiet. Politikstil und politische Kultur, Stärke und Arbeitsfelder von Umweltverbänden werden von den Chancen geprägt, die ihnen das politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche System auf nationaler Ebene bietet.

Ähnlich wie die europäische politische Integration immer wieder wegen widerstreitender nationaler Interessenlagen an ihre Grenzen stößt, gilt dies auch für eine Europäisierung der Umweltverbände. Man kann Umweltverbände also nur über ihren nationalen Kontext wirklich verstehen. Diese Ausgangshypothese soll näher begründet werden, da ihr die Methode des internationalen Vergleichs von Umweltverbänden zugrunde liegt.

Schließlich findet eine Auseinandersetzung mit den institutionellen Voraussetzungen für eine Beteiligung von Umweltverbänden in der EG statt. Zentrale Variablen, die dabei untersucht werden, sind die Handlungskapazität der EG-Institutionen und ihre Offenheit für Umweltinteressen. Ersteres lässt sich vor allem aus der integrationstheoretischen Literatur ableiten, die die Grenzen der Integration und damit der Steuerungsfähigkeit der europäischen Ebene darlegt. Zum zweiten Problemkomplex existieren empirische Studien, deren zentralen Thesen referiert werden sollen. Schließlich soll die Bedeutung der Umweltverbände im europäischen Interessengeflecht erläutert werden.

Auf diesem Hintergrund werden dann die Fragestellungen für das Gesamtprojekt, für die Methode sowie die Interviewleitfäden entwickelt.

2 Zur Bedeutung von Umweltorganisationen - vom traditionellen Naturschutz über die Systemkritik zur Systeminnovation

Umweltverbände sind in Europa in mehreren Wellen entstanden. Die erste Welle der Umweltbewegung erfolgte während des weltwirtschaftlichen Booms gegen Ende des 19. Jahrhunderts (Lowe 83, Varillas 1991). Während dieser Zeit entstanden zahlreiche, heute noch bedeutsame Naturschutzorganisationen, wie etwa die Royal Society for the Protection of Birds (1889), oder der DBV (1899). Eine zweite, weniger bedeutsame Welle erfolgte in der Zwischenkriegszeit. Schließlich entstanden Ende der 60er und Anfang der 70er Jahre in Europa zahlreiche neue Umweltorganisationen, die sich schwerpunktmäßig mit den Grenzen des Wachstums, der Kritik an der Atomenergie und den Folgen industrialistischer Umweltzerstörung auseinandersetzten.

Auch wenn die Themen dieser verschiedenen Organisationen, ihre Mitgliederstruktur und ihre Werte augenscheinlich sehr unterschiedlich sind, so hatten sie doch ähnliche Motive. Die Motive entwickelten sich aus der Kritik an den Folgekosten der rasanten Industrialisierung und Modernisierung, die in den wirtschaftlichen Boomzeiten der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts und Anfang der 70er Jahre dieses Jahrhunderts besonders stark in das öffentliche Bewußtsein vordrangen. Die Antworten auf diesen modernisierungskritischen Impuls waren jedoch unterschiedlich. Dem Naturschutz des letzten Jahrhunderts ging es vor allem um den Erhalt von Inseln und Freiräumen, die einen Rückzug aus den Zerstörungsprozessen der Industriekultur ermöglichte. "Natur" wurde zum Gegenentwurf zur als bedrohlich wahrgenommenen Moderne (siehe unten genauer). Die zweite große Welle setzte dagegen direkter am verursachenden Wirtschaftssystem an. Es ging um die Kritik des vorherrschenden Massenkonsums und des unhinterfragten Glaubens an Wachstum und Technik.

In den 80er Jahren ist eine gewisse Konvergenz dieser beiden Traditionen des Umweltschutzes zu beobachten. Der traditionelle Naturschutz politisiert sich, weil angesichts industriell verursachter Naturschäden deutlich wird, daß die Ausweisung von Naturschutzgebieten kein ausreichendes Instrument zum Schutz von Flora und Fauna ist, d.h. Naturschutz auch Luftreinhaltungspolitik oder Agrarpolitik sein muß. Die grundsätzliche System- und Technologiekritik der politischen Ökologie der 70er Jahre wandelt sich in eine reformpolitische Position, die nicht nur konkrete Alternativen aufzeigt, sondern auch die ökonomische Überlegenheit ökologischer Lösungen nachzuweisen versucht. Begriffe, wie "nachhaltige Entwicklung" (Sustainable Development) oder "ökologische Modernisierung" kennzeichnen die Konturen dieser Konvergenz (vgl. Spaargaren 1990, Varillas 1991) (siehe genauer auch Kap. 4.3).

Analog zur dieser Dynamik der Politik und Ideologie von Umweltorganisationen hat sich auch die Einschätzung der Bedeutung der sogenannten neuen sozialen Bewegungen geändert. Dies soll in den folgenden Kapiteln skizzenhaft nachvollzogen werden.

Analytisch wäre dabei eine klare Trennung notwendig zwischen Umweltorganisationen einerseits und der Ökologiebewegung, beziehungsweise dem, was die sozialwissenschaftliche Literatur unter den "neuen sozialen Bewegungen" versteht. Mit dem Begriff "neue soziale Bewegungen" werden in der sozialwissenschaftlichen Literatur die Protest- und Lebensreformbewegungen bezeichnet, die in den 70er Jahren in zahlreichen Industrieländern das bisherige industrielle und sozialstaatliche Wachstums- und Wohlfahrtsmodell, die traditionellen Geschlechterrollen oder das vorherrschende Demokratieverständnis in Frage gestellt haben (vgl. Salomon 90, der die diffuse sozialwissenschaftliche Definition dieses Begriffes offenlegt).

Wie RUCHT (1987, S. 257) feststellt, sind Umweltverbände allerdings weder die Institutionalisierung der Ökologiebewegung, noch können sie isoliert davon betrachtet werden. Es gibt also keine klare Entwicklungslogik entlang von Stufenmodellen, wonach am Anfang die Basisgruppe steht und am Schluß eine hierarchische Großorganisation, sondern es gab immer ein Nebeneinander unterschiedlichster Organisationsformen. Obwohl es kaum Literatur darüber gibt, wie die Werte, die Bewegungskultur und die neuen Themen der Ökologiebewegung in die Umweltverbände hineindiffundierten, kann man davon ausgehen, daß es in den 70er und 80er Jahren eine selektive Übernahme der Bewegungsthemen und -kultur gab. Zahlreiche Aktivisten aus den Protestbewegungen wurden auch Mitglied in Verbänden. Außerdem beziehen Verbände ihr politisches Gewicht nicht nur über ihre Mitgliederbasis, sondern auch über ihr gesellschaftliches Umfeld.

Deshalb erscheint es angebracht, bei der Analyse der Bedeutung von Umweltverbänden den Blickwinkel auch auf das soziale Umfeld der Umweltorganisationen zu erweitern: die Ökologiebewegung als Teil der neuen sozialen Bewegungen. Diese Blickwinkelerweiterung ergibt sich auch aus pragmatischen Gründen, da der Umfang der Literatur über die Bewegung weitaus größer ist als derjenige der Verbandsanalysen. Eine allzuschnelle Übertragung dieser Ansätze auf die Verbände darf allerdings nicht erfolgen, da das Verhältnis von Bewegung zu Verband erst in den vergleichenden empirischen Studien angeschnitten werden kann.

2.1 Umweltbewegung und -verbände als Träger einer neuen gesellschaftlichen Konfliktlinie

2.1.1 Die Systemkritik der 70er Jahre

Noch in den 70er Jahren war das Phänomen der Bürgerinitiativbewegung bzw. einer neuen Protestkultur in zahlreichen westlichen Industrieländern Anlaß zu einer heftigen wissenschaftlichen und politischen Kontroverse. Zahlreiche Autoren sahen in den Neuen sozialen Bewegungen entweder eine Gefährdung der repräsentativen Demokratie oder sogar einen wachsenden Widerspruch zwischen den soziokulturellen Erfordernissen moderner kapitalistischer Gesellschaften und dem Wertewandel, der von den neuen sozialen Bewegungen vorangetrieben wurde (vgl. dazu den Überblick von Brandt 1982, Dubiel 1984).

Hervorzuheben sind Autoren wie Daniel Bell, Helmut Klages oder Richard Löwenthal, die die kulturelle Dysfunktionalität hervorhoben, die durch die neuen Themen, Werte und Konfliktlinien entstanden, die mit den neuen sozialen Bewegungen in die politische Arena gelangten. Anspruchsinflation, Selbstverwirklichungswünsche und die Romantisierung der Vormoderne gefährdeten in ihren Augen die konstituierenden Werte moderner Industriegesellschaften wie Leistungswille, Anpassungsbereitschaft und Streben nach materiellem Wohlstand. Löwenthal ging sogar soweit, die neuen Werte der sozialen Bewegungen als "Anomie" als krankhafte Abweichung einer Generation zu betrachten, die Opfer der allgemeinen Sinnkrise und des Verlustes an Orientierung gebenden Weltbildern zu werden drohte (nach Brandt 82, S. 87). Andere Autoren sahen in dem Aufbegehren eher eine Gefährdung der repräsentativen Demokratie. Das Demokratiemodell einer Expertenelite, die gesellschaftliche Konflikte in korporatistischen Arrangements managte, wurde durch die Partizipationsansprüche und das Leitbild eher basisdemokratischer Politikformen herausgefordert. Als Folge wurde die Unregierbarkeit westlicher Demokratien befürchtet (vgl. Dubiel 1984, S. 148f; Gerlach 86, S. 5f, vgl. auch Bungarten 1978, S. 213). Diese Sichtweise veranlaßte den bürgerinitiativfreundlichen Mayer-Tasch (1976, S. 50f), Argumente für die Legalität und die Legitimität von Bürgerinitiativen zu entwickeln. In seinen Augen sind Bürgerinitiativen eher ein Moment der Vitalisierung der repräsentativen Demokratie und nicht ihrer Aushöhlung (S. 76).

In der Rückblende aus der Perspektive der 90er Jahre erscheinen viele dieser Einschätzungen als überzogen. Das "epochale Selbstmißverständnis" (Brandt 82) der neuen sozialen Bewegungen, das das eigene gesellschaftsverändernde Potential überschätzte (so Rohlke 1987, S. 449), wurde von konservativen Autoren übernommen: nur dadurch, daß der politische Gegner

überschätzt wurde, konnte er als Systemgefährdung wahrgenommen werden.

Die Kritiker der neuen sozialen Bewegungen haben jedoch die von den neuen sozialen Bewegungen aufgedeckten Krisen- und Problemlagen unterschätzt: die Umweltzerstörung, die Grenzen des Wachstums, die Technikkritik, die sich vor allem an der Atomenergie festmachte, oder auch die Einschränkung individueller Entfaltungs- und Autonomieräume durch eine entmündigende Wohlfahrtsbürokratie.

Mit umgekehrten Vorzeichen wurde das Phänomen der neuen sozialen Bewegungen als Keim einer Gegengesellschaft aufgefaßt (vgl. Guggenberger 1980). Für GUGGENBERGER (1980, S. 59) war die aufkeimende Bürgerinitiativbewegung Ausdruck eines neuen gesellschaftlichen Fundamentalkonflikts. Ihr Zivilisations- und Fortschrittsmodell stehe in einem unversöhnlichen Gegensatz zu den vorherrschenden Vorstellungen (S. 63). Die Gefahren von Großtechnologien, das Versagen des Parteiensystems bei der Formulierung umfassender Sinnangebote oder eine den Bürger zum "Sozialpatienten" entfremdende Bürokratie waren Ausdruck dieser grundlegenden Krise des Parteienstaats und der modernen Industriegesellschaft.

Für BRANDT (1982, S. 9) macht das Auftauchen der neuen sozialen Bewegungen deutlich, daß die Geltung des "industriellen Entwicklungsparadigmas" grundlegend erschüttert ist. Technobürokratische Problemlösungsstrategien erscheinen angesichts der ökologischen und sozialen Folgeprobleme des industriellen Wachstums nicht mehr ausreichend bzw. werden zunehmend ineffizient.

Beide Sichtweisen entsprachen sicherlich dem Selbstverständnis zahlreicher Aktivisten in der Ökologiebewegung. Dieses Selbstverständnis als Keimzelle einer Gegengesellschaft hat allerdings sowohl die eigene Ausstrahlungskraft über-, als auch die Innovations- und damit Integrationsfähigkeit des politischen und ökonomischen Systems gegenüber den neuen Werten und Fragen unterschätzt. Heute stellt sich das Umweltproblem für eine Mehrheit in den Verbänden und der Bewegung, wenn auch nicht immer aus Überzeugung, so doch aus pragmatischen Gründen, nicht mehr als fundamentale Systemfrage. Es werden Lösungen innerhalb des Systems angeboten.

2.1.2 Die neue Konfliktlinie

Neue soziale Bewegungen verkörpern für BRANDT und viele andere jedoch eine neue Konfliktlinie jenseits des alten rechts-links Schemas um die Verteilung des gesellschaftlichen Reichtums. Die Konfliktlinien charakterisiert er als Konflikt zwischen einem industriellen Lei-

stungskern und der gesellschaftlichen Peripherie, zwischen Materialismus und Postmaterialismus, zwischen Modernismus und Antimodernismus (S. 156). Er (S. 97f) faßt seine Übersicht über verschiedene Erklärungsansätze der neuen sozialen Bewegungen unter die Motive "Rising Demands" und "Need Defense" zusammen. Unter Rising Demands versteht er Phänomene wie den Wertewandel, das Aufkommen neuer Gesellschaftsentwürfe und Utopien, die eine Antwort auf die Funktionsdefizite von Markt und Staat geben. Unter Need Defense werden die defensiven Reaktionen auf wahrgenommene Bedrohungen und Verschlechterungen zusammengefaßt.

Die These der neuen Konfliktlinien wird von mehreren Autoren in unterschiedlicher Weise, mit unterschiedlichem theoretischen Anspruchsniveau und verschiedenen Abgrenzungen artikuliert. Soziologisch orientierte Ansätze bezeichnen den Konflikt als Konflikt zwischen System- und Lebenswelt (vgl. Habermas 81, vgl. auch Rolke 1987). Schmidt charakterisiert die neuen sozialen Bewegungen durch ihre relative Ferne von Markt, Macht und Hierarchie - alles Charakteristika der "Systemwelt". Für Beck (1988, S. 257) ist der ökologische Protest eher Ausdruck gefährdeter sozialer Eigenwelten, als der Umwelt. Mit anderen Worten Umweltprotest ist nicht nur einfach Reflex auf eine objektiv meßbare ökologische Schiefelage, sondern hat auch eine tieferliegende soziale Dimension (so auch: Gerlach 1986). Beck schließt sich damit dem Habermas'schen Schema von der bedrohten Lebenswelt an.

Das höchstentwickelte Anspruchs- und Abstraktionsniveau hat Habermas (1981) in seiner Theorie des kommunikativen Handelns entwickelt. Er beschreibt hierin die neue Konfliktlinie als Konflikt zwischen System und Lebenswelt - die neuen sozialen Bewegungen sind an der Schnittstelle zwischen System- und Lebenswelt entstanden. System- und Lebenswelt werden in dem Habermas'schen Konzept als verschiedene Prinzipien der Vergesellschaftung aufgefaßt. Die Systemwelt ist durch Funktionssysteme gekennzeichnet, die durch die Medien Macht und Geld gesteuert werden. In ihr verkörpert sich die formale und abstrakte Zweckrationalität der Moderne. Die beiden mediengesteuerten Subsysteme Markt und Rechtssystem entwickeln eine Eigendynamik, die immer mehr in die normenregulierte Lebenswelt vordringt - sie kolonialisiert. Unter der Lebenswelt versteht Habermas die im Alltag unhinterfragten, traditionellen oder aber auch über rationale Diskurse hergestellten Normen, Werte, Symbole und Weltbilder, die soziale Integration und soziales Handeln erst ermöglichen.

In der Systemwelt treten dagegen abstrakte Steuerungsmedien an die Stelle sprachlicher Verständigung und konkreter Handlungsnormen (TKH, 2, S.456). Diese zweckrationale Steuerung über Medien hat zwar den Vorteil hoher Organisationsleistungen und hoher Effizienz, sie bedeutet aber auch eine Versachlichung und Entpersönlichung der Sozialbeziehungen, die gegenüber den symbolischen Strukturen der Lebenswelt gleichgültig sind (S. 453). Die von

Weber beobachtete Phänomene des Sinn- und Freiheitsverlustes sind auf diese Verselbstständigung und Durchdringung der Lebenswelt durch die Systemwelt zurückzuführen. Zwischen der System- und der Lebenswelt bestehen Wechsel und Tauschbeziehungen: so der Tausch von Massenloyalität und Abfindung mit einer passiven Wählerrolle (anstelle des aktiven, sich einmischenden Staatsbürgers) durch das sozialstaatliche Wohlfahrtsversprechen (S. 508f).

Der ökologische Protest wird in diesem Modell als eine Gegenwehr gegen Angriffe der Systemwelt auf Kernbereiche der Lebenswelt aufgefaßt. Ob es nun die Auswirkungen radioaktiver Strahlung auf die Ernährungs- und Einkaufsgewohnheiten sind oder die eines Atomkraftwerks, einer Sondermüllanlage, eines Flugplatzes oder einer Autobahn auf die Gesundheit, die Ruhe oder sogar die Einkommenschancen von Anwohnern, überall werden Lebenswelten von der Funktionsrationalität der Systemwelt (z.B. billige Energieversorgung oder effiziente Verkehrsinfrastruktur) beschnitten. In vielen Punkten stehen diese Beispiele auch als Symbol eines generell empfundenen Prozesses der "Kolonialisierung der Lebenswelt" durch die Systemwelt. Habermas (81, S. 579) unterscheidet zwischen 3 Typen der Verursachung:

der unmittelbaren Gefährdung der Lebenswelt direkt durch bestimmte (Groß-)projekte (vgl. oben),

der Entmündigung und Gefährdung durch überkomplexe Systeme (wie Atomenergie und Gentechnologie), deren Beherrschbarkeit fraglich ist. BECK (1988, S. 84ff) spricht in diesem Zusammenhang von der "Enteignung der Sinne".

Durch die Überbelastung der kommunikativen Infrastruktur. Die Abstraktionsprozesse der modernen Systemwelt führen zu einem Verlust an überschaubaren sozialen Räumen und verstärken das Leiden an einer kulturell verarmten und einseitig rationalisierten Alltagspraxis.

In dieser theoretischen Perspektive haben die neuen sozialen Bewegungen die Funktion, normenreguliertes Handeln gegen die Verselbstständigung der Systemwelt zur Geltung zu bringen. Habermas stellt sich allerdings kritisch zu der Tendenz in den neuen sozialen Bewegungen, die Auswüchse der Moderne durch eine vernunftkritische Gegenposition bekämpfen zu wollen. Die Vernunftkritik der neuen sozialen Bewegungen ist für ihn auf eine Fehleinschätzung zurückzuführen: Die kulturelle Moderne wird mit dem Bestandserhaltungsinteresse ökonomischer und administrativer Handlungssysteme (S. 582) verwechselt. Es ist also nicht die Moderne, die sie kritisieren sollten, sondern die unvollendete Moderne, die sich in solchen Bestandserhaltungsinteressen ausdrückt.

Das Habermas'sche Modell kann zwar wegen seines hohen Abstraktionsniveaus kaum für eine empirische Verbandsanalyse fruchtbar gemacht werden - mit ihm können aber durchaus die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen von Umweltverbänden in verschiedenen Kulturen - d.h. auch unterschiedlichen Lebenswelten - erklärt werden. Außerdem macht es deutlich, daß es in der Ökologiediskussion durchaus um mehr geht, als nur um die technische Lösung der Umweltproblematik (vgl. Brand 1982, S. 27): um die Erhaltung und Wiederherstellung normengeleiteter sozialer Beziehungen - wobei sich diese Normen nicht mehr aus den großen Traditionen (z.B. Kirche) oder von personalen Autoritäten herleiten, sondern eher utopisch-egalitären Gesellschaftsentwürfen entspringen. Oder wie es Beck (1988, S. 62ff) ausdrückt: "Natur ist nicht Natur, sondern ein Begriff, eine Norm, eine Erinnerung, eine Utopie, ein Gegenentwurf". Er begründet diese These mit der rhetorischen Frage, auf welche "Natur" sich denn Naturschützer mit ihrem Engagement beziehen: auf die tatsächlich unberührte Natur oder auf das Kulturprodukt Natur, das man in Westeuropa zumeist vorfindet. Er wendet sich damit gegen das "naturalistische Selbstmißverständnis" der Ökologiebewegung. Naturzerstörung sei vielmehr als Gefährdung eines kulturellen Entwurfs zu betrachten, oder, sozialpsychologisch ausgedrückt: das Zusammenbrechen traditioneller lebensweltlicher Gewißheiten wie Religion, Geschlechterrollen, traditionelle Karrieremuster, Klassenidentität) findet ihr Spiegelbild in der Außengefährdung - der "Umweltzerstörung". Diese kann viel leichter objektiviert und mit Zahlen belegt werden, als die "Innengefährdungen". Es geht damit aber auch um die positive Formulierung, den Aufbau einer neuen Lebenswelt, in der andere Werte Bedeutung erlangen. Neue Fragen, wie Entschleunigung der Veränderungsdynamik der Moderne, Stärkung der direkten Kommunikation und wertebezogenen Handelns gegenüber abstrakten Steuerungsmedien, Bürgernähe und Partizipation, Überschaubarkeit, Heimat, Handwerk statt Massenproduktion etc., werden damit gestellt.

Den Umweltkonflikt als Konflikt an der Schnittstelle zwischen System- und Lebenswelt zu betrachten, bedeutet insbesondere für eine internationale vergleichende Analyse, daß die unterschiedlichen Zusammenhänge, aus denen Umweltverbände entstanden sind, einen wichtigen Erklärungsfaktor für "Verständigungsschwierigkeiten" auf europäischer Ebene abgeben. Außerdem können sie auch die Schwierigkeiten erklären, die die Systemebene Europa im Umweltkonflikt mit sich bringt: die Schnittstelle zwischen System- und Lebenswelt befindet sich nicht in Brüssel, sondern in Wackersdorf, im Ostalbkreis oder Bitterfeld. Dies gilt insbesondere für die Verbände, in die die Bewegungsthemen besonders stark hineindiffundiert sind oder die aus Bewegungszusammenhängen heraus entstanden sind.

Der Umweltkonflikt ist aber gleichzeitig immer auch ein Konflikt zwischen verschiedenen Leitbildern, verschiedenen lebensweltlichen Entwürfen, verschiedenen Konsumstilen und

Wertesystemen. Gleichzeitig stehen sich damit auch unterschiedliche technologische Leitbilder und damit Entwürfe für die Systemwelt gegenüber. Der in der Ökologiediskussion verwendete Begriff der "Wende" (Energie-, Verkehrs-, Landbau-, Chemiewende) drückt diese anderen Leitbilder sowohl für die Art und Weise des Konsumierens, als auch des Produzierens aus. Der Umweltkonflikt kann damit schon lange nicht mehr entlang der Schnittstelle Systemwelt - Lebenswelt begriffen werden - es geht auch um verschiedene Entwürfe der Weiterentwicklung der Industriegesellschaft (siehe unten).

2.1.3 Umweltverbände in der Politikwissenschaft - Vertreter eines Allgemein- und Betroffeneninteresses

Auch politikwissenschaftliche Ansätze erkennen mit der Umweltfrage eine neue Konfliktlinie. Der Konflikt zwischen Kapital und Arbeit (der traditionelle Rechts-Links Konflikt) wird überlagert von einem Verteilungskonflikt zwischen Risikogewinnern und Risikoverlierern (Beck 1988, S. 216). Die Konfliktlinie geht dabei nicht nur quer durch die Wirtschaftsbereiche mit Branchen, die Risikogewinner und -verlierer sein können. Risikoverlierer sind tendenziell alle, da die Risiken der Moderne, ob es nun die Gefahr eines atomaren Unfalls oder der Anreicherung gefährlicher Chemikalien im menschlichen Körper ist, sich universell auswirken.

Umweltschutzinteressen werden daher von JÄNICKE (1986, S. 46) mit einigem Recht als "schwach organisierte Allgemeininteressen" bezeichnet. Allgemeininteressen werden in diesem Zusammenhang als Interessen definiert, die ein öffentliches Gut einfordern, wie es eine saubere Umwelt und die Interessensvertretung zukünftiger Generationen darstellen. Diese Allgemeininteressen stehen im Gegensatz zu den unmittelbaren Erwerbsinteressen. Mit dieser Interpretation lehnt sich Jänicke an Olson's Logik kollektiven Handelns an, wertet diese aber um.

Olson (1985) zufolge bilden sich in modernen Industriegesellschaften große Verteilungskoalitionen um die Aufteilung des Einkommens. Organisationen können sich nur dann bilden, wenn sie ihren Mitgliedern unmittelbare Vorteile oder aber selektive Anreize bieten. Allgemeine Interessen sind wesentlich schwerer zu organisieren als Sonderinteressen, weil der unmittelbare Vorteil für die Mitglieder fehlt und daher Individuen dazu neigen, sich als Trittbrettfahrer zu verhalten: Sie genießen die positiven externen Effekte und öffentlichen Güter, die von anderen geschaffen wurden. Die Folge ist ein Verteilungskampf zwischen mächtigen Sonderinteressen auf Kosten öffentlicher Güter. Es geht um die Umverteilung des Bestehenden, den Erhalt verfestigter Strukturen und die kurzfristige Befriedigung der Sonderinteressen anstatt um Effizienzsteigerung, Innovation und Anpassung an sich ändernde äußere Umstände, die die Grundlage für die

Wachstumsdynamik bilden. Vermachtung durch große Sonderinteressensgruppen führt damit zur Wachstumsblockade.

Auch wenn es berechtigte Kritik an Olsons Ansatz (vgl. z.B. Keller 1988¹) gibt, benutzt Jänicke das Grundargumentationsmuster im Zusammenhang mit der Umweltpolitik: Die unmittelbaren Sonderinteressen bzw. Wachstumskoalitionen blockieren die für eine vorsorgende Umweltpolitik notwendigen Innovationen. Umweltinteressen treten dagegen in dieser Perspektive als das innovatorische Allgemeininteresse auf, das zwar schlecht organisiert ist, aber sich für die Bereitstellung des öffentlichen Gutes Umwelt einsetzt.

Mit einem pragmatischen ausgerichtetem Anspruch unterscheidet PRITTWITZ (1984 und 1990) zwischen Verursacher-, Helfer- und Betroffeneninteressen. Verursacherinteressen sind all diejenigen Interessen, die zu Umweltschäden beitragen und von der Externalisierung von Folgekosten profitieren. Betroffeneninteressen sind die Interessen der Geschädigten. Von besonderer Bedeutung in dem theoretischen Konzept von Prittwitz sind die Helferinteressen. Helferinteressen sind solche Interessen, die einen möglichst großen Eigennutzen an der umweltpolitischen Problembewältigung haben. Diese haben eine Ambivalenz, da sie gleichermaßen zu Verbündeten der Betroffenen, wie zu Verbündeten anderer Verursachergruppen werden können. Im Konflikt um die Luftreinhaltepolitik bietet sich die Kernenergie als Helfer gegen SO₂ und NO_x an. Eine andere Form von Helferinteresse ist die Entsorgungsindustrie, die zwar ein Interesse an verschärften Umweltnormen hat, nicht aber an vermeidenden Technologiepfaden, da diese ihre Filtertechnologien überflüssig machen könnten (vgl. Prittwitz 1990, S. 116f). Das Konzept von Interessen von Prittwitz ist nicht gleichzusetzen mit einem Konzept von Interessengruppen. In ein und derselben Interessengruppe können unterschiedliche Interessen vorhanden sein. Umweltverbände z.B. vertreten nicht nur Betroffeneninteressen, sie haben auch Helferinteressen. Hierzu gehören z.B. Beispiel die Anwerbung möglichst vieler Mitglieder, der Bedeutungsgewinn gegenüber anderen Verbänden oder die Erhaltung eines bestimmten Image in der Öffentlichkeit. Diese Eigeninteressen spielen oft eine starke Rolle für die Kooperationsbereitschaft und die Aktivitäten von Umweltverbänden.

In diesem Kontext ist jedoch die Rollenverteilung der verschiedenen Interessenkategorien wichtig: Betroffeneninteressen haben die Funktion, Konflikte zu artikulieren und als Problem auf die Tagesordnung zu setzen. Die Schlüsselfunktion von Helferinteressen besteht darin, eine Vermittlerfunktion zu übernehmen, bzw. partielle Lösungspfade aufzuzeigen. Diese sorgen dann dafür, daß das Problem aus der Phase des unversöhnlichen und damit meistens unlösbaren Konflikts in die kooperativere Phase des Problemlösens kommt. Umweltpolitik entwickelt sich in

¹ Olson geht in seinem Modell vom Homo oeconomicus aus, dem individualistischen, rationalen Nutzenmaximierer. Ein solches, der ganzen neoliberalen Ökonomie zugrundeliegendes Menschenbild ist unterkomplex. Es übersieht, daß menschliches Handeln immer auch normenreguliert ist, also soziales Handeln ist, das bestimmten Spielregeln folgt (vgl. Habermas 1981, Etzioni 1988). Das Trittbrettfahrerproblem wird daher überbetont (vgl. Keller 1988).

Prittwitz' Modell spiralförmig. In den ersten Phasen der Umweltpolitik werden die Maßnahmen von geringer Wirkungstiefe und -breite sein. Probleme werden verlagert und verschoben, aber selten gelöst. Dies löst früher oder später einen neuen Konflikt aus. Umweltpolitik verläuft also entlang einer Lernkurve, in der die Grenzen der Lösungsansätze der vorhergegangenen Periode immer wieder offensichtlich werden und damit von neuem thematisiert werden müssen.

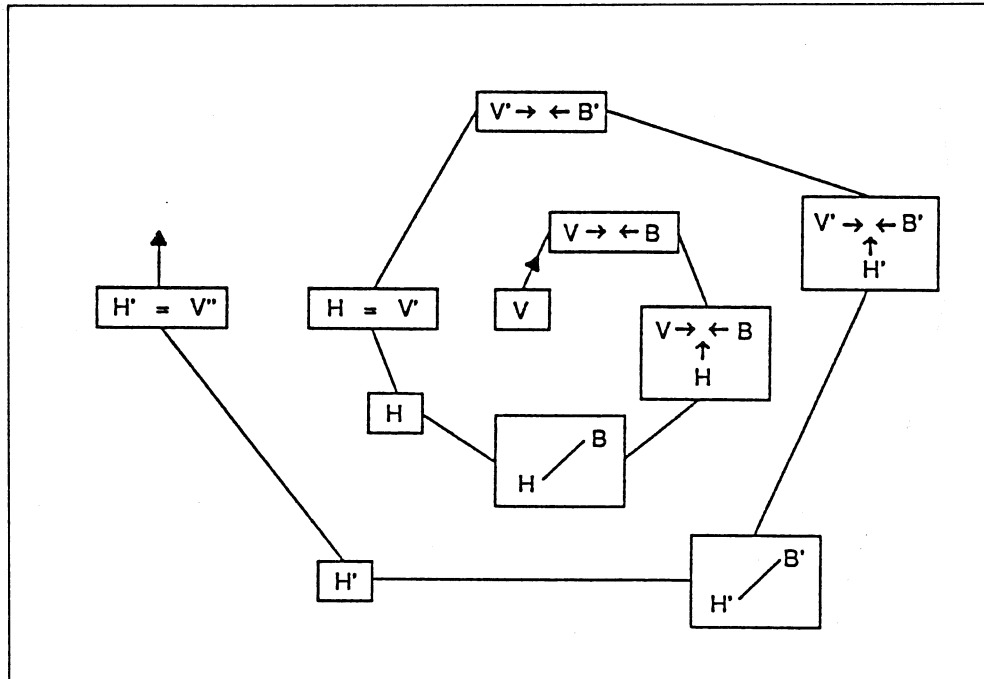


Abb. 1 Schaubild nach Prittwitz S.203: Die umweltpolitische Interessenspirale

Der Vorteil des Analyseinstrumentariums von PRITTWITZ ist sein dynamischer Charakter - Politik wird als sich verändernder Prozess begriffen und nicht nur als feste Struktur sich gegenüberstehender Interessen. Umweltverbände haben in unterschiedlichen Phasen des politischen Prozesses eine unterschiedliche Bedeutung - ihre bedeutendste dürfte dann im Thematisieren und Aufzeigen liegen, während sie in den anschließenden Phasen des Politikzyklus die Unterstützung von anderen Akteuren benötigen.

Prittwitz' Drei-Akteure-Modell ist für eine situative Analyse des Umweltkonflikts sehr nützlich - allerdings muß es versagen, wenn man eine soziologische Meßlatte anlegt. Die verschiedenen Interessenkategorien sind zwar vorhanden, da sie aber nicht auf bestimmte Gruppen zuordbar sind, wird ihre empirische Analyse schwierig. Bei der Frage nach den Verursachern z.B. wird

(1988, S. 82) nennt dies den "Todesreflex der Normalität" - umso aussichtsloser subjektiv die Lage ist, desto größer ist die Bereitschaft die Gefahr zu leugnen. Die Hauptbetroffenen neigen dazu, die Gefahr am meisten zu verdrängen. Will man also im Konflikt- und Prozessmodell von Prittwitz verbleiben, so wird deutlich, daß die Hauptakteure (Umweltverbände, Industrieverbände und Staat) nicht unbedingt mit diesen Interessen gleichzusetzen sind.

Wesentlich einfacher ist die Darstellung des Umweltkonflikts als Konflikt zwischen ökonomieorientierten versus umweltorientierten Akteuren (Knoepfel u.a.1985) bzw. von Erwerbs- und Nichterwerbsinteressen (Jänicke 1986). Diese fallen hinter die Ansätze von Prittwitz und Beck zurück, die feststellen, daß in bestimmten Konstellationen Erwerbsinteressen und Nichterwerbsinteressen Koalitionen eingehen können (s. oben). Allerdings können auch diese Modelle einigen Erklärungswert besitzen (siehe nächstes Kapitel).

2.2 Markt- und Staatsversagen als Begründung für die Bedeutung von Umweltverbänden: Gegenmacht und moralische Instanz

Die Bedeutung von Umweltverbänden läßt sich sowohl aus den Theorien des Markt- als auch aus denen des Staatsversagens in der Umweltfrage herleiten. Unternehmen sind unter Marktbedingungen systemisch gezwungen, Produktionskosten zu senken, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Eine Form der Senkung von Produktionskosten ist die Abwälzung von Kosten auf unbeteiligte Dritte. Es wird als die traditionelle Aufgabe des Staates angesehen, diese Form der Abwälzung ökologischer Folgekosten zu verhindern, das heißt für den Erhalt des öffentlichen Guts Umwelt zu sorgen. Bei dieser Aufgabe versagt aber auch der Staat aus strukturellen Gründen. Dies läßt die Frage nach einer dritten "Steuerungsinstanz" aufkommen. Diese kann eigentlich nur in der Artikulation von Betroffeneninteressen sowohl dem Staat als auch den Unternehmen gegenüber geschehen. Diese dritte Distanz beteiligt sich an der Formulierung normativer Leitbilder, in die ökonomisches Handeln eingebettet werden muß, sie bündelt Gegenmacht gegen das Externalisierungsinteresse und aggregiert isolierte und diffuse Einzelinteressen zu einer handlungsfähigen politischen Einheit. Umweltverbände als der Zusammenschluß von Betroffeneninteressen können dabei eine zentrale Rolle übernehmen. Diese Argumentationslinie soll durch einen kursorischen Marsch durch einige umweltökonomische und staatsrechtliche Ansätze untermauert werden.

2.2.1 Marktversagen

Der Klassiker der Theorie externer Effekte ist PIGOU. Märkte funktionieren seiner Theorie zufolge nur dann optimal, wenn keine soziale Kosten auftreten. Unter sozialen Kosten versteht PIGOU solche Kosten, die bei einer dritten unbeteiligten Person (also weder beim Produzent noch beim Konsument) entstehen. Fällt damit das private und das soziale Nettoprodukt auseinander, führt der Marktmechanismus zur Unter- oder Überproduktion eines Gutes. Aus diesem Grunde hält es PIGOU (1952, S. 172 und S. 192) für gerechtfertigt, daß der Staat über Gebühren und Steuern, aber auch durch planerische Maßnahmen dafür sorgt, daß die externen Kosten internalisiert werden und damit ein richtiges Marktgleichgewicht wiederhergestellt wird.

So theoretisch überzeugend der Ansatz ist, das Marktpreissystem durch die Internalisierung ökologischer Folgekosten zu korrigieren, so stößt er doch auf Kritikpunkte von zwei Richtungen. Das COASE-Theorem versucht zu belegen, daß die Internalisierung von Folgekosten nicht notwendigerweise den Staat als Preissetzer benötigt. Es lassen sich auch nichtstaatliche Lösungen finden.

Andere Positionen sind grundsätzlich marktkritischer.

Das COASE-Theorem spricht im Falle von Externalitäten nicht von Markt, sondern von Staatsversagen: der Staat versagt dabei, klare Eigentumstitel zu vergeben (nach: Maier-Rigaud 1988, S. 38f). COASE versucht nachzuweisen, daß es auch direkte Verhandlungslösungen zwischen dem Schadensverursacher und dem Betroffenen geben kann. Er nimmt dabei zwei Unternehmen (ein emittierendes Unternehmen und einen Unteranlieger) an, die sich auf Verhandlungswege wie ein Gesamtunternehmen verhalten: für diesen ist die Verminderung der Verschmutzung kostengünstiger, als das Saldo aus Kostenersparnis und Schaden seiner beiden Teilunternehmen. Wenn es also eine Gesamtlösung gibt, die gegenüber dem Status Quo eine Effizienzsteigerung enthält, ist das Erreichen dieser Lösung eine Frage der Verhandlung zwischen den Akteuren über die Verteilung des Effizienzgewinnes bzw. der dafür aufzubringenden Kosten.

Ein solches Modell vereinfacht grob die Realität auf zwei Akteure, es übersieht die ungleiche Verhandlungsmacht dieser Akteure und übersieht die erheblichen Transaktionskosten, um eine solche Verhandlungslösung zu erreichen. Vollkommen absurd wird ein solches Modell im Falle einer Unzahl individueller Geschädigter und eines schädigenden Unternehmens. Will man trotzdem einen solchen Fall im Rahmen des COASE-Theorems betrachten, ist die Bündelung der diffusen Einzelinteressen notwendig. Dies kann in neoliberaler Tradition in Form einer Zahlungsbereitschaftsanalyse geschehen, was zumeist in methodische Absurditäten führt, oder

durch ihre Bündelung in Form einer Initiative (im Einzelfall) oder eines Verbandes (wenn der Einzelfall zur Regel wird). Ist der Staat bereit, diesem Verband auch noch gewisse Rechtstitel (z.B. Klagebefugnis, Haftungsrecht, Beweislastumkehr) zuzubilligen, kann durchaus ein Beitrag zur Verminderung ökologischer Folgekosten geleistet werden (siehe unten ausführlich). Wesentlich grundsätzlicher argumentiert Maier-Rigaud (1988, S. 88): Die Ökonomie kann die Aufgabe der Internalisierung nicht übernehmen, die Lobby sind "wir" - wobei er allerdings die Umweltverbände nicht nennt.

Marktkritische Positionen setzen ihre Kritik an Pigou vor allem an folgenden Punkten an:

Marktversagen durch externe Kosten ist nicht die Ausnahme, sondern die Regel (vgl. KAPP).

der Preismechanismus als Form der Internalisierung stößt an seine Grenzen, weil der "richtige Preis" für die Nutzung der Umwelt nicht ermittelbar ist (vgl. Beckenbach, Kapp). ohne ein Gesamtkonzept kann die Internalisierung von Folgekosten zur Problemverlagerung und zu Ausweichstrategien führen, die eventuell noch höhere Folgekosten nach sich ziehen.

Umweltverbände können zwei elementare Funktionen übernehmen, um diese Defizite reiner Marktlösungen zu kompensieren: Sie artikulieren normative Ziele und Leitbilder und sie organisieren Gegenmacht.

Für einen Klassiker der Umweltökonomie, William Kapp, ist der Markt ein "institutionalisiertes Entscheidungssystem" mit einer "inhärenten Tendenz", negative Effekte auf die Umwelt nicht zu berücksichtigen, die "außerhalb der die Entscheidungseinheit selbst betreffenden Wirkungen liegen" (Kapp 1988, S. XVI). Mit anderen Worten: Unternehmen sind bei Strafe des Untergangs zur Kostenminimierung gezwungen - und eine der Strategien hierfür ist die Abwälzung von Kosten auf Dritte.

Der Begriff der Folgekosten ist für KAPP zu eng, um z.B. eine präventive Umweltpolitik einzuleiten - Folgekosten können erst im Falle eingetretener Schäden ermittelt werden. Der Begriff ist zu statisch, um kumulative Schädigungen - d.h. synergistische Wirkungen von einzelnen Schadstoffen - angemessen analysieren zu können. Schließlich gibt es eine Reihe von Faktoren, die die Monetarisierung von Folgeschäden erschweren: Die Verursachungskette von der Schädigung zum Verursacher ist nicht exakt herleitbar. Schädigungen sind nur zum Teil in Geldeinheiten bewertbar - die verschiedenen Schattenpreismethoden (verwendet man die tatsächlichen Schäden, die Kosten einer Vermeidung, die Kosten individuellen Ausweich-

verhaltens oder gar Zahlungsbereitschaftsanalysen?) erlauben eine hohe Variationsbreite. Es gibt zudem Naturschädigungen, die unmittelbar nur zu vernachlässigbaren Kosten für den Menschen führen. MAIER-RIGAUD kritisiert daher auch am Folgekostenansatz, daß ihm die Umwelt eigentlich gleichgültig sei - daß ihm eine Nullpreishypothese zugrundeliege: es geht nur um die Schädigung für andere Umweltnutzer, nicht um die Umwelt als solche (1988, S.70).

Bedenken dagegen, daß ein Preis jemals die ökologische Wahrheit sagen könnte, kommen auch aus der systemtheoretischen Soziologie (Luhmann 1986, S. 169). Luhmann erklärt die begrenzte Resonanzfähigkeit moderner Funktionssysteme auf Umweltfragen dadurch, daß das Thema "Umwelt" erst in den spezifischen Code - vereinfacht die Systemsprache - übersetzt werden muß, bevor es dort aufgenommen wird. Dies stellt einen beträchtlichen Filter dar. Das Funktionssystem Politik funktioniert nach der Logik Machterhalt und Machtverlust, und nicht nach der Logik des Wissenschaftssystems (Wahrheit und Nicht-Wahrheit) oder der des Wirtschaftssystems. Deshalb werden politische Preise niemals ökonomisch oder ökologisch "richtige" Preise sein können.

Zur Lösung dieser Defizite des Folgekostenansatzes stellt sich KAPP ein "dynamisches Rationalitätskonzept" vor - "die wechselseitige Anpassung von Zielen und Mitteln auf der Basis von Kenntnissen über die größtmögliche Anzahl voraussehender Konsequenzen". Der Vorstellung, dem Einzelbetrieb möglichst viel Entscheidungsautonomie zu überlassen, setzt er die Vorstellung gegenüber, gesellschaftlich qualitative Ziele zu setzen, denen sich die Akteure anpassen haben. Die formale Rationalität des Marktes muß in die substantielle Rationalität bestimmter in der gesellschaftlichen Diskussion herausgebildeter Werte und Ziele eingebettet werden. Umweltpolitisch am wirkungsvollsten erscheint schon KAPP die Kombination von Qualitätswerten mit einem klar definierten Maßnahmenbündel, das dorthin führen soll. Die Mittel müssen wiederholt auf ihre Wirksamkeit überprüft werden (vgl. Kapp 1987, S. 86ff). KAPP erwähnt dabei die Rolle von Umweltverbänden nicht ausdrücklich - sie haben aber in dieser Sichtweise sicher eine herausragende Bedeutung, solche Ziele und Werte mit zu artikulieren und sich an der Debatte um die Mittelwahl zu beteiligen. PFRIEM (1986) spricht - wohl mit ähnlicher Absicht - von der Notwendigkeit der "Entökonomisierung der Ökonomie": Gesellschaftliche Normen sollen dem ökonomischen Expansionsdrang in gewisse Schranken verweisen.

In neuester Zeit gibt es eine verstärkte Debatte um ethische Aspekte im Wirtschaftsprozeß (vgl. Etzioni 1988, Seifert 1988). All diese Ansätze verwerfen den methodischen Individualismus und die Annahme des nutzenmaximierenden Homo Öconomicus als unrealistisch. Menschliches und auch ökonomisches Handeln hatte und hat immer einen normativen Aspekt: die Einbettung der individuellen Nutzenmaximierung in bestimmte Spielregeln und in normative Zielvorgaben.

Solche normativen Zielvorgaben lassen sich in der Moderne nicht mehr durch Beschluß von oben oder über Traditionen verordnen, sondern sind lediglich diskursiv, d.h. durch einen gesellschaftlichen Diskussionsprozess erreichbar (vgl. auch Habermas 1981). Auch dieser neuere Diskussionsstrang legt die Bedeutung einer Bündelung der diffusen Interessen der durch Umweltverschmutzung oder industriellen Risiken Betroffenen im Rahmen einer Einbettung der Ökonomie in normative Leitbilder nahe. Umweltverbände sind also eine Art moralische Autorität und Instanz.

Sozialkosten betrachtet KAPP als Verteilungs- und Machtproblem. Die sozialen Schutzgesetze der letzten 150 Jahre sind Erfolg eines gewerkschaftlichen Kampfes gegen die sozialen Kosten der Marktwirtschaft. Sie haben relativ erfolgreich die Machtverhältnisse zuungunsten des privatwirtschaftlichen Kostensenkungsinteresses verschoben (Kapp 1988, S. 12f; ebenso: 1987, S. 94ff). In ähnlicher Weise muß auch die Internalisierung ökologischer Folgekosten betrachtet werden. Inwieweit dies gelingt, ist immer auch eine Frage der "Gegenmacht". Ist diese groß, gelingt das Abwälzen von Folgekosten schlechter, als wenn sie klein ist. Auch in dieser Interpretation fällt den Umweltverbänden eine Schlüsselrolle zu, Gegenmacht zu mobilisieren. Macht man einen oberflächlichen Vergleich zwischen den Umweltstandards in Ländern der Dritten Welt und in westlichen Demokratien - so kann man diese These bestätigt finden. Wo die Opposition Geschädigter schwach ist oder unterdrückt wird, sind die Umweltschädigungen besonders kraß (vgl. z.B. Hagemann 1985, Altvater 87).

Vor unlösbare Probleme einer reinen Marktlösung stößt auch die Problematik der Begrenztheit natürlicher Ressourcen - oder anders herum: Wie werden die Interessen und Bedürfnisse zukünftiger Generationen in grundsätzlich zukunftsblinden Märkten berücksichtigt. Zwar wird der Zinssatz in der Regel als das Maß für die Zeitpräferenz zwischen Gegenwarts- und Zukunfts-konsum betrachtet und kann auch entsprechend in umweltökonomischen Modellen genutzt werden (vgl. die Hottelling-Regel, nach: Ströbele 1986, S. 25f), in der Regel fallen aber der sich auf dem Weltmarkt herausbildende Zins und der ressourcenökonomisch notwendige Zins auseinander (vgl. dazu ausführlich: Altvater 1987, Kapp 1988, S.85). Verschiedene gesellschaftliche Faktoren tragen zudem in der Regel zur Überbetonung der Gegenwart gegenüber Zukunftsbetrachtungen bei. Hier können die Umweltverbände wiederum eine entscheidende Rolle spielen, indem sie den gesellschaftlichen Zeithorizont beträchtlich erweitern und damit zu einer ressourcenschonenden Entwicklung beitragen.

2.2.2 Staatsversagen

Diese Aufgaben können vom Staat alleine nicht übernommen werden. Eine Realanalyse des heutigen Staates kann ihn weder als neutrale, von gesellschaftlichen Interessen unabhängige Fürsorgeinstanz für öffentliche Güter begreifen, noch ihn pauschal als verlängerten Arm des Kapitalinteresses oder in seiner Funktion für das Systemerhaltsinteresse begreifen. Die staats-theoretische Diskussion ist sich heute relativ einig, daß man das Staatsverhalten heute situativ interpretieren muß, als Ergebnis des konkreten Interessen- und Machtgeflechts, in dem er sich jeweils aktuell befindet (vgl. dazu: Fach u.a. 1987; Sullivan 1988, S. 19; Demirovic 1987, Hirsch/Roth 1986).

JÄNICKE (1986, S.55) beschreibt drei Typen von Staatsversagen:

- das politische Staatsversagen oder der Verzicht auf Eingriffe, die das ökologische Marktversagen kompensieren würden,
- das ökonomische Staatsversagen, als Ineffizienz der Staatstätigkeit und
- das funktionelle Staatsversagen, d.h. die mangelnde Effektivität staatlicher Maßnahmen.

Der Staat neigt in der Umweltpolitik zur Problemverschiebung oder zur "nachlaufenden Untersteuerung" (Prittwitz 1990). Probleme können räumlich, zeitlich, sachlich, sozial und institutionell verschoben werden. Dies kann aktiv und passiv geschehen. Beispiele hierfür gibt es genug: Der Bau gefährlicher Anlagen in Grenzgebieten, die Formulierung sehr langer Übergangsfristen bei einer Maßnahme, die Verschiebung eines Problems von einem Umweltmedium ins andere, die Belastung bestimmter Gruppen durch die Kosten oder die organisierte Nichtzuständigkeit verschiedener politischer Ebenen für die Lösung eines Problems. Diese Formen der Problemverschiebungen tragen wesentlich zum funktionellen und ökonomischen Staatsversagen bei: den Problemen hinterherzuhinken und die Kosten für Reparaturmaßnahmen zu tragen, ist in der Regel teurer als die Vorsorge. Der Staat verzichtet lieber auf eine effektive Marktordnung, und taucht vielmehr selber als Produzent oder Transferzahler auf. Dies macht seine Leistungen tendenziell ineffizient und ineffektiv (Jänicke 86, S. 54).

JÄNICKE erklärt dieses Phänomen durch die ungleiche Verteilung von Macht in industriellen Gesellschaften. Er unterscheidet zwischen der ungleichen Organisationsmacht von Erwerbs- und Nichterwerbsinteressen, der Bedeutung bürokratisch-industrieller Komplexe und der Bedeutung industrieller Interessen.

Umweltinteressen werden in seiner Vorstellung vereinfacht als Nicht-Erwerbsinteressen betrach-

tet. Diese haben gegenüber den Erwerbsinteressen zahlreiche Startnachteile. Sie sind wenig organisiert, d.h. eher vereinzelt. Sie haben keine funktionelle Bedeutung in den Schlüsselstellungen der Gesellschaft. Ein Großteil der Arbeit erfolgt ehrenamtlich und damit auch amateurlhaft. Die finanziellen Ressourcen für eine professionelle Arbeit sind gering. Die parlamentarische Vertretung ist schwach. All dies entspricht der These von OLSON, daß ein Interesse umso schwerer zu organisieren ist, je allgemeiner es ist und je kleiner also die direkten Vorteile für die Organisationsmitglieder sind. Wer in einer Bürgerinitiative oder in einem Umweltverband aktiv wird, muß sich von anderen Motiven leiten lassen als der unmittelbaren Nutzenmaximierung.

Dies ist im Erwerbssektor anders. Die Interessenwahrnehmung bringt unmittelbare materielle Vorteile für die Mitglieder. Die Machtposition vor allem industrieller Interessen ist groß, weil ihre Verweigerung oder Nichtkooperation schwerwiegende Konsequenzen haben kann (Arbeitsplatzverluste, Kapitalflucht). Ihre funktionelle Bedeutung für das wirtschaftliche System ist groß. Die Interessenwahrnehmung ist Teil des Erwerbs und wird daher professionell, hochgradig spezialisiert, arbeitsteilig und kompetent wahrgenommen. Die finanzielle Ausstattung ist entsprechend relativ gut.

Zumeist haben sich korporatistische Arrangements zwischen den traditionellen Akteuren Staat, Wirtschaft und Gewerkschaften herausgebildet, die Konflikte im Vorfeld zu regulieren versuchen. In der Regel besteht eine kleine privilegierte Gruppe großer Verbände, die ein exklusives Recht auf die Beteiligung an der Steuerung makroökonomischer Variablen haben (vgl. Sullivan 1988, S. 5f und 8 in seiner kritischen Auseinandersetzung mit der Neokorporativismustheorie). Als Gegenleistung sorgen diese Verbände für die Loyalität und Unterstützung ihrer Mitglieder. Umweltinteressen haben auf dieser Makroebene noch keinen Einfluß, auch wenn allgemein anerkannt ist, daß Umweltpolitik wesentlich mehr ist als eine Sektorpolitik unter vielen.

Zwischen diesen Erwerbsinteressen und den Verwaltungen haben sich zumeist bürokratisch-industrielle Funktionsgeflechte und Klientelbeziehungen herausgebildet (vgl. Jänicke 1986, S. 27f). GRANT u.a. (1988) nennen diese Beziehungsgeflechte "Policy Communities". Diese Funktionsgeflechte basieren auf dem gegenseitigen Vorteil, den sie sich geben. Zahlreiche wirtschaftliche Akteure (Rüstung, Bauwesen, Straßenverkehrswesen, Landwirtschaft, Medizin, Energieversorgung, Forschung) sind in ihrer Existenz direkt von öffentlichen Aufträgen oder von zentralen politischen Rahmensetzungen, wie direkten oder indirekten Subventionen sowie Tarif- und Marktordnungen abhängig. Diese Funktionsgeflechte sind historisch gewachsen und vermachet. Der Output dieser Funktionsgeflechte ist oft ökologisch und volkswirtschaftlich kontraproduktiv, man denke z.B. an einen forcierten Autobahnausbau, die Schwierigkeiten der Neuordnung der Agrarpolitik oder die Hemmnisse für eine effiziente Energieversorgung). Im

internationalen Vergleich muß diese Beobachtung noch weiter differenziert werden. Die Rolle des Staates ist im Rahmen dieser Funktionsgeflechte unterschiedlich: die Industriebeziehungen sind in Großbritannien eher informell, in der Bundesrepublik eher verrechtlicht. In Frankreich wird der Staat selber zum Akteur bzw. zum aktiven Produzenten, während er sich in Deutschland tendenziell auf die Marktordnung beschränkt und Anpassungsleistungen fördert (vgl. Brickmann 1985, Grant 1988 und Fach 1987).³ Trotz dieser Unterschiede in der Form haben bürokratisch-industrielle Funktionsgeflechte eines gemeinsam: ihre Unaufgeschlossenheit gegenüber neuen Problem-, Konflikt- und Interessenlagen. Sie sind damit ein wesentlicher Erklärungsfaktor für das Staatsversagen in der Umweltpolitik.

Das Parlament ist grundsätzlich überfordert, diese Funktionsdefekte des Staates zu kompensieren. Verwaltungen haben gegenüber den Parlamenten eine sehr starke Position. Die Personalausstattung und damit die fachliche Spezialisierung und Kompetenz ist in der Regel wesentlich größer. Es gibt zahlreiche Techniken der Verwaltung, die Kontrollfunktion des Parlaments auszuhebeln (erdrückende Informationsfülle, verfahrens- oder haushaltsrechtliche Hürden etc.). Parlamentarische Politik wird daher nicht selten von der Verwaltung instrumentalisiert: als Mittel, staatliche Maßnahmen zu popularisieren (Jänicke 1986, S. 40f, vgl. auch Agnoli 1967, zit. nach: Salomon 1990, S. 137f).

In einer solchen staatstheoretischen Perspektive fällt Umweltverbänden eine zentrale Funktion zu: sie formieren nicht nur Gegenmacht zu betriebswirtschaftlichen Interessen, sondern auch zu bürokratisch-industriellen Funktionskomplexen. Sie stehen damit in relativer Distanz zu Markt und Staat - was allerdings selektive Bündnisse nicht ausschließt. Weder sind wirtschaftliche Interessen homogen (vgl. Prittwitz 1990 und seine These von den Helferinteressen), noch kann man dies vom Staat sagen. Es lassen sich in diesem Zusammenhang durchaus auch bürokratisch-umweltpolitische Funktionsgeflechte vorstellen, in denen Teile der Umweltverwaltung mit Umweltverbänden kooperieren (vgl. EURES-dp 11).

Sowohl die umweltökonomische Marktkritik als auch die umweltpolitische Staatskritik konkretisieren noch einmal, wo die Steuerungsdefizite der Systemwelt liegen. Sie machen allerdings auch deutlich, wo die Rolle von Umweltverbänden liegen kann bzw. nicht liegen kann. Sie können nicht den Output des ökonomischen oder politischen Systems selber übernehmen (d.h. selber ökologisch produzieren, oder Umweltrecht setzen), sondern lediglich zum Input beitragen. Ihre prominenteste Aufgabe wird dabei die Ökologisierung der Spielregeln für Markt- und Staatshandeln sein.

³ Diese Beobachtung steht in Widerspruch zu Jänickes Feststellung, daß der Staat dazu neigt, teure Transferleistungen oder ineffiziente Produktion, einer billigen Vorgabe einer Marktordnung vorzuziehen. Im internationalen Vergleich relativiert sich diese Beobachtung, obwohl sie damit nicht falsch wird.

Durch die Mitformulierung umweltpolitischer Leitbilder können sie aber auch Einfluß auf das Konsumenten- und Produzentenverhalten haben und damit zur Ökologisierung der Konsumstile beitragen. Sie tragen damit auch zur Zivilisierung der Gesellschaft, zur ökologischen Verantwortlichkeit der Marktakteure bei.

2.3 Umweltverbände und -bewegung als Innovateure?

2.3.1 Von der säkularen Bedeutung der Umweltthematik

Die These von der neuen Konfliktlinie hat einige Autoren dazu veranlaßt, dem Umweltkonflikt eine historische oder säkulare Bedeutung zuzuweisen (so auch Brand 1982, S. 28). WEIZSÄCKER (1989) spricht in seinem Buch "Erdpolitik von dem Jahrhundert der Umwelt, das das Jahrhundert der Ökonomie ablösen soll. Er bemißt dabei den Umweltverbänden nicht unbedingt eine Schlüsselrolle zu, aber bei der Frage, wer dieses Jahrhundert der Umwelt vorantreiben soll, kann er auch nicht um die Bedeutung von Umweltverbänden als Träger dieses Wandels herumkommen.

Jänicke (1986) stellt das Umweltproblem in den Kontext einer Theorie langer Wellen und sozialer Innovationen. Historisch lassen sich große Wirtschaftszyklen, die über mehrere Jahrzehnte andauern, beobachten. Es läßt sich beobachten, daß die Überwindung der großen Wirtschaftskrisen immer auch mit der Einführung großer technischer Basisinnovationen verbunden war. Es läßt sich aber auch beobachten, daß dies oft auch mit großen sozialen und institutionellen Innovationen verbunden war (z.B. das System von Bretton Woods als Antwort auf die Deflationsspirale der Weltwirtschaftskrise der 30er Jahre). Ein solcher innovatorischer Ausbruch wird auch aus der Entwicklungskrise der 70er und 80er Jahre für notwendig gehalten. Für Jänicke stehen dabei zwei Entwicklungslinien zur Debatte, die er mit den Begriffen "Superindustrialismus" und "Postindustrialismus" bezeichnet. Unter Superindustrialismus versteht er die Fortsetzung eines Entwicklungspfades, der auf Groß- und Risikotechnologien setzt, auf technokratischen und zentralistischen Problemlösungen aufbaut bzw. Probleme und Folgekosten auf Gruppen abwälzt, die sich politisch schwer zur Wehr setzen können. Postindustrialismus kennzeichnet hingegen den Trend zu dienstleistungsintensiven, dezentralen, intelligenten Lösungen. Die wissensintensive Produktion gewinnt gegenüber der kapitalintensiven Massenproduktion an Bedeutung. Der Wertewandel der 70er Jahre mit seiner Betonung nichthierarchischer und partizipativer Arbeitsformen und einer neuen ökologischen Verantwortlichkeit

bzw. Selbstbegrenzung kommt zur Geltung. Das Entstehen der sozialen Bewegungen schreibt Jänicke der Innovationsunfähigkeit des industriellen Systems in Richtung auf ein postindustrielles Entwicklungsmodell zu (S. 144).

Umweltverbände hätten also vor allem eine Innovations- und Katalysatorfunktion für einen ökologischen Strukturwandel im Industriesystem. Diese Innovation setzt nicht nur ökologische Handlungspotentiale frei, sondern auch ökonomische. Da Energie und Ressourcen immer auch ein Kostenfaktor sind, steigert eine verbesserte Nutzung auch die volkswirtschaftliche Produktivität (vgl. dazu Binswanger u.a. 1989, Loske 1990 am Beispiel der Klimadiskussion). Umweltschutz senkt bis zu einem gewissen Grad nicht nur volks- sondern auch privatwirtschaftlich die Kosten (vgl. z.B. Maas 1986, Barbier 1990)

Das oben beschriebene Besitzstandsinteresse bürokratisch-industrieller Komplexe erscheint in diesem Zusammenhang als ökonomische und ökologische Innovationsbremse.

Innovation wird in diesem Zusammenhang daher nicht nur als technische Erneuerung verstanden, sondern als soziale und institutionelle Erneuerung. In Anlehnung an Olson erhalten dabei mächtige Sonderinteressen bzw. Vermachtung allgemein eine innovationsbremsende Funktion. Macht ist für Jänicke das Privileg, sich nicht anpassen zu müssen, Probleme (auch Umweltprobleme) auf andere Gruppen abwälzen zu können, sich gegen Kritik abschotten zu können und vor allem: für eine gewisse Zeit Realitäten ignorieren zu können (S. 158). Soziale Innovation ist in diesem Sinne auch Machtabbau. Dieser setzt vor allem die Stärkung der dezentralen Ebenen voraus. Gegentendenzen zu Vermachtung können von oben, unten, außen und innen ansetzen. Das Instrument der Gegenbewegung von oben wäre die Entflechtung zentraler Organisationen, von unten die Stärkung der Rechte von Problemverlagerungen Betroffener. Kontrolle kann von außen durch mehr Marktkonkurrenz erfolgen, von innen durch vermehrte Partizipationsrechte.

Obwohl die postindustrielle Vision von JÄNICKE realitätsnäher ist als die antiindustriellen Visionen der 70er Jahre, so stellt sich auch bei diesem Konzept die Frage, ob hier nicht Wunschvorstellungen auf die Umweltbewegung projiziert werden. Ohne Zweifel kommt (wie später noch ausgeführt wird) Umweltverbänden eine innovatorische Funktion zu - vielleicht auch mit einer Wirkung, die weit über die Umweltpolitik hinausreicht. Sie aber in eine gesellschaftliche Grundsatzdebatte einbauen zu versuchen, beinhaltet immer die Gefahr der Mythologisierung, der überhöhten Interpretation der Wirkungsweise und des Selbstverständnisses von Umweltverbänden.⁴

⁴ Wiesenthal 1989 macht diese Gefahr der Projektion in der sozialwissenschaftlichen Gewerkschaftsforschung aus. Sie gilt aber sicher ebenso für eine aus kritischer Perspektive geführten Umweltverbändestudie

So schreibt auch Rohlke den neuen sozialen Bewegungen eine innovatorische Rolle zu - aber bei weitem nicht in der von diesen intendierten Richtung bzw. Reichweite: "Soziale Bewegungen verändern die Gesellschaft durch die Kumulation von außerinstitutionellen Handlungsinitiativen mit dysfunktionalen Folgen, aber nie so, wie es sich die Akteure in ihren Zielen vorstellen, denn die Reproduktion moderner Gesellschaften ist in wesentlichen Bereichen der intentionalen Beeinflussung entzogen und folglich auch nicht mehr handlungskausal zu gestalten" (1987, S. 449). Das bekannteste Beispiel ist sicher die Antiatombewegung, deren unintendierter "Erfolg" die Erhöhung der Reaktorsicherheit und die Verhinderung von Überkapazitäten im Elektrizitätssektor (was der deutschen Stromwirtschaft die ökonomischen Schwierigkeiten ihrer französischen Kollegen ersparte) war, nicht aber der intendierte Ausstieg aus der Atomenergie (vgl. Fach u.a. 1987). Es ist also zu unterscheiden zwischen dem Selbstverständnis der Verbände, den Hoffnungen, die auf Verbände übertragen werden und einer empirischen Analyse ihrer Wirkungsweise.

2.3.2 Umweltverbände als Innovateure?

Versucht man die bisherige Diskussion zusammenzufassen, dann kann festgestellt werden, daß unter bestimmten Bedingungen Umweltverbände als Innovateure auftreten können.

Sie machen vorzeitig als andere Akteure auf Probleme aufmerksam und sind damit Teil eines "Frühwarnsystems" (vgl. Weidner 1989, S. 22). Sie sorgen damit dafür, daß Themen auf die politische Tagesordnung gebracht werden, die sonst nicht thematisiert werden würden. Ihre prominenteste Rolle liegt damit am Anfang des Policy - Zyklus.

Sie sind aber auch immer mehr in der Lage, sich auch kompetent in die Debatte um Problemlösungsalternativen einzumischen. Zu den meisten bekannten umweltpolitischen Problemfeldern existieren ausgearbeitete konzeptionelle Problemlösungsstrategien. Am prominentesten sind dabei sicher die Energieszenarien des Öko-Instituts, die inzwischen methodisch und fachlich weit über die Umweltbewegung hinaus anerkannt sind. Auch in diesem Sinne sind Umweltverbände als Innovateure zu betrachten: Sie thematisieren nicht nur neue Probleme, sondern weisen auch neue Lösungswege auf. Die Reichweite dieser Problemlösungen geht weit über den Lebensweltschutz hinaus. Sie weisen zumeist auch die überlegene ökonomische Effizienz ökologischer Problemlösungen nach (vgl. z.B. die Least-Cost Planning Methode oder Negawatt im Energiebereich; vgl. Grießhammer 1987). Die Konfliktlinie geht damit über den Gegensatz von System- und Lebenswelt hinaus: es geht auch um unterschiedliche Systemlösungen, wo nicht selten nachgewiesen werden kann, daß die ökologischere Lösung auch ökonomisch

überlegen ist,

Selbst der Widerstand gegen Großprojekte und Risikotechnologien kann auch aus der Sicht politischer und wirtschaftlicher Entscheidungsträger langfristig funktional sein. Verbesserte Sicherheitsmaßnahmen, die ernsthafte Erwägung anderer, risikoärmerer Technologiepfade oder die Vermeidung des Aufbaus von Überkapazitäten können unintendierte funktionale Folgen eines von der politischen Elite eher als dysfunktional wahrgenommen Konflikts sein.

Schließlich artikulieren sie eine historisch gesehen relativ neue Konfliktlinie, die jenseits des traditionellen Rechts - Links Schemas liegt. Sie können eine gewisse Gegenmacht zu allen solchen Akteuren bilden, die versuchen, ökologische Folgekosten auf die Gesellschaft abzuwälzen. Da Umwelt ein öffentliches Gut ist, ist das Modell eines langfristigen Allgemeininteresses, das gegen kurzfristige Sonderinteressen steht, nicht ganz unangebracht. Sie können damit wesentlich zur Korrektur von Markt- und Staatsversagen beitragen, beide in gewisse normative Schranken verweisen - auch wenn sie nicht in der Lage sind, die Steuerungsleistungen von Markt und Staat zu substituieren oder selber zu übernehmen (vgl. Rohlke 87, S. 464). Sie können dabei die Realitätsblindheit vermachteter Strukturen korrigieren helfen.

233 Normalität und Irrelevanz?

Angesichts einer solchen von zahlreichen Autoren geteilten Sichtweise ist das Bild einer weitgehenden Normalität, die bestehende Werte und Wirtschaftsstrukturen nicht herausfordert, kaum angemessen, die Bedeutung von Umweltverbänden zu erfassen.

Ellwein zeichnet in seiner Verbandsanalyse ein solches Bild weitgehender Normalität: "Umweltschutz und -politik sind als Aufgaben der öffentlichen Hand anerkannt; Regierungen und Verwaltungen haben ihre sich daraus ergebenden Rollen übernommen; die Parteien nehmen auf die Formulierung und den Vollzug der einschlägigen Politik Einfluß; neben den Parteien gibt es eine größere Zahl von Verbänden, welche sich mit dem Thema auseinandersetzen und häufig postulativ, seltener auch praktisch hervortreten. Ein Teilgebiet der Politik scheint derart angemessen betreut." (Ellwein 1983, S. 400). Umweltpolitik und die Rolle der Verbände stellen sich also als Tagesroutine dar. Umweltschützer betreiben konkrete, eher technische Sacharbeit. Der Protest gegen Großprojekte erscheint hingegen als Sonderfall (vgl. S. 401). Insbesondere vor Ort ist das Erscheinungsbild von Umweltverbänden unauffällig. Die soziale Integration von Mitgliedern in ihren lokalen Zusammenhängen macht eine polarisierende Politisierung des Umweltthemas unattraktiv. Versuche, umfassende umweltpolitische Entwürfe in die Diskussion

zu werfen, scheitern in der Regel (S. 379f). Ihnen fehlt der Rückhalt an der Basis. ELLWEIN u.a. entwickeln in ihrer Studie das Modell eines Basis - Überbaukonflikts. Die Zentralen werden von radikaleren systemkritischen Aktivisten besetzt, während die Basis ordentliche Sacharbeit leistet.

Sicherlich verzerrt die Methodik seiner Analyse die Realität in die andere Richtung. Dadurch, daß Heimatverbände und Naturnutzer (z.B. Jäger), die sehr mitgliederstark sind, in die Verbandsanalyse mit aufgenommen werden, verschiebt sich das Gesamtbild in die Richtung seiner Normalitätsthese. Außerdem stellt eine Presseanalyse einen erheblichen Filter dar, weil grundsätzlichere oder allgemeinpolitische Stellungnahmen in der Lokalpresse selten Aussicht auf Publikation haben.

GERLACH stellt in diesem Zusammenhang fest, daß Regierungen dazu neigen, den Erfolg und die Bedeutung sozialer Bewegungen nicht zuzugeben, da dies ihren Zulauf noch weiter verstärken könnte (Gerlach 86, S. 51). Dies kann sicherlich auch vom Erkenntnisinteresse der Ellweinstudie behauptet werden.

Trotzdem macht seine Analyse auch auf ein relevantes, relativ unpolitisches Spektrum bei den Umweltverbänden aufmerksam, für das die grundsätzlichere These einer neuen Konfliktlinie kaum Bedeutung hat. Die Vielfalt der Interpretationen von der Bedeutung der Umweltbewegung entspricht wohl auch der Vielfalt der Ansätze und Vorstellungen, die sowohl in der Umweltbewegung, als auch zwischen und in den Umweltverbänden vorzufinden sind.

Eine der wenigen international vergleichenden Analysen, die die Bedeutung von Umweltverbänden empirisch untersucht (Knoepfel u.a. 1985) kommt zu dem Ergebnis, daß ihre Bedeutung von der Offenheit des politischen Systems mit abhängt. Bei ihrer Untersuchung zum Vollzugsdefizit der Luftreinhaltepolitik stellen sie fest, daß die politisch gesetzten Immissionsgrenzwerte oft durch das technische Normenbeiwerk (Meßbestimmungen, Analyseverfahren) wieder abgeschwächt werden.

Die effektive Kontrolle durch Umweltverbände setzt also eine wachsende technische Detailkompetenz voraus, die die Ressourcen für professionalisiertes Personal überstrapazieren (S. 303). Dort aber, wo einerseits gleichzeitig Immissions- und Emissionsgrenzwerte festgelegt worden sind, politische Ziele und ihre Wege dorthin transparent und überprüfbar gemacht wurden und gleichzeitig professionell gut ausgestattete Umweltverbände existieren, ist auch eine effektive Rolle von Umweltverbänden beim Vollzug von Umweltmaßnahmen feststellbar (ebda. S. 305).

3 Handlungskapazität, Offenheit und Innovation

Ob Umweltverbände tatsächlich als gesellschaftliche Innovateure auftreten können, hängt im wesentlichen von dem gesellschaftlichen Resonanzboden für ihre Aktivitäten oder der "Political Opportunity Structure" ab.

Zu dieser Chancenstruktur gehören im Wesentlichen drei Faktoren:

die Handlungs- und Steuerungskapazität des politischen und ökonomischen Systems, seine Offenheit gegenüber dieser neuen Konfliktlinie und damit zusammenhängend die rechtliche Stellung von Betroffenen- oder Umweltschutzinteressen.

3.1 Handlungskapazität

Der erste Faktor betrifft den Output eines politischen Systems. Ein politisches System, das geringe Ressourcen für die Umweltpolitik mobilisieren kann und ein ökonomisches System, das auf neue Anforderungen relativ unflexibel reagiert, sind schwerlich in der Lage, innovatorische Impulse von Umweltverbänden in einen politischen Output umzusetzen (vgl. zu diesem Ansatz Kitschelt 1983, Prittwitz 1990 und Jänicke 1990). Offene politische Systeme mit einer geringen politischen Steuerungsfähigkeit neigen zu "pluralistischen Politikzyklen" (Kitschelt 1983, S. 78): Teile der Verwaltung reagieren sympathisierend mit den Impulsen aus den Umweltverbänden, Themen werden zwar aufgegriffen, aber von konkurrierenden Verwaltungsbereichen einerseits und im Verlauf des Politikzyklus (von der Thematisierung bis zur Umsetzung) andererseits verwässert. Es werden in sich widersprüchliche Teilmaßnahmen in unterschiedlichen Teilen der Verwaltung diskutiert und sogar umgesetzt. Zwar erlaubt die Offenheit den Umweltverbänden Zugang zu den Institutionen (Verfahrensinnovation), die Umsetzung ist jedoch durch ein Vollzugsdefizit gekennzeichnet.

Geschlossene politische Systeme mit niedriger Steuerungsfähigkeit neigen zur Ausgrenzung bzw. zu "segmentierten Politikzyklen". Sie bieten kaum Resonanzboden für die Anliegen der Umweltverbände im Staatsapparat. Dies wirkt sich nicht selten entmobilisierend aus oder schafft ein polarisiertes politisches Klima.

Die Steuerungsfähigkeit des politischen Systems kann durch Überzentralisierung oder durch zu starke vertikale Fragmentierung in Frage gestellt werden (Kitschelt 1983, S. 73f, Jänicke 1990, S. 225). Überzentralisierung kann Informationsprobleme bei der Feinsteuerung bedeuten. Die Lösung von Umweltproblemen benötigt oft eine regionale Differenzierung, die die Steuerungskapazität der Zentralen übersteigt. Außerdem besteht die Gefahr der Überforderung der Zentralen, notwendige Informationen für eine angepaßte Politikentwicklung bzw. ihrer Kontrolle zu erhalten und vor allem zu verarbeiten. Politische Fragmentierung durch eine ausgeprägte Politikverflechtung kann die Steuerungsfähigkeit beeinträchtigen, weil die Interessen- und Kompetenzvielfalt einen Konsens über gemeinsame Maßnahmen erschweren. Scharpf (1985) nennt dieses Steuerungsproblem im Föderalismus die "Politikverflechtungsfalle" - die Neigung der Akteure, sich selbst zu blockieren (siehe unten genauer).

Dagegen bescheinigt Kitschelt (1983, S. 77) koordinierten, aggregationsfähigen und ressourcenstarken politischen Systemen die Fähigkeit zur effektiven umweltpolitischen Steuerung bzw. zur Anpassung an veränderte Bedingungen.

Schaubild nach Kitschelt 1983:

Steuerungsfähigkeit	Politisches System	
	Offen	Geschlossen
Groß	Innovatorische Politik	Etatozentrische Politik
Klein	Pluralistische Politikzyklen	Segmentierte Politikzyklen

Von zentraler Bedeutung ist zusätzlich die Anpassungsfähigkeit des ökonomischen Systems an verschärfte Umweltauflagen. Je weiter das umwelttechnische, organisatorische und verfahrenstechnische Know-how in einer Volkswirtschaft entwickelt sind, je flexibler und anpassungsfähiger diese auf neue Rahmendaten reagieren kann, desto größer ist auch die Steuerungsfähigkeit. In der Regel gilt dies für die führenden Industrieländer, während weniger entwickelte Ökonomien mit erheblichen Schwierigkeiten bei verschärften Umweltauflagen rechnen müssen (dazu ausführlich: Hey 1989, S. 166-174 und die dort angegebene Literatur). Jänicke nennt dies die Modernisierungskapazität einer Volkswirtschaft (1990, S. 221).

Auf dem Hintergrund dieser Überlegungen entwickelt PRITTWITZ seine These des Katastrophenparadoxons: Oft ist nicht die objektive Umweltsituation, sondern die Handlungs- und

Steuerungskapazität des politischen und ökonomischen Systems ausschlaggebend für die umweltpolitischen Aktivitäten. So entsteht eine positive Rückkopplung: steigende Handlungskapazität führt zu sinkender Umweltbelastung und dies wiederum zu vermehrten umweltpolitischen Aktivitäten. Umweltpolitik erfolgt prozyklisch - umso besser die Situation, desto strengere Qualitätswerte werden erlassen (vgl. Prittwitz 1990, S. 111).

3.2 Offenheit

Die zweite wesentliche Voraussetzung dafür, daß sich das innovatorische Potential von Umweltverbänden in einer verbesserten und verstärkten Umweltpolitik niederschlägt, ist ein offenes Input-System (Jänicke 1990, Weidner 1989, Prittwitz 1990). Ein offenes politisches System zeichnet sich dadurch aus, daß die Mobilisierungsschwelle für Umweltinteressen niedrig ist, um Zutritt zur politischen Arena zu erhalten (Kitschelt 1983, S. 71). Eine hohe Mobilisierungsschwelle liegt z.B. vor, wenn weder die Parteien noch die Verwaltung Themen von Umweltverbänden aufnehmen und diese erst massive Öffentlichkeitsarbeit, bis hin zu Aktionen und Demonstrationen mobilisieren müssen, bevor sie Gehör finden. Eine niedrige Mobilisierungsschwelle bedeutet, daß sie bereits mit neuen Themen Gehör finden, wenn diese in Form von Presserklärungen, Vorträgen oder direkten Kontakten mit der Verwaltung vorgetragen werden. Wichtige Institutionen, die für Umweltinteressen offen sein müssen, sind:

- die Regierungen, die die von Umweltverbänden angebotenen Themen und Handlungsalternativen in ihre Erwägungen einbeziehen müssen, d.h. auch die Existenz formalisierter Beteiligung bei Vorbereitung und Ausarbeitung von Problemlösungen,
- ein funktionierendes Parteiensystem, das die "Dethematisierung" der Umweltproblematik verhindert
- eine detaillierte Umweltberichterstattung, die eine Einschätzung der Lage der Umwelt ermöglicht, als Informationsbasis dienen kann und Transparenz schafft
- ein für Umweltfragen sensibles Mediensystem, das bereit ist, neue Themen und Konflikte frühzeitig aufzunehmen und gegenüber den Themen der Umweltverbände Resonanzbereitschaft zeigt.

3.3 Instrumente der Selbstregulation

Schließlich ist das zu stärken, was JÄNICKE als "dritte Quasi-Steuerungsinstanz" neben Staat und Markt bezeichnet: die rechtliche Situation der Betroffeneninteressen gegenüber Unternehmen und Staat (1976, S. 47f). Im Rechtssystem muß eine institutionalisierte Waffengleichheit zwischen Betroffenen und Verursachern existieren. Diese Rechtsposition hängt von der Verteilung der Beweislasten zwischen Verursachern und Betroffenen ab. Wichtige Faktoren sind dabei z.B. das Bewertungsverfahren über die Giftigkeit und Gefährlichkeit von Produkt und Produktion, die Verteilung von Beweislasten für die Bestimmung eines Umweltrisikos oder die Bedingungen des Schadensersatzes. Wer die Möglichkeiten zur Aufklärung der Öffentlichkeit hat, definiert auch die öffentliche Problemwahrnehmung und damit die Thematisierung einer Gefährdung (vgl. Beck 88, S. 211). Eine starke Rechtsposition von Umweltinteressen bei der Beweisführung von Umweltschädigungen trägt zur Internalisierung von Folgekosten bei. Werden die Hürden der Beweisführung von der Schädigung über den schädigenden Stoff hin zum Schadstoffverursacher den Betroffenen überlassen, ist die Rechtsposition eine wesentlich schwächere, als bei einer Beweislastumkehr für potentielle Emittenten (ebda. S. 214). Bedeutsame Instrumente einer solchen Selbstregulation sind das Haftungsrecht, Informationsrechte wie das Akteneinsichtsrecht, Verbandsklagerechte, die Finanzierung einer unabhängigen Umwelt- und Verbraucherberatung oder Kennzeichnungspflichten für schadstoffhaltige Produkte.

4 Der internationale Vergleich von Umweltverbänden: Bestimmungsgründe für Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Für die meisten großen Umweltverbände ist die nationale Umweltpolitik die zentrale Arena ihres Handelns. Mit Ausnahme der internationalen Organisationen WWF und Greenpeace sind die Umweltverbände in einem bestimmten nationalen Kontext entstanden. Hieraus ergibt sich natürlicherweise, daß ein Großteil der Organisationen nicht europäisch denkt, sondern nationale und lokale Partner und Gegner vor Augen hat. Die EG spielt zwar für die meisten Organisationen eine wachsende Rolle, die sich zum Beispiel darin äußert, daß in den letzten Jahren einige Organisationen Planstellen für die EG-Koordination geschaffen haben, aber sie ist dem nationalen Kontext untergeordnet.

Eine rein deskriptive Beschreibung der organisatorischen Hemmnisse für eine europäische Integration der Umweltverbände und Vorschläge zu ihrer Behebung greift daher zu kurz. Hinter Organisations- und Strukturfragen verbergen sich oft unterschiedliche Selbstverständnisse und politische Stile. Diese sind zumeist im nationalen politischen Kontext historisch gewachsen und erscheinen den Akteuren als "selbstverständlich". Daß sie dies aber nicht sind, mag ein wesentlicher Grund für eine gegenseitige "Verständnislosigkeit" sein, die ein gemeinsames Vorgehen behindert. Die nationale politische Chancenstruktur bestimmt im Wesentlichen die Strategien und Ansätze, die Umweltverbände wählen, um mit ihren geringen Ressourcen Erfolge zu erzielen. Sie suchen sich - wenn sie vor allem pragmatisch ausgerichtet sind - die Nischen, in denen ihre Erfolgchancen am stärksten sind (vgl. Grove-White 1989a, 1989b und 1991). Diese Nischen sind von Land zu Land unterschiedlich, was unterschiedliche Prioritäten, Ansätze, Kulturen und Stile erklären kann. Die Suche nach Gemeinsamkeiten und Übereinstimmungen bei der Wahl der Themen und Kampagnen setzt daher eine gewisse Sensibilität für die unterschiedlichen nationalen Handlungsbedingungen voraus.

Die in Brüssel praktizierte politische Kultur ist einigen Verbänden aus dem nationalen Kontext heraus vertraut, anderen aber eher fremd. Sie reagieren mit relativer Abstinenz von der europäischen Ebene. Für die deutschen Umweltverbände kann dies sicherlich für die vergangenen Jahre behauptet werden. Verständlich ist dies nur durch den nationalen politischen und kulturellen Kontext der Verbände. Über den internationalen Vergleich dieses Kontextes soll dann ein tieferes Verständnis für die strukturelle Bedingtheit unterschiedlicher Ansätze gewonnen werden. Außerdem wird hierdurch Vergleichsmaterial gewonnen, das für Strategievorschläge gewonnen werden kann, die an die Besonderheiten der EG angepaßt sind. Schließlich dient der Vergleich

auch noch als Erfahrungshintergrund für die Entwicklung von Reformvorschlägen für die europäischen Institutionen.

Umweltverbände unterscheiden sich hinsichtlich ihres Politikstils, ihrer wesentlichen Themen und ihrer Handlungskapazität, d.h. Stärke. Eine solche dreidimensionale Einteilung von Umweltorganisationen unterscheidet sich von den meisten Typologien, die zwischen 2 oder 3 Typen von Organisationen unterscheiden. Bekannt sind die Unterscheidungen zwischen dem Natur- und dem Umweltschutz, zwischen dem Lobby- und dem Kampagnenansatz oder dem zwischen einem ganzheitlichen und einem pragmatischen Anspruch (vgl. Cramer 1987, Richardson 1985, Ellwein 1983). Diese nehmen also entweder die zentralen Themen oder aber den Politikstil als Grundlage für ihre Einordnungsversuche.

Eine umfassende Typologie, die sich nicht nur auf den Politikstil, sondern auf den Gesamtcharakter der Organisation bezieht, führt RUCHT (1987, S. 243) ein, wenn er die Umweltverbände in den traditionellen Naturschutz, den pragmatischen Umweltschutz und die politische Ökologie unterteilt (vgl. unten genauer). Diese Einteilung betrachtet die Hauptthemen und den Politikstil als eine Einheit. Systemkritische Verbände werden andere zentrale Themen haben als Organisationen, die sich mit dem Naturschutz beschäftigen. Dies muß jedoch nicht immer der Fall sein: So sind viele spanische Naturschützer durchaus systemkritisch und mobilisieren auch zu Großdemonstrationen. Ihr Hauptthema macht sie nicht gleichzeitig zu honorigen, weitgehend integrierten oder unpolitischen Organisationen. Deshalb erscheint es sinnvoll, zwischen dem Thema und dem Stil einer Organisation zu unterscheiden.

In den meisten Ländern gibt es ein breites Spektrum von Verbänden mit den unterschiedlichsten Politikstilen, Themen und Arbeitsfeldern sowie Handlungskapazitäten. Welcher Typ von Organisationen sich allerdings in einem Land als besonders gewichtig herausstellt, hängt von der "nationalen Chancenstruktur" ab.

Der Politikstil steht mit dem politischen System in engem Zusammenhang. Die wesentlichen Arbeitsfelder hängen mit dem Entwicklungsstand der Umweltpolitik in dem entsprechenden Land, mit den wesentlichen ökologischen Problemlagen und der Geschichte des Landes zusammen.

Die Handlungskapazität ist vor allem eine Funktion der gesellschaftlichen Bedeutung der "neuen Konfliktlinien und Themen". Diese hängt wiederum im Wesentlichen von der Bedeutung des alten rechts-links Konflikts in der Gesellschaft, d.h. des Grades seiner wohlfahrtsstaatlichen Befriedung und damit vom wirtschaftlichen Entwicklungsstand ab (vgl. Brand 1985, S. 319).

4.1 Politikstil, politisches System und historische Erfahrungen

Die Literatur über die neuen sozialen Bewegungen unterscheidet zwischen expressiven und instrumentellen Organisationen (vgl. Rucht 1988, 319f). In eher expressiven Bewegungen geht es um Fragen der Gruppenidentität, um das Leben und Praktizieren anderer Umgangsformen, Politik- und Lebensstile. Ein ökologischer Konsumstil, die Überwindung autoritärer und hierarchischer Organisationsformen, das Loblied auf Dezentralität oder auch ein anderes Rollenverhältnis zwischen den Geschlechtern sind wesentliche Elemente der Gruppenidentität in diesen Organisationen. In der Organisation wird also eine eigene Gegenkultur entwickelt. Die Mittel erhalten damit einen dem Organisationszweck gleichberechtigten Stellenwert.

Dem expressiven Politikstil steht ein instrumenteller gegenüber. Man will etwas erreichen und wendet sich daher an die politischen und ökonomischen Machtzentren. Die knappen Ressourcen der Organisationen werden strategisch genutzt. Die Mittel werden rational auf das angestrebte Ziel abgestimmt, im Extremfall ohne Skrupel bei der Wahl der Mittel.

In der Realität gibt es diese Reinformen nicht. Instrumentelle Organisationen müssen auch die Motivation ihrer Mitglieder aufrechterhalten, expressive Organisationen müssen auch außenbezogene Ziele erreichen können (Rucht 1988, S. 320). Es läßt sich aber im internationalen Vergleich und im Vergleich zwischen nationalen Gruppen eine unterschiedliche Gewichtung zwischen diesen beiden Organisationselementen beobachten. Diese unterschiedliche Gewichtung, also unterschiedliche Organisationskulturen sind immer wieder auch Anlaß für persönliche und politische Konflikte.

Innerhalb der eher instrumentellen Verbände kann man zwischen Organisationen unterscheiden, die primär quasiöffentliche Aufgaben, vor allem im praktischen Landschafts- und Naturschutz übernehmen (vgl. Lowe 1983, S. 35f), den Organisationen, die sich auf die direkte Politikbeeinflussung konzentrieren (Lobbyorganisationen) und den mobilisierenden, sich an die Öffentlichkeit wendenden Organisationen (vgl. Heijden 1990 und auch Rucht 1988). Auch hier kann es Verbände geben, die alles machen. Wichtig für die Untersuchung ist dann, welches das vorherrschende Selbstverständnis auf nationaler und europäischer Ebene ist.

Der Politikstil steht mit der Offenheit des politischen Systems in Zusammenhang (ebda.). In Analogie zu den oben genannten Erfolgsbedingungen für Umweltverbände wird dies deutlich: Ist die Mobilisierungsschwelle, die das politische System setzt, hoch, existieren keine offenen

formellen und informellen Kanäle für die Interessensartikulation der Umweltverbände, werden offensichtliche Verfahrensfehler begangen, die die Ausgrenzung der Umweltinteressen verstärken und besteht gleichzeitig ein erheblicher, von vielen wahrgenommener Problemdruck, dann ist mit einer Radikalisierung des Umweltprotestes zu rechnen. Diese Rahmenbedingungen eines relativ geschlossenen politischen Systems galten im Deutschland (vgl. Roth 1985, Rohlke 1987) und im Frankreich (vgl. Leggewie 1985) der 70er Jahre. In beiden Ländern kristallisierte sich der Umweltkonflikt an der Atomenergie, die auch stellvertretend für eine weitergehende Technik- und Systemkritik grundsätzlich in Frage gestellt worden ist. In beiden Ländern entbrannten Ende der 70er Jahre blutige Auseinandersetzungen um die Nutzung der Atomenergie mit einem hohen Grad an Massenmobilisierung. Diese Eskalation war in beiden Ländern Ausgangspunkt für eine grundsätzliche Weichenstellung. In Frankreich erholte sich die Ökologiebewegung bisher nicht von ihrer Niederschlagung. In Deutschland wurden die Weichenstellungen in die Richtung einer GRÜNEN Partei getroffen, der es gelang, dem politischen System eine höhere Prioritätensetzung für das Umweltthema abzutrotzen und es schrittweise für Umweltthemen zu öffnen. Diese Unterschiede haben zahlreiche Gründe⁵ - einer davon liegt sicher darin, daß in Frankreich die Zentralisierung und Homogenisierung politischer Macht den ökologischen Protest erfolgreich entmutigen konnte und ihm keinen Ansatzpunkt innerhalb des politischen System anbot. In Deutschland ist politische Macht wegen des föderalen Systems aufgesplittert. Außerdem war die Regierungspartei in der Atomenergiefrage gespalten. Diese beiden Faktoren waren eine Chance für den ökologischen Protest, auch einen Resonanzboden im politischen System selber zu finden und ermöglichten zumindestens einen Teilerfolg der Antiatombewegung: das Atomprogramm wurde zurückgeschraubt und der tatsächlichen Nachfrageentwicklung nach Elektrizität angepaßt (vgl. hierzu: Fach u.a. 1987).

Ein geschlossenes politisches System macht die öffentlichkeitswirksame Polarisierung einer Frage zur Notwendigkeit. Die Argumentationsmuster werden daher relativ frühzeitig sehr grundsätzlich, um Breitenwirksamkeit zu erlangen. Die Notwendigkeit zur Kompromißformulierung besteht nicht, weil vom politischen System keine Zugeständnisse erwartet werden können, die substantiell sind. Expressive Politikelemente werden ein starkes Gewicht haben. Ein solches Grundverständnis kann sich zum sozio-kulturellen Selbstverständnis verfestigen, auch wenn sich die äußeren Rahmenbedingungen geändert haben.

Ein offenes politisches System schafft hingegen Anreize zur Anpassung an seine eigenen Spielregeln. Erfolgsbedingung von Umweltverbänden ist weniger die breitenwirksame Mobilisie-

⁵ So muß natürlich auch die Relevanz der "neuen Konfliktlinie" betrachtet werden, die in dem weniger entwickelten, zum Teil noch durch patriarchale Arbeitsbeziehungen gekennzeichneten Frankreich nicht so ausgeprägt sein kann, wie in den entwickelten Wohlfahrtsstaaten. Außerdem muß die Autonomie von den anderen großen Oppositionsparteien (KPF und PS) berücksichtigt werden.

nung, als argumentativer Sachverstand, Spezialistentum, genaue Kenntnisse der Verwaltung, sowie die Fähigkeit, Forderungen so "kleinzuhacken", daß sie von Verwaltungssegmenten für akzeptabel gehalten werden. Unter dieser Bedingung der "fach- und sachbezogenen" Kleinarbeit bestehen in offenen politischen Systemen für Umweltverbände gewisse Erfolgsaussichten. Zumeist wirkt auch die Verwaltung auf die Selektion und Bevorzugung von Organisationen hin, die einen solchen Politikstil praktizieren, während andere Gruppen als nicht vertrauenswürdig genug, oder zu unsachlich/ ideologisch abgestempelt werden können und damit ausgegrenzt werden. Verbände, die sich den Spielregeln der vertrauensvollen Zusammenarbeit anpassen, gemäßigt sind und ihr Expertenwissen einbringen, haben besseren Zugang zu den Informationen und dem Insiderwissen der Planungsbehörden, als eher militante Organisationen (vgl. Murphy 1985, S. 154 und Richardson/Watts 1985 im Vergleich Deutschland/ Großbritannien).

Die Offenheit und Geschlossenheit des politischen Systems ist ein wichtiger Erklärungsfaktor für das Verhalten der dominanten Umweltorganisationen. In jedem Land wird es ein breites Spektrum verschiedener Politikstile entsprechend der organisatorischen Vielfalt geben. Trotzdem kann man annehmen, daß sich diejenigen Organisationen als die wichtigsten durchsetzen, die dem politischen System und der augenblicklichen politischen Kultur angemessensten Ansatz haben. Auch die Offenheit und Geschlossenheit des politischen Systems erfährt im Zeitablauf gewisse Konjunkturen. Dies wird auch seine Auswirkungen auf die Arbeitsweise der Organisationen haben.

Von erheblicher Bedeutung für den Politikstil von Umweltorganisationen sind weiterhin die historischen Erfahrungen und Traditionen, die ihre Organisationsmitglieder einbringen.

Man kann dabei grob zwischen zwei großen Rekrutierungsfeldern unterscheiden: dem konservativen, eher bürgerlichen und honorigen Naturschutz, der zumeist eine Tradition hat, die bis ins 19. Jahrhundert zurückreicht und den neuen Mittelschichten, die ihre ersten Erfahrungen in den neuen sozialen Bewegungen seit Ende der 60er Jahre gemacht haben. Beide unterscheiden sich in ihren Grundwerten, in den Vorstellungen zur Organisationskultur und im Politikstil (vgl. Murphy 1985 für Großbritannien und den Reader von Franken/Ohler 1989). In den Begriffen von Habermas ausgedrückt: Umweltverbände rekrutieren sich aus unterschiedlichen Lebenswelten - diese sehen damit auch ihr Verhältnis zur Systemwelt in unterschiedlicher Weise.

Den Politikstil prägen weiterhin historische Schlüsselerfahrungen. Rolke weist in seiner Untersuchung über soziale Bewegungen in der deutschen Nachkriegszeit nach, wie sich bestimmte

Schlüsselerfahrungen von Bewegungsgeneration zu Bewegungsgeneration tradieren und die Bewegungs- und Verbandskultur entscheidend prägen: Die autonome Selbstorganisation außerhalb des parlamentarischen Systems ist z.B. ein Schlüsselwert in der deutschen Bewegungskultur, der sich aus den schlechten Erfahrungen der Ostermarschbewegung mit der Sozialdemokratie und den Gewerkschaften bis heute durch die verschiedensten Bewegungszyklen hindurch erhalten hat (vgl. Rolke 1987, S. 457). Ähnliche die politische Kultur prägende Schlüsselerfahrungen lassen sich auch in anderen Ländern identifizieren (so z.B. in Frankreich mit der PS oder in GB mit der Labour Partei), die von Land zu Land in unterschiedlicher Weise verarbeitet worden sind. Im spanischen Kontext z.B. ist die Bedeutung des faschistischen Regimes bis Ende der 70er Jahre ein gewichtiger Faktor für die Schwierigkeiten der spanischen Ökologiebewegung (vgl. Woischnik 1988).

4.2 Themenspektrum

Bei der Analyse des Themenspektrums von Umweltverbänden muß man zwischen verschiedenen Analyseebenen unterscheiden. Es gibt einerseits die großen Themen von Umweltverbänden und andererseits ihre konkreten Arbeitsfelder und "issues", anhand derer das große Thema vermittelt wird (Rucht 1988, S. 313).

Bezüglich der großen Themen von Umweltverbänden scheint es eine überraschende internationale Gleichzeitigkeit zu geben (vgl. Varillas 1991). Die Natur- und Vogelschutzverbände entstanden in den meisten Ländern um die Jahrhundertwende. In den Jahren um 1970 herum wurden die meisten neuen Umweltverbände gegründet. Der Bericht des Club of Rom über die Grenzen des Wachstums und die erste internationale Umweltkonferenz in Stockholm 1972 gelten als zentrale Daten, die einen wahren internationalen Schub zur Bildung von Umweltverbänden bzw. zu ihrem Bedeutungsgewinn ausgelöst haben.

Wesentlichste Themen dieser Gruppierungen waren die Diskussion um die Grenzen des Wachstums und die Kritik an einer sich verselbständigenden, risikoträchtigen, kontraproduktiven (Groß-)Technik. Wirtschaftswachstum und Umweltschutz wurde als Gegensatz angesehen, da ein linearer Zusammenhang zwischen Ressourcenverbrauch und Bruttonutzen angenommen wurde. Symbol der Technikkritik war vor allem die Atomenergie. In vielen Gruppen waren diese beiden Themen Teil einer grundsätzlichen Infragestellung der Industriegesellschaft. Dies war in unterschiedlicher Weise ausgeprägt, je nachdem, ob die Organisationen eher reformorientiert oder eher systemkritisch waren.

Diese Themen verbanden sich frühzeitig mit konservativen Themen, wie Verzicht, Askese,

Nullwachstum und dem Ruf nach einer starken Obrigkeit. HUBER (1982, S. 204f) ordnet die Gruppe um den Club of Rome, in dem bedeutende Führungspersönlichkeiten aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft vertreten waren, in diese Kategorie ein.

Gegen Mitte der 70er Jahre entstand ein Diskussionsstrang, der die Versöhnung von Wachstum und Ökologie über qualitatives oder selektives Wachstum anstrebte. Diese Diskussion war wesentlich weniger technikkritisch und betonte vielmehr das Potential von neuen sauberen Technologien (vgl. auch den Technikoptimismus von Huber 1985)

Gegen Ende der 70er Jahre kann man schließlich eine Welle beobachten, die die ökologische Kritik mit der neomarxistischen Kritik von Kapitalismus, Parlamentarismus, Staat und Massenkonsum in Verbindung bringt. Die Lösung der Ökologiefrage hängt in diesem Diskussionszusammenhang von der Befreiung vom kapitalistischen Wachstumszwang zusammen (vgl. Huber 1982, S. 204f).

In der seit dem Brundtlandbericht von 1987 wieder aufgeflamnten Debatte um "Sustainable Development" erfährt seit Mitte der 80er Jahre der zweite Diskussionsstrang sowohl in Naturschützerkreisen, als auch im Bereich der politischen Ökologie eine neue Renaissance (vgl. Spargaaren 1990, Varillas 1991, Rucht 1987, S. 243). Es geht dabei also im Gegensatz zu den 70er Jahren nicht mehr um Alternativen zur Industriegesellschaft, sondern um Alternativen in der Industriegesellschaft. Es findet eine Konvergenz zwischen Naturschutz und Umweltschutz statt. Viele traditionelle Naturschutzverbände haben in den letzten Jahren ihren Namen oder ihre Programmatik geändert: 1975 der BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) Bayern, 1990 der DBV (Deutscher Bund für Vogelschutz), 1990 der IUCN (International Union for the Conservation of Nature), der die zweite Weltstrategie für Sustainable Development formuliert hat oder der spanische Dachverband CODA (Coordinacion para la Defensa del Ambiente; früher Vogelschutz). Auch das Weißbuch zum europäischen Binnenmarkt der europäischen Umweltverbände, in denen sowohl Natur- als auch Umweltschützer vereint sind, drückt einen solchen Perspektivwandel in Richtung einer ökologischen Strukturpolitik aus (EEB 1991).

Allerdings wird der Begriff "Sustainable Development" heute so vielfältig interpretiert (vgl. Loske 1990, Spargaaren 1990, S. 11), daß sich in diesem Begriff sowohl Regierungsvertreter als auch Umweltverbandsvertreter wiederfinden können. Es kann sich daher auch um eine Scheinkonvergenz handeln.

Im Gegensatz zu der Debatte in den 70er Jahren ist die heutige Diskussion allerdings wesentlich ausdifferenzierter. Es existieren in einigen Ländern sektorale Konzepte, die Instrumente für

einen ökologischen Strukturwandel hin zu nachhaltigen Wirtschaftsweisen entwickelt haben. Weitgehend internationalisiert ist hierbei die Energiedebatte, während die Diskussion um eine ökologische Verkehrs-, Agrar- und Chemiepolitik in unterschiedlicher Weise in den einzelnen Ländern ausgeprägt ist.

Jenseits dieser großen Gemeinsamkeiten gibt es allerdings auch erhebliche Unterschiede: Der Naturschutz ist in einzelnen Ländern ausgeprägter als in anderen. Die konkreten Arbeitsfelder, an denen diese großen Themen diskutiert werden, unterscheiden sich von Land zu Land. Auch dies steht in engem Zusammenhang mit der Chancenstruktur auf nationaler Ebene, den dominanten Umweltproblemen und dem Stand der Umweltpolitik im jeweiligen Land.

Für den Stand der Umweltpolitik in einem Land sind verschiedene Phasenmodelle entwickelt worden (vgl. Jänicke 1986 und Prittwitz 1990, S. 225). Diese beziehen sich auf die Dynamik staatlicher Umweltpolitik. Es kann nun nicht mit Sicherheit gesagt werden, ob Umweltverbände mit ihren Arbeitsfeldern einem ähnlichen Phasenmodell folgen oder nicht. Es erscheint aber plausibel, daß Verbände, die sich primär auf das Lobbying und die kritische Politikbegleitung verlagern, in ihren Arbeitsfeldern und Argumenten den Phasen der staatlichen Umweltpolitik sehr nahe sein müssen, bzw. diesen nur ein wenig voraus sein können. Eines ihrer zentralen Arbeitsfelder ist das staatliche Vollzugsdefizit, d.h. also die Kritik an den nicht umgesetzten staatlichen Vorgaben. Sie befinden sich damit also mit ihrer Arbeit auf der selben Entwicklungsstufe wie die staatliche Umweltpolitik.

Mobilisierende Organisationen werden hingegen ihre Kampagnen auf die Resonanz in der Öffentlichkeit hin ausrichten - die ebenfalls national strukturiert ist - aber nicht unbedingt den Entwicklungsphasen staatlicher Umweltpolitik folgen.

Ob daher das Phasenmodell von Prittwitz, das im folgenden dargestellt wird, tatsächlich ein taugliches Analyseinstrument ist, kann erst nach den Fallstudien und den Länderanalysen gesagt werden.

Prittwitz entwickelt in seiner Theorie der Umweltpolitik ein dynamisches Modell, das den Zusammenhang zwischen dem Typ der Umweltpolitik und dem Typus der Umweltbelastung klärt.

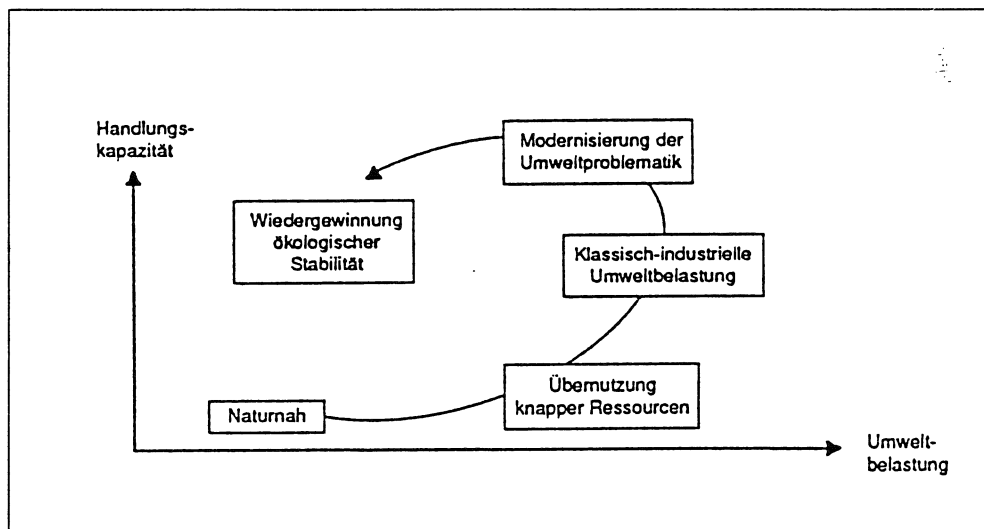


Abb. 2 Schaubild nach Prittwitz S.225: Sozioökologische Strukturtypen aus Handlungskapazität

Am Anfang der Industrialisierung ist einerseits die politisch-ökonomische Handlungskapazität niedrig, andererseits sind die Formen der Naturnutzung noch relativ naturnah. Es gibt noch unberührte Natur. In vielen Regionen der europäischen Peripherie gibt es noch Gegenden, für die diese Bedingungen zutreffen (vor allem Spanien).

Die Umweltbelastung steigt dramatisch an, wenn diese Ressourcen übernutzt werden, sei es durch großangelegte Erschließungspläne, Infrastrukturprojekte und Landnutzungsumwandlungen. Auch dieses Phänomen kann in der europäischen Peripherie vor allem als Folge des europäischen Regionalfonds und der ehrgeizigen Wachstumsstrategien der Regierungen beobachtet werden (vgl. CODA 1989).

Diese Problemlagen werden daher auch prioritäre Themen für Umweltverbände sein. Naturschutz in der Peripherie ist zwar konservativ, hat aber dort eine wesentlich radikalere Qualität als der Naturschutz im Norden. Die Gefährdung und Zerstörung noch intakter Natur- oder Kulturlandschaft durch die Wachstumsimperative der nachholenden Industrialisierung führen zu schwer vermittelbaren Gegensätzen zwischen Naturschutz und Regierungspolitik (vgl. zu diesem Thema: TASK FORCE 1989, Hey 1991a, CODA 1989, Protokoll des spanischen Round-Tabels, Wolf 1989, Reth 1989).

Die nächste Phase wird als die der klassischen industriellen Umweltverschmutzung betrachtet. Typisch sind die hochgradige Luft-, Wasser- und Bodenverschmutzung sowie die Entwicklung von Altlasten. Die Handlungskapazität des politisch-ökonomischen Systems ist noch so gering, daß Umweltschutz primär aus Maßnahmen von sehr geringer Wirkungstiefe besteht: Sanie-

rungsmaßnahmen, kompensatorische Maßnahmen und Problemverlagerungen überwiegen. Die "Primitivform" des Umweltschutzes überwiegt (vgl. Jänicke 1986, S. 78). Diese Formen der Umweltverschmutzung sind heute typisch für Osteuropa, einige altindustrielle Regionen in Mitteleuropa und der Peripherie. Auch einige Umweltprogramme der EG (vor allem Life, MEDSPA, ACE) befinden sich zum Teil noch auf diesem Niveau.

Innovatorische Umweltpolitik bedeutet in dieser Phase vor allem die Einführung von Filtertechnologien, Abgasreinigungsanlagen und Kläranlagen. Umweltverbände werden sich thematisch auf verbesserte Standards konzentrieren.

In der vierten Problemstufe ist die Handlungskapazität des politisch-ökonomischen Systems soweit angestiegen, daß eine verbesserte End-of-Pipe Technologie vorgeschrieben wird. Dies ist weitgehend das augenblickliche Stadium der europäischen Umweltpolitik und das der meisten nationalen Regierungen. Auch dieser Ansatz führt zu Problemverlagerungen und hat eine unzureichende Wirkungstiefe. Technische Emissionsverminderungen werden durch die Wachstumsprozesse zum Teil wieder wirkungslos gemacht. Außerdem werden neue Risiken produziert, deren sinnliche Wahrnehmung unmöglich ist (Dioxine, Gentechnologie und Radioaktivität als Symbole dieser Risikoproduktion (vgl. Beck 1988).

Das Thema von Umweltorganisationen auf dieser Stufe wird die Forderung nach Problemvermeidung, nach verbesserten technologischen Wirkungsgraden und nach neuen Technologien sein. Es kommt eine generelle oder zumindest sektorale Wachstumskritik hinzu (z.B. die Forderung nach Verkehrssparen). Ein weiteres Thema wird die Technikkritik werden, die sich an den irreversiblen, ubiquitären und zeitlich wie räumlich nicht mehr eingrenzbaeren Risiken einiger Technologieentwicklungen entzündet. Dies entspricht etwa dem Diskussionstand der Umweltverbände in den stark industrialisierten Zentren der EG und den skandinavischen Ländern.

In der 5. Stufe - der Phase der Wiedergewinnung ökologischer Stabilität - ist schließlich die Umweltdimension in die anderen Bereiche voll integriert. Ein ökologischer Strukturwandel in Richtung einer weniger energie- und rohstoffintensiven Ökonomie ist vollzogen worden. Umweltfreundliche, energieeffiziente Technologieanwendungen und Nutzungen haben sich durchgesetzt. Eine solche Phase ist die Hoffnung der Autoren, die mit einem solchen Phasenmodell arbeiten (vgl. Jänicke 1986 und Prittwitz 1990, S. 227). Welches dann die Themen der Umweltverbände sein werden, läßt sich noch nicht vorhersagen. Da diese Stufe aber in absehbarer Zeit nicht erreicht wird, ist diese Frage für eine empirische Analyse eher müßig.

Dieses Schema kann nur versuchen, unterschiedliche Themenkonjunkturen in unterschiedlichen Ländern zu erklären. Nur die situative Analyse in den einzelnen Ländern kann auch andere Zusammenhänge für unterschiedliche Arbeitsschwerpunkte aufdecken.

Da allerdings alle Problemtypen in der einen oder anderen Weise vorfindbar sind, werden auch die Aktivitäten überall vertreten sein, allerdings in unterschiedlicher Ausprägung und Intensität.

4.3 Handlungskapazität, Wertewandel und Neue Themen

Die Handlungskapazität von Umweltverbänden hängt im Wesentlichen von der Anzahl ihrer (aktiven) Mitglieder und ihrer hauptamtlich Angestellten ab. Je mehr Personal ein Verband hat, desto ausdifferenzierter, spezialisierter und fachlich fundierter kann er entweder Lobbyarbeit vorbereiten und sich damit als kompetenter Gesprächspartner für die Verwaltung anbieten oder desto medienwirksamer kann er öffentliche Kampagnen organisieren (vgl. Greenpeace).

Von einer Ungleichzeitigkeit in Europa kann man hinsichtlich des Wertewandels und der Bedeutung der Themen der "neuen sozialen Bewegungen" sprechen. Die Stärke und Bedeutung von Umweltverbänden, insbesondere von Umweltschutzverbänden steht in engem Zusammenhang zu der gesellschaftlichen Bedeutung des Umweltthemas überhaupt. Je mehr Menschen dies als vordringlich betrachten oder auch bereit sind, umweltpolitisch aktiv zu werden, desto größer wird auch die Bereitschaft sein, sich in Umweltverbänden zu organisieren, desto größer werden folglich auch die Finanz- und Personalressourcen von Umweltverbänden sein. Je stärkeres Gewicht das Umweltthema wiederum in der Gesellschaft hat, desto stärkere Bedeutung werden Umweltverbände haben, ihr Thema und ihre Problemlösungen in die politische Arena einzubringen, desto größer wird die öffentliche Resonanz und ihr Bekanntheitsgrad sein. Dies verschafft ihnen wiederum Legitimität und Einfluß, der über die unmittelbare Mitgliederzahl hinausreicht.

Die international vergleichende Literatur zur Bedeutung der neuen sozialen Bewegungen sieht einen engen Zusammenhang zwischen dem ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes, dem allgemeinen Lebensstandard und dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates und der Bedeutung der "Neuen Konfliktlinie".

Dominiert die alte soziale Frage, d.h. der Verteilungskonflikt bzw. die Rechts-Links Konfliktlinie, beherrscht also der Konflikt zwischen verschiedenen Erwerbsinteressen die politische Szenerie,

sind die Entfaltungschancen für Umweltverbände relativ gering (vgl. Brand 1985, S. 319). Dies ist vor allem in Ländern zu beobachten, die eine aufholende Industrialisierung vorantreiben wollen, oder in denen die Anpassungskrise traditioneller Industrien besonders starke soziale Spannungen hervorruft. Diese Bedingungen gelten tendenziell für die Länder der europäischen Peripherie, also Irland, Portugal, Spanien und Griechenland. Mit Einschränkung haben auch in Frankreich und Großbritannien industrielle Konflikte die Umweithfrage überlagert (vgl. Leggewie 1985 und Murphy 1985, S. 146). In Großbritannien bietet die ökonomische Nachkriegsstagnation relativ geringe Angriffsfläche für die Wachstumskritik der Umweltbewegung (ebda.)

Trotzdem fällt Großbritannien aus diesem theoretischen Schema etwas heraus, da dort Umweltverbände mit sehr großen Ressourcen existieren. Diese haben aber zumeist eine jahrzehntealte Tradition als Naturschutzverbände, deren Entstehungsbedingungen nicht mit den Theorien über die neuen sozialen Bewegungen erfaßt werden können (vgl. Rothgang 1990).

Diese Phänomene drücken sich auch im Parteiensystem aus. Dieses ist noch primär am traditionellen Rechts-Links Schema ausgerichtet, sozialdemokratische und kommunistische Parteien vertreten noch vor allem Wachstumsinteressen. Bündnisse zwischen der Umweltbewegung und den Linksparteien waren oft nur zum Preis einer Rücknahme der ursprünglichen Forderungen möglich (Fall Großbritannien) oder wurden gar mit dem eigenen Niedergang erkaufte (Fall Frankreich).

Ist der ökonomische Entwicklungsstand hoch, hat sich ein breiter Dienstleistungssektor entwickelt und sind soziale Konflikte wohlfahrtsstaatlich befriedet, dann erhalten die neuen Themen einen höheren Stellenwert. Da die meisten Aktivisten aus den bildungsbürgerlichen Mittelschichten kommen, ist ein breiter, moderner Dienstleistungssektor ein wichtiges Rekrutierungsfeld für die Umweltbewegung. Gleichzeitig treten im entwickelten Wohlfahrtsstaat die alten sozialen Konflikte etwas in den Hintergrund. Dies hat zur Folge, daß die ökologischen und sozialen Folgeprobleme des Wohlfahrtsstaates und der industriellen Wachstumsproduktion von breiteren Bevölkerungskreisen als Problem wahrgenommen werden und auf Gegenbewegungen stoßen (vgl. Roth 1985). Dies gilt vor allem für die skandinavischen Länder, Dänemark, die Niederlande und mit Einschränkungen für die Bundesrepublik Deutschland⁶. In diesen Ländern hat sich auch das Parteiensystem verändert - entweder durch den Auf- (und Ab-) stieg grüner Parteien oder durch die selektive Übernahme der Forderungen der Umweltbewegung durch andere Parteien.

⁶ Die Einschränkung ergibt sich daraus, daß in den neuen Bundesländern die soziale Frage erst einmal die "neuen" Themen überlagern wird. Dies ist sicherlich auch mit der Wahl am 2. Dezember von der ganzen Bevölkerung bestätigt worden.

4.4 Politischer Stil, Themen, Handlungskapazität und europäische Zusammenarbeit

Zwischen den drei grundlegenden Charaktereigenschaften von Umweltverbänden, ihrem politischen Stil, ihren Themen und ihrer Handlungskapazität bestehen Wechselbeziehungen. Überall stößt die Zusammenarbeit möglicherweise auf gewisse Hürden - es sind aber auch Überschneidungen möglich.

Aus dem bisherigen Überblick lassen sich folgende Arbeitshypothesen bilden:

1. Hinsichtlich des **politischen Stils** kann man zwischen eher expressiven und eher instrumentellen Organisationen, zwischen einem eher radikalen Kampagnenansatz und einem eher pragmatischen Lobbyansatz unterscheiden. Welcher Stil vorherrscht, hängt mit dem nationalen Kontext der Entstehung eines Verbandes zusammen. Geschlossene politische Systeme fördern eher expressive Politikformen, offene schaffen eher Anreize zu einem instrumentellen Politikverständnis.
2. Für eine **europäische Zusammenarbeit** sind diese unterschiedlichen Politikverständnisse eher ein Hindernis. Es wird wahrscheinlich einen Konflikt zwischen diesen beiden Organisationstypen darüber geben, ob man sich eher auf die Spielregeln der EG-Institutionen einläßt oder diese verändert. Die Kompromißbereitschaft zwischen diesen Ansätzen ist Grundlage für eine effektive Einflußnahme.
3. Jedes Land bietet eine andere "**Chancenstruktur**" für **bestimmte Themen, auf den unterschiedlichen politischen Ebenen** (von der Kommune bis zur EG) und auf **bestimmten Stufen des politischen Entscheidungsprozesses**. Umweltverbände müssen diese nutzen, wenn sie erfolgreiche Kampagnen- oder Lobbyarbeit machen wollen. Eine europaweite Kampagne muß bereits im Vorfeld diese unterschiedlichen Chancenstrukturen berücksichtigen, wenn sie Aussicht darauf haben will, die einzelnen Verbände zu mobilisieren und eine europaweite öffentliche Resonanz zu bekommen. Die Übertragung eines nationalen Modells auf andere Länder ist nicht realistisch.
4. Aufgrund des unterschiedlichen Standes der nationalen Umweltpolitik ist die **Position der Umweltverbände zur EG** unterschiedlich: in Ländern mit niedrigen Standards erscheint die EG-Kommission tendenziell als Verbündete für die Umweltverbände. In Ländern mit hohen Standards wird eher die Gefahr gesehen, daß die eigenen Forderungen durch den "Sachzwang Binnenmarkt" unterlaufen werden. Das Verhältnis zur EG ist daher eher kritisch.
5. Umweltverbände können als **Innovateure** auftreten - dies nicht nur in einem rein umweltpolitischen Sinne, sondern auch in einem gesellschaftspolitischen. Sie sind ein

Machtfaktor und sie können Legitimationsdruck gegenüber innovationsfeindlichen, vermachteten Verteilungskonkordien bilden. Ob dieses Potential sich in Politik umsetzt, hängt einerseits von ihrem strategischen Vermögen, andererseits aber auch von der Offenheit des politischen und gesellschaftlichen Systems ab.

6. Es gibt ein **Zentrum -Peripheriegefälle** hinsichtlich der Bedeutung von Umweltverbänden und ihres gesellschaftlichen Resonanzbodens. Entwickelte Dienstleistungsgesellschaften mit einer ehem befriedeten Rechts-Links-Konflikt bieten einen besseren Resonanzboden für das Umweltthema, als überindustrialisierte oder weniger entwickelte Länder. Die unterschiedliche Handlungskapazität von Umweltverbänden muß bei europäischen Kampagnen berücksichtigt werden.
7. Angesichts dieser Schwierigkeiten, unterschiedliche nationale Kulturen zusammenzubringen, haben die internationalen, hierarchisch gegliederten Verbände Greenpeace und WWF Startvorteile für eine europaweit koordinierte Arbeit. Ihr Zentralismus kann allerdings dazu führen, daß sie in einzelnen Ländern oder auf europäischer Ebene ungeeignete Strategien haben.
8. Die unterschiedliche Handlungskapazität von Umweltverbänden wird wiederum über den Kooperationswillen entscheiden. Große Verbände mit starken Ressourcen haben erstens einen hohen Aufwand, die Binnenkommunikation zu bewältigen, und zweitens geringe Anreize zu einer Kooperation, da sie selber ausreichend Ressourcen mobilisieren können. Dies gilt vor allem für große Verbände, die bereits starke Beziehungen zur EG-Ebene ausgebaut haben und vermutlich für die von Anfang an international organisierten Verbände, wie Greenpeace oder WWF. Kleine Verbände werden dagegen sehr stark an Kooperation interessiert sein, da sie nur durch die Bündelung ihrer geringen Ressourcen ihre Einfluß- und Informationschancen ausbauen können. Dies wird verstärkt für die Verbände in der Peripherie gelten, für die der Zugang zu den europäischen Institutionen ohnehin relativ schwer ist.
9. Strukturvorschläge für eine verstärkte und verbesserte Vernetzung der Verbände auf europäischer Ebene müssen diese Konstellationen einbeziehen, wenn sie nicht an der Realität vorbeigehen wollen.

5 Die Europäische Integration und Umweltinteressen

Für die Untersuchung der Einflußmöglichkeiten von Umweltverbänden auf die europäische Umweltpolitik ist es von besonderer Bedeutung, inwieweit die drei oben genannten Grundbedingungen für die Ausschöpfung ihres innovatorischen Potentials, hohe Steuerungsfähigkeit, Offenheit und starke Rechtsposition, in den europäischen Institutionen überhaupt erfüllt sind und werden. Sind diese nicht erfüllt, kann das innovatorische Potential von Umweltverbänden nicht zur Geltung kommen. Die Bedeutung internationaler Verbandszusammenschlüsse hängt immer auch vom Stand der politischen Integration ab (vgl. Reh binder u.a. 1985, S.270) . Verbände sind weniger Integrationsfaktor, sondern vielmehr Produkt der Integration.

5.1 Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der EG

Die umweltpolitische Steuerungsfähigkeit der EG hängt im wesentlichen vom Stand der Entwicklung der politischen Integration in Europa ab. Ist diese gegenüber der ökonomischen Integration schwach ausgeprägt, so ist auch die Steuerungs- und Handlungskapazität der EG als schwach einzuschätzen. Es gibt mehrere Ansätze, den Stand der Integration einzuschätzen:

- die politische Integrationstheorie
- politikwissenschaftliche Ansätze, die die Entscheidungszentren in der EG untersuchen
- die Untersuchung der Rechtsbefugnisse der EG in der Umweltpolitik
- die Untersuchung von Bedeutung und Ressourcen der Generaldirektion Umwelt im Verhältnis zu den anderen Kommissionsabteilungen

5.1.1 Integrationstheorie und Umweltpolitik

Die EG ist weder ein souveräner Staat, der über sämtliche Rechtsinstitutionen westlicher Demokratien verfügt, noch ist sie bloß eine internationale Organisation, die keine Rechtssetzungsbefugnis hat (Krämer 1988, S. 285). Diese Zwitterstellung ist Ergebnis einer unvollendeten politischen Integration.

Die traditionellen Integrationstheorien haben ein Stufenmodell von Integration entwickelt (vgl. Lindberg 1971; Haas 1971). Diese Integrationstheorien unterstellten zumeist eine möglichst hohe Integrationsstufe als das politische Ziel.

In der Umweltpolitik kann man allerdings nicht pauschal eine möglichst große Zentralisierung von Kompetenzen als ein Ziel an sich werten. In der Umweltpolitik kann man davon ausgehen, daß sowohl eine "vollendete" Integration, als auch eine "unvollkommene" Integration die politische Steuerungsfähigkeit auf europäischer Ebene beeinträchtigt. Eine vollendete Integration führt zur Überzentralisierung von umweltpolitischen Maßnahmen, die der ökologischen, sozialen und politischen Problemvielfalt in Europa nicht gerecht wird (vgl. Weinstock 1983). Da angepaßte und intelligente Lösungen zumeist einen hohen Grad an Dezentralität erfordern (paradigmatisch hierfür ist die Energiedebatte) kann man in der Umweltpolitik nicht mehr pauschal von der integrationstheoretischen Annahme der 50er Jahre ausgehen, die die Integration per se als positiv ansieht. Eine wesentliche differenziertere Sichtweise ist notwendig, wie sie sich in der Diskussion um das Subsidiaritätsprinzip ausdrückt.⁷

In der ökologischen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips (vgl. Loske 1990, Hey 1991) wird anerkannt, daß der Nationalstaat zur Lösung bestimmter Probleme zu groß und für andere zu klein geworden ist. Dezentralität und Zentralität, lokale Konzepte und internationale Rahmenbedingungen werden nicht mehr als Widerspruch wahrgenommen, sondern als sich gegenseitig bedingende Elemente einer vorausschauenden ökologischen Strukturpolitik. Insbesondere auf den Gebieten der Energie-, Verkehrs- und Agrarpolitik ist die finanzielle und institutionelle Stärkung der regionalen und kommunalen Ebene Voraussetzung für ökologisch tragfähige Konzepte. Nur auf dieser Ebene sind gleichzeitig bedürfnisgerechte und an die lokalen Bedingungen anpaßte Konzepte realisierbar. Auf der anderen Seite bedarf es aber immer mehr international harmonisierter Rahmenbedingungen (z.B. ökologische Steuern, Mindestnormen), um eine gegenseitige Standortkonkurrenz durch unterschiedliche Umweltstandards zu verhindern, und um grenzüberschreitende Umweltprobleme lösen zu können.

Umweltpolitische Handlungsfähigkeit drückt sich dann darin aus, inwieweit eine Kooperation der verschiedenen politischen Ebenen von der Kommune über die Region, den Nationalstaat bis zur europäischen Ebene gelingt. Die Maßnahmen der verschiedenen Ebenen müssen dann so aufeinander abgestimmt werden, daß sie sich einerseits gegenseitig verstärken und andererseits die umweltpolitischen Handlungsmöglichkeiten der unteren Ebenen erweitern und nicht beeinträchtigen. Ein solches Modell setzt gemeinsame umweltorientierte Entwicklungsleitbilder voraus, die eine dezentralisierte Koordination der einzelnen Akteure erlaubt, ohne ihre Aktivitäten ordnungsrechtlich gleichschalten zu müssen. Es muß also einen Konsens über die Notwendigkeit und die Art eines ökologischen Strukturwandels in der EG geben. Anstelle des Nullsum-

⁷ zu dieser Debatte vgl. Hey 1990a und 1990b, Siebert 1988, TASK FORCE Bericht 1989, Schneider/Sprenger 1990

menspiels um Kompetenzen entsteht dann ein Plussummenspiel, durch das die Handlungskapazität einer politischen Ebene durch die Aktivitäten der anderen erweitert werden (vgl. konkreter Hey 1990E, S. 39f und S. 54f). Sicherlich ist dies ein idealtypisches Integrationsmodell - jedoch eines, das unter dem Gesichtspunkt der Steuerungsfähigkeit wohl ein theoretisches Optimum darstellt und an dem der gegenwärtige Stand der europäischen Integration gemessen werden kann.

Eine solche Sichtweise von Subsidiarität hat relativ wenig mit der Vorstellung klar abgegrenzeter Kompetenzbereiche zwischen den verschiedenen Ebenen (horizontale Arbeitsteilung) oder einer unterschiedlichen Aufgabenteilung bei verwaltungsinternen Abläufen (vertikale Arbeitsteilung) zu tun. Es geht also nicht darum, ob die EG in einem bestimmten Bereich (z.B. Verkehrspolitik) eine Kompetenz hat oder nicht, sondern vielmehr darum, welche rechtlichen und physischen Rahmenbedingungen in einem Bereich sinnvollerweise europäisch, national, regional oder kommunal gesetzt werden sollen. Es geht auch nicht einfach darum, daß die EG mehr Gesetzgebungskompetenzen hat und die unteren Ebenen mehr Vollzugsaufgaben übernehmen (vertikale Arbeitsteilung). Alle Ebenen sollten eine subsidiäre Gesetzgebungskompetenz haben, sofern es die Umweltstandards bzw. die Umweltsituation verbessert⁸. Diese Arbeitsteilung wird sich je nach Problem von Sektor zu Sektor unterscheiden müssen und ist damit Teil eines Aushandlungsprozesses zwischen den verschiedenen Ebenen.

Betrachtet man den realen Stand der politischen Integration der EG, kann aber eher davon ausgegangen werden, daß sie zu schwach ausgeprägt ist und nicht zu stark.

Dies läßt sich aus der noch dominanten neofunktionalistischen Integrationstheorie herleiten. Nachdem idealistische und förderalistische Modelle der europäischen Integration in der Anfangszeit der EG gescheitert sind, dominiert heute der Neofunktionalismus.

Das erste Modell geht davon aus, daß zuerst leistungsfähige politische Institutionen geschaffen werden müssen, die dann die wirtschaftliche Integration voranbringen. Das zweite geht davon aus, daß die Marktintegration Folgeprobleme mit sich bringt, die einen politischen Handlungsbedarf nach sich ziehen, der die politische Integration vorantreibt (vgl. Nye 1971, S. 195ff, Mortimer 1990, S. 77f). Die politische Integration erfolgt durch die wachsenden Ungleichgewichte, die der Binnenmarkt auslöst. Sie erfolgt auch aus der vermehrten Kommunikation der nationalen Akteure bzw. Eliten, die wiederum die Forderung nach leistungsstarken Institutionen nach sich zieht. Bereits NYE warnt aber davor, daß die politische Integration der Marktintegration automatisch folgt. Es gibt durchaus wichtige Faktoren, die diese ins Stocken geraten läßt:

⁸ Zuleeg 1987 nennt dies treffend den Grundsatz des "bestmöglichen Umweltschutzes".

Einer der wichtigsten ist sicherlich das regionale Entwicklungsgefälle, das unterschiedliche wirtschaftspolitische Strategien erfordert.

Das Projekt Binnenmarkt '92 folgt im Wesentlichen der neofunktionalistischen Integrations-
theorie. Mit ihm sollen die wesentlich Hemmnisse zur Verwirklichung der vier Freiheiten (von
Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen) beseitigt werden. Erst später sollen weitere
Schritte in die Richtung der politischen Union bzw. einer Währungsunion folgen. Die Vollendung
des Binnenmarktes war allerdings Teil eines umfassenderen Pakets der Reform der römischen
Verträge. Die Kommission hat hiermit zum ersten Mal ein Mandat für die gemeinschaftliche
Umweltpolitik erhalten, das bestimmten Qualitätskriterien genügen muß. Formal kann man also
davon ausgehen, daß Umweltpolitik ein wichtiger, wenn auch nicht unbedingt gleichberechtigter
Pfeiler der europäischen Integration geworden ist.⁹

Faktisch kann man aber auch im Umweltbereich von der Ungleichzeitigkeit von wirtschaftlicher
und politischer Integration sprechen. Dem 1985 konzipierten Binnenmarktprogramm ist 1988/89
eine generelle Umweltverträglichkeitsprüfung (dem sog. TASK FORCE - Report) gefolgt, die
einer reinen Marktintegration ohne eine begleitende Umweltpolitik relativ schlechte Noten
ausgeteilt hat. Es ist derzeit noch eine offene Frage, wie die von der TASK FORCE für notwen-
dig erachtete Integration der Umweltbelange oder mit anderen Worten: eine verstärkte und auf
neuen Instrumenten aufbauende umweltpolitische Integration, in die Praxis umgesetzt wird (vgl.
dazu ausführlich EURES-dp 13).

REHBINDER u.a. (1985, S. 203f) charakterisieren die europäische Umweltpolitik als " regulati-
ves Flickwerk". Zentrale Probleme werden ignoriert, während Randbereiche bis ins Detail
geregelt werden." Der europäischen Umweltpolitik fehlt die Tiefe, ihr mangelt es an Kom-
plexität und an Konzentration auf wesentliche Fragen. So wurde die Luftreinhaltung bis Ende
der 80er Jahre weitgehend vernachlässigt. Hinzu kommt das erhebliche Vollzugsdefizit.

Trotzdem können diese Defizite nicht alleine auf das "Primat der Marktintegration" zurückgeführt
werden, auch wenn man von einem Übergewicht von Marktaspekten sprechen kann (Liberatore
1991, S. 304). Es gibt eine Vielfalt der Rationalitäten für eine europäische Umweltpolitik. Die
Beseitigung von Handelshemmnissen und die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sind

⁹ Eine kritische Diskussion der einheitlichen europäischen Akte geht an dieser Stelle zu weit. Dies ist in Hey/Jahns-Böhm, S. 11-14 zusammenfassend
geschehen.

¹⁰ Ein schönes Beispiel ist das europäische Chemikalienrecht. Während das Einleitungsverbot von 129 langlebigen, toxischen und zur Bioakkumulation
neigenden Stoffen in das Wasser zum großen Teil aussteht, werden die in der 6. Novellierung der Chemikalienrichtlinie erwähnten gefährlichen
Chemikalien in "Dekorationsgegenständen, die zur Erzeugung von Licht- oder Farbeffekten (durch Phasenwechsel), z.B. in Stimmungslampen und
Aschenbechern, bestimmt sind, verboten (vgl. Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 189 nach: ABL C 43, 1988: Arsenverbindungen soll nach demselben
Kommissionsvorschlag KV 88/7 lediglich bei der Anwendung an "Bootskörpern, Kästen, Schwimmern, Netzen sowie jeglichen anderen Geräten oder Ein-
richtungen für die Fisch- und Muschelzucht" verboten werden. Umfassende Produktverbote existieren lediglich für PCB, PCT und Asbestfasern.

die beiden wichtigsten marktbezogenen Motive hierfür. Der grenzüberschreitende Gewässerschutz oder der international koordinierte Natur- und Habitatschutz (z.B. beim Schutz von Zugvögeln) sind Beispiele für eher umweltpolitisch motivierte Maßnahmen. Die Unzulänglichkeiten der europäischen Umweltpolitik führen Reh binder u.a. eher auf institutionelle Defizite zurück (siehe unten).

Folgende Charakteristika der europäischen Umweltpolitik lassen zumindest auf eine sehr starke Bedeutung der Marktintegration schließen:

Priorität bei der Überwindung von Handelshemmnissen hat die produktbezogene Umweltpolitik. Nationale Unterschiede bei Produktstandards würden zu nichttarifären Handelshemmnissen führen (vgl. Reh binder 1985, S. 205). Nationale Vorreiterrollen werden dadurch zumindest erheblich gebremst, wenn nicht sogar verhindert. Dies bedeutet, daß europäische Produktpolitik eher statisch ist und sich im Normalfall nicht an die schnell wachsenden Erfordernisse und an den Stand der Technik anpaßt. Die vollständige Harmonisierung der Produktstandards gilt als Innovationsbremse (dazu ausführlich: Hey/Jahns-Böhm 1989, S. 17f). Allerdings wurde vom absoluten Vorrang der Handelsliberalisierung gegenüber anderen Zielen in Einzelfällen abgegangen, so z.B. beim dänischen Pfandflaschenurteil, das Dänemark im nationalen Alleingang das Verbot von Einwegflaschen erlaubt (vgl. auch die juristische Diskussion: Zuleeg 1987, Hailbronner 1989). Auf der anderen Seite bringt die Notwendigkeit einheitlicher Produktstandards auch immer mit sich, daß eine nationale Diskussion um Produktstandards sehr früh europaweit geführt werden muß. Mit dem Binnenmarkt wird damit auch ein Mechanismus der relativ schnellen Internationalisierung von Produktstandards geschaffen.

Umweltpolitik wird als weitgehende Harmonisierung von Standards verstanden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Hierdurch werden allerdings Verzerrungen in der Umweltqualität in Kauf genommen, da unterschiedliche ökologische Sensibilitäten und unterschiedliche wirtschaftliche Aktivitäten umweltpolitisch gesehen auch eine unterschiedliche Eingriffsintensität erfordern. Ausnahmen von dieser Regel gibt es allerdings zahlreiche: So folgt zum Beispiel die europäische Luftreinhaltepolitik (Großfeuerungsanlagenrichtlinie) dem Prinzip der abgestuften Integration, nach dem einige Länder schneller und weiter auf ein gemeinsames Ziel zugehen, als andere. Angesichts der Tatsache, daß einzelnen Ländern sogar ein beträchtlicher Zuwachs bei ihren SO₂-Emissionen erlaubt wird (vgl. Bongaerts 1989), gerät diese Form der Abstufung allerdings bereits in den Bereich der Beliebigkeit oder der Nichtharmonisierung.

Umweltpolitik auf europäischer Ebene hat eher eine geringe Eingriffstiefe und eine unzureichende Komplexität. Oberster Handlungsbedarf besteht dann, wenn in einem Mitgliedstaat Maßnah-

men ergriffen werden, die die Marktintegration gefährden könnten. Obwohl die Kommission formal ein Initiativrecht hat, nutzt sie dieses prioritär dafür, Handelshemmnisse zu verhindern. Darüber hinausgehende Maßnahmen steigern die Komplexität des ohnehin schwierigen Aushandlungsprozesses (siehe unten) zwischen den Mitgliedsstaaten dermaßen, daß Vorsicht geboten ist." Die Trinkwasserrichtlinie ist ein Beispiel dafür, daß zwar in einem Teilbereich sehr strenge Standards gesetzt wurden - aber, daß diese kaum umgesetzt werden konnte, weil ein Eingriff in die Verursachungszusammenhänge, vor allem in die Agrarpolitik, nicht durchsetzbar war. Auch der kurz vor der Entscheidung stehende Entwurf für eine Flora-, Fauna- und Habitatschutz-Richtlinie (FFH) entbehrt der notwendigen Komplexität: es wird weder ein ausreichender Finanzmechanismus geschaffen (vgl. die Fallstudie dazu) noch wird der Naturschutz in eine umweltverträgliche Regionalentwicklung integriert. So erscheinen Naturschutz und Wirtschaftsentwicklung als Widerspruch (dazu: TASK FORCE 1989 und kritisch: Hey 1991). Das Akteneinsichtsrecht und die UVP sind allerdings prominente Belege dafür, daß es auch eigenständige, präventive, nicht aus der Marktintegration abgeleitete Aktivitäten der EG gibt.

Zentrale umweltpolitisch wirksame Entscheidungen liegen außerhalb des Steuerungsbereichs der EG-Kommission. Dies gilt vor allem für den gesamten Bereich der Infrastrukturinvestitionen, die vor allem im Energie- und Verkehrsbereich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Eine europäische Bahnpolitik¹² ist ebenso unterentwickelt wie ein gemeinsames Konzept für die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene. In der Energiepolitik bekämpft die Kommission zwar die Hemmnisse für einen freien Energiemarkt, nicht aber die Hemmnisse für die Ausschöpfung des vorhandenen Einsparpotentials von Energie (vgl. Alber 1990).

Die institutionellen Voraussetzungen für eine effektive Umweltpolitik jenseits der Beseitigung von Handelshemmnissen sind schwach. Hierzu gehören einerseits die politischen Entscheidungsverfahren und andererseits die Ressourcen der Umweltverwaltung auf europäischer Ebene selber.

Eine vorausseilende Marktintegration kann selber schwerwiegende Umweltfolgen haben, wenn sie nicht vorher in ein europäisches Regelwerk eingebettet wird, das die Ursachen für das beträchtliche Kostengefälle in Europa untersucht und dabei versteckte Subventionen aufdeckt und verhindert. Die unterlassene Internalisierung ökologischer Folgekosten müßte eigentlich als

¹¹ Dies läßt sich an den augenblicklichen Schwierigkeiten bei der Einführung von Ökosteuern beobachten. Eine Harmonisierung der Verbrauchssteuern auf Mineralölprodukte ist bereits eine äußerst schwierige Aufgabe - eine zusätzliche Dimension stößt damit auf verständlichen Widerstand.

¹² So gelingt es den europäischen Bahnen trotz gemeinsamer Planung für Hochgeschwindigkeitszüge nicht einmal ihre Fahrpläne auf einigen wichtigen Strecken (z.B. Freiburg - Paris oder Freiburg - Straßburg - Brüssel) aufeinander abzustimmen.

versteckte Subvention betrachtet werden. Dies sprengt aber zumeist den Rahmen dessen, was gemeinhin unter Marktintegration verstanden wird. Diese Bemerkungen gelten insbesondere für das Verkehrs- und Energiesystem sowie die Abfallwirtschaft (vgl. Hannequart 1990, Alber 1990, Heinze 1989, Gußfeld 1990, EEB 1989, auch: Sprenger 1990).

Diese Schwachpunkte sind zum Teil auch auf institutionelle Defizite zurückzuführen. Man spricht dabei auch von einem Policy-Defizit (Schäfer 1991).

5.1.2 Institutionelle Defizite oder das Policy-Defizit

Ein weiterer wichtiger Indikator für die Steuerungsfähigkeit der Brüsseler Ebene ist die Frage nach den Macht- und Entscheidungszentren in der europäischen Umweltpolitik. Liegen diese eher auf europäischer Ebene, dann ist die Aggregationsfähigkeit von Einzelinteressen und die Steuerungsfähigkeit hoch, liegen diese aber nach wie vor bei den nationalen Mitgliedsstaaten, dann ist die Steuerungsfähigkeit niedrig, weil die Machtzentren und die Interessenlagen zersplittert sind. Die Stärke und Schwäche der europäischen Institutionen ist je nach dem Stadium im Policy-Zyklus unterschiedlich ausgeprägt.

Am Anfang der Entscheidungsfindung hat die EG-Kommission und damit das europäische Gremium eine starke Rechtsposition. Nach Art. 155 EWGV hat die Kommission das Initiativrecht für Richtlinienvorschläge. Mit anderen Worten: Die Stellung der Kommission ist am Anfang des Politikzyklus, also bei der Problemwahrnehmung und bei der Vorbereitung von Handlungsalternativen relativ stark (vgl. Philip 1986, S. 14f und S. 45). Außerdem hat sie eine bedeutsame Rolle bei der Überwachung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, also am Ende des Policy-Zyklus.

Bei der Entscheidung über Handlungsalternativen, d.h. bei der Formulierung und Umsetzung der Gemeinschaftspolitik liegt aber das Machtzentrum der EG immer noch beim Ministerrat (vgl. Philip 1986, S. 22; Hey/ Jahns-Böhm 1989, S. 53 und die dort angegebene Literatur).

Für die entscheidende Phase der Umweltpolitik ist also die Interessenswahrnehmung und Artikulation in den einzelnen Mitgliedstaaten wichtig. Der Staat vertritt also in der Außenpolitik die Linie, die den internen Kräfteverhältnissen der gesellschaftlichen Gruppen entspricht. KATZENSTEIN (1988, S. 358) unterscheidet dabei zwischen dem Staat als Struktur und der

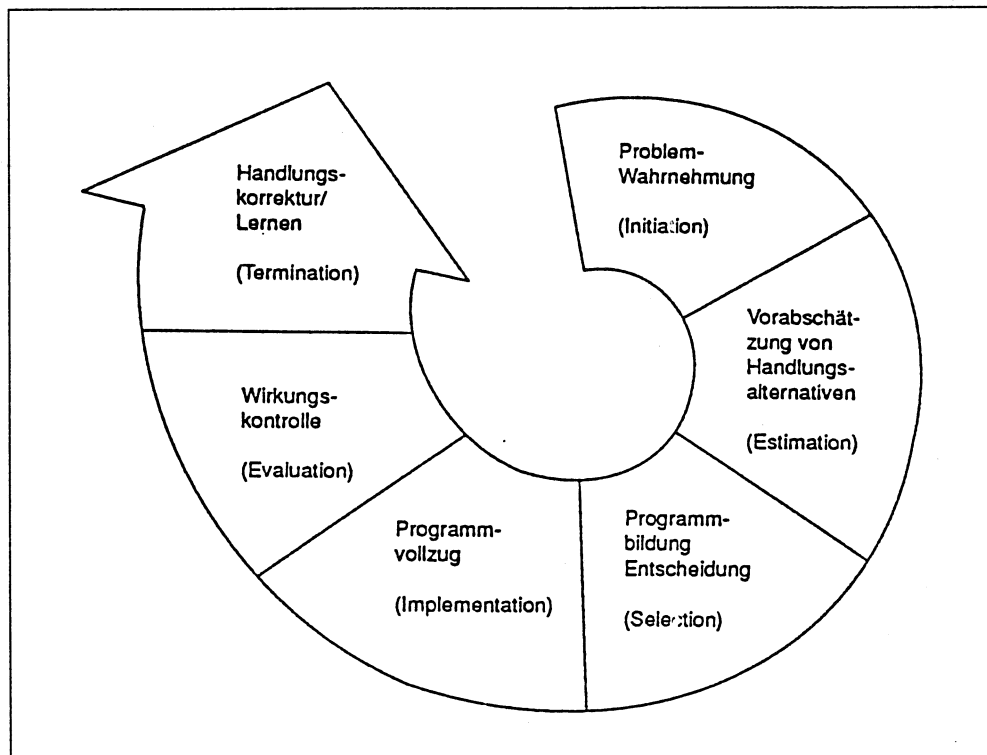


Abb. 3 Schaubild nach Prittwitz: Der Policy-Zyklus

Regierung als Akteur. Man muß also zwischen grundsätzlichen innenpolitischen Strukturen unterscheiden, die für Umweltfragen in unterschiedlicher Weise offen sind und den in diesen Strukturen ablaufenden Handlungen. Für die Handlungen der Regierungen ist wiederum das Kräfteverhältnis zwischen Verursacher, Betroffenen und Helferinteressen in einem Land zu einem bestimmten umweltpolitischen Thema ausschlaggebend dafür, welche Position das Land dann auf der internationalen Plattform vertritt (vgl. Prittwitz 1984 und 1988, S. 10f).

Auf beiden Analyseebenen der Struktur- und der Handlungsanalyse werden die unterschiedlichen nationalen Ausgangs- und damit Interessenlagen offensichtlich. Da eine gemeinsame Umweltpolitik nur unter der Bedingung gemeinsamer Interessenlagen oder einer gemeinsam empfundenen Gefahr relativ schnell formuliert werden kann, wird die Schwerfälligkeit und Kompliziertheit des Konsensfindungsprozesses auf europäischer Ebene deutlich. Scharpf (1985) entwickelt die These von der Politikverflechtungsfalle, um das Dilemma föderaler Entscheidungsfindung zu beschreiben. Zwar wird im Grundsatz die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik von allen Beteiligten akzeptiert, im Detail blockieren sich die gegensätzlichen Interessen

allerdings gegenseitig. Aus dieser Falle gibt es ohne institutionelle Änderungen keinen Ausweg. Für Scharpf wird die Politikverflechtungsfalle vor allem durch das Einstimmigkeitsprinzip und durch die Vermengung von Verteilungsfragen mit Problemlösungen erzeugt. Bei Einstimmigkeitsprinzip können die am Status Quo orientierten Akteure Maßnahmen blockieren.

Die EG hat zwar nach der Einheitlichen Europäischen Akte eine umweltpolitische Kompetenz erhalten. Maßnahmen nach Art. 130s werden faktisch aber immer noch einstimmig beschlossen, ebenso wie steuerpolitische Maßnahmen, die eine erhebliche Umweltrelevanz haben. Lediglich für die Vollendung des Binnenmarkts wurde das Entscheidungsverfahren verbessert (Art. 100a), so daß dort das Veto eines Landes nicht mehr zur Selbstblockade führt. Aber auch hier gilt es, unterschiedliche nationale Interessenlagen miteinander zu versöhnen.

Dies bedeutet in der Regel einerseits einen aufwendigen verwaltungsinternen Abstimmungsprozess zwischen der Kommission und den einzelnen nationalen Ministerien (vgl. dazu detailliert: Philipp 1986), um bereits im Vorfeld erfolgsversprechende von aussichtslosen Vorhaben zu trennen. Andererseits werden Kompromisse nur durch Maßnahmenpakete gefunden: Die Profiteure der einen Maßnahme müssen die Benachteiligten bei einer anderen Maßnahme kompensieren. Wer einen Teil dieses Maßnahmenpakets in Frage stellt, stellt das gesamte Paket in Frage. Die Politik der EG besteht also in einem heiklen Austarieren eines Interessenzwölfucks, dessen Gleichgewicht nur zu sehr hohen Kosten aus dem Lot gebracht werden darf. Strukturkonservatismus und Innovationsfeindlichkeit werden damit wichtige Grundlagen einer "erfolgreichen" Kommissionspolitik.

Die Analyse des Entscheidungsprozesses in der EG akzentuiert also noch die Beobachtung von der geringen Handlungs- und Steuerungskapazität der EG. Der These einer starken Rolle der Kommission bei den Initiativfunktionen und einer schwachen bei der Entscheidung und Umsetzung entspricht auch das bereits von BUNGARTEN (1978, S. 151f, vgl. auch in einer international vergleichenden Perspektive: Wildavsky 1987, S. 88f) beobachtete Vollzugsdefizit. Die relativ weitreichenden, aber unverbindlichen Grundsatzpapiere der Kommission (z.B. die Umweltaktionsprogramme) werden in der Regel kaum umgesetzt (vgl. zum 4. Umweltaktionsprogramm: Hey 1990c).

5.1.3 Das Kapazitätsdefizit in der Generaldirektion Umwelt

Schließlich müssen noch die Ressourcen untersucht werden, die die Generaldirektion Umwelt und die Umweltreferate in anderen Generaldirektionen mobilisieren können. Hierzu gehören ihre

direkten Budgets, die Budgets der Umweltforschungsprogramme und damit zusammenhängend der personellen Ressourcen. Mit 0,2% des EG-Haushaltes für Umweltschutzmaßnahmen (Weidner 1990b, S. 85) liegen die Anteile leicht unter den nationalen Anteilen. Die Generaldirektion hat gerade 300 Fachleute, davon sind mehr als die Hälfte externe Sachverständige ohne Beamtenstatus (vgl. Schäfer 1991, S. 263). Hinzu kommt, daß die Generaldirektion Umwelt über zentrale Ressourcen kaum Kontrolle hat. Die Generaldirektion XII (Forschung) verfügt über einen größeren Haushalt für Umweltfragen, als die GD XI (Ruiz-Perez 1990, S. 129). Auch von der GD XVI (Regionalfonds) wird wesentlich mehr Geld für Umweltzwecke verwaltet, als von der GD XI (ebda. S. 138).

5.2 Offenheit

Auch hinsichtlich der Offenheit für umweltpolitische Interessen müssen der EG schlechte Noten ausgestellt werden. Es existieren keine formalen Partizipationsrechte (vgl. Krämer 1988 und 1990). Der Politikprozeß in der EG ist informell. Der Informationsfluß und die Umweltbericht-erstellung sind selektiv - eine wirkliche Transparenz existiert nicht. Es existieren keine europäischen Legitimationsstrukturen, die auf öffentlichen Druck hin sensibel sind. Hinzu kommt eine eher national orientierte Medienlandschaft¹³.

5.2.1 informelle Beziehungen und Policy Communities

PHILIPP (1986, S. 45f) hält grundsätzlich die informellen Einflußmöglichkeiten auf die Kommission für groß.

Dies gilt vor allem für die ersten Phasen des Policyzyklus, in dem der externe Beratungsbedarf der Kommission sehr groß ist. Weitgehend abgeschlossen von äußeren Einflüssen wickelt sich die Phase der Entscheidung ab. Der Ministerrat tagt unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Transparenz über die Verhandlungs- und Argumentationslinien gibt es nicht, so daß die öffentliche Meinung in dieser Phase nicht zur Geltung kommt.

¹³Die Analyse der Offenheit der europäischen Institutionen ist inzwischen ausführlich in dem EURES-dp 11: Die Beteiligungschancen der Umweltverbände auf europäischer Ebene, Juli 1991 gemacht worden. Die folgenden Passagen sind daher sehr kursorisch gehalten.

In der Phase des Vollzugs ist die Kommission zum Teil auch auf die öffentliche Unterstützung angewiesen, um über die unzureichende Umsetzung des Gemeinschaftsrechts informiert zu werden. Sie ist daher bei der Vollzugskontrolle wieder relativ offen (vgl. Krämer 1987, 1988). Aber auch die Überprüfung des Richtlinienvollzugs findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Erst wenn die Kommission sich zu einem offiziellen Mahnverfahren entscheidet, wird die Öffentlichkeit einbezogen.

Obwohl das Entscheidungsverfahren prinzipiell Einwirkungsmöglichkeiten bietet, ist die Frage offen, inwieweit dies von Umweltverbänden genutzt wird und genutzt werden kann.

Die Komplexität, Langwierigkeit und fehlende Transparenz des Verfahrens wirkt sich auch wie ein Filter aus: Es ist nur solchen Organisationen eine kontinuierliche Einflußnahme möglich, die über ausreichendes Personal verfügen, den gesamten Entscheidungsprozeß kontinuierlich zu verfolgen und zu bearbeiten. Diese Ressourcen fehlen den Umweltverbänden auf der europäischen Ebene (vgl. Simons 1988, S. 185).

Ein weiterer zentraler Filter besteht darin, daß der informelle Charakter des Verfahrens administrativer Willkür Tür und Tor öffnet.

Zur Analyse der informellen Beziehungsgeflechte zwischen Administration und Interessenverbänden erscheint das Modell der "Policy Communities" als besonders tauglich (vgl. Grant 1988). Policy Communities bestehen aus persönlichen Beziehungsgeflechten zwischen Akteuren aus Politik, Verwaltung und Industrie. Diese Beziehungsgeflechte sind sektoral angesiedelt, z.B. zwischen der Agrarindustrie und der Generaldirektion Landwirtschaft oder der Chemieindustrie und Teilen der Generaldirektion Umwelt und der Generaldirektion für Wirtschaftsfragen. Diese informellen Geflechte basieren auf gegenseitigem Nutzen: Industrievertreter beliefern die Verwaltung mit vertraulichen Informationen, während Verwaltungsvertreter ihre Maßnahmen mit den Verbandsvertretern absprechen. Ein solches Beziehungsgeflecht baut auf einem gemeinsamen Wertesystem (z.B. Wissenschaftlichkeit der Argumente, gemeinsame Europaidee) auf und fügt sich bestimmten Spielregeln, vor allem der Fachlichkeit, Sachlichkeit und Vertraulichkeit. Industrievertreter nutzen diese Beziehungen gezielt, um Verwaltungen für ihr Anliegen zu nutzen. GRANT u.a. haben ihr Konzept am Beispiel der Verflechtung der nationalen und europäischen Administration mit der Chemieindustrie empirisch überprüft. Es wird dabei deutlich, daß man nicht von "der" Industrie und "der" Kommission sprechen kann. Da es durchaus konkurrierende Policy Communities gibt, entstehen auch Gegensätze innerhalb der Verwaltung, bestimmte Verwaltungssegmente stehen bestimmten Interessen offener gegenüber als andere. Die Chemieindustrie hat GRANT u.a. zufolge zwar ein gutes Verhältnis zur Generaldirektion III (Binnenmarkt), ein eher angespanntes dagegen zu den Generaldirektionen XI (Umwelt), V (Soziales, Industriebeziehungen) und IV (Wettbewerb).

Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß auch einzelne Unterabteilungen in der Generaldirektion Umwelt ein solches Beziehungsgeflecht mit Umweltverbänden oder der alternativen Umweltwissenschaft aufgenommen haben. Dies ist Untersuchungsgegenstand der empirischen Analyse.

Grundsätzlich macht das Analysekonzept aber deutlich, daß erstens die Kommission bei Einzelthemen sehr fragmentiert ist und zweitens das informelle Beziehungsgeflecht Umweltinteressen tendenziell ausgrenzt und marginalisiert.

5.2.2 Umweltberichterstattung

Eine systematische und regelmäßige Umweltberichterstattung ist auf europäischer Ebene noch kaum in Ansätzen entwickelt. Der Aufbau einer europäischen Umweltstatistik und einer Umweltagentur ist erst geplant (vgl. Kom(90) 319endg, vgl. Weidner 1990b).

Eine genaue Analyse des Informationsflusses aus der Kommission ist ebenfalls notwendiger Bestandteil des empirischen Teils.

Eine Analyse des europäischen Mediensystems muß noch erfolgen. Aus Erfahrungswerten heraus scheint das Mediensystem aber vor allem national ausgerichtet zu sein. Stellungnahmen europäischer Verbände werden in der Regel nicht zur Kenntnis genommen. Erst wenn ein nationaler Verband zu europäischen Fragen Stellung nimmt, ist ein Medienecho zu erwarten.

Die Kommission hat keine klare Legitimationsstrukturen. Öffentlicher Protest kann sich daher auch nicht direkt an die Kommission wenden, die zu Recht die Verantwortung an den Ministerrat weiterreichen kann. Nationale Minister können wiederum auch mit Recht Verantwortlichkeiten an ihre Kollegen bzw. an die Kommission verschieben. In diesem System organisierter Unverantwortlichkeit kann auch die Medienöffentlichkeit unzureichend eingreifen.

5.3 Die anderen EG Institutionen: Das Parlament und der WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuß)

Außerhalb der Machtzentren der EG, aber durchaus mit einer gewissen Bedeutung, befinden sich das Parlament und der WSA. Insbesondere das europäische Parlament zeigt sich Umweltinteressen gegenüber relativ aufgeschlossen. Auch hier überwiegen die informellen Kontakte.

In einzelnen Situationen kann das europäische Parlament auch eine machtpolitische Rolle übernehmen, insbesondere, wenn es einer Maßnahme nach Art. 100a nicht zustimmt. Dieses muß bei der empirischen Analyse der EG-Institutionen noch genauer untersucht werden.

5.3.1 Individuelle Rechte

Ebenfalls Teil der empirischen Untersuchung muß die Frage sein, inwieweit europäische Richtlinien die gesellschaftliche Selbststeuerung bei der Umweltpolitik durch die Stärkung individueller Rechte vorantreiben. Die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das Haftungsrecht und das Akteneinsichtsrecht sind erste Elemente einer solchen Stärkung der Betroffenenrechte. Eine genauere Untersuchung ihrer Wirksamkeit muß noch erfolgen.

5.4 Zusammenfassung

Die EG-Institutionen haben eine relativ geringe Steuerungs- und Handlungskapazität und sind gegenüber Umweltinteressen in sehr unterschiedlicher Weise offen. Die Kommission ist auf einer informellen Ebene relativ offen. Es ist aber fraglich, ob und wann diese Offenheit auch entscheidungsrelevant ist, da die Machtzentren immer noch beim Ministerrat liegen, der weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit arbeitet. Je näher die Politikentwicklung an die Entscheidung herankommt, desto geschlossener sind die Institutionen. Bei der Überprüfung der Umsetzung ist wieder eine relativ große Offenheit vorhanden, weil die Kommission dort Partner sucht. Man kann davon ausgehen, daß der Grad der Offenheit sich von Themengebiet zu Themengebiet erheblich unterscheidet.

Aus dieser Grundcharakterisierung lassen sich drei zentrale Charakteristika der europäischen Umweltpolitik ablesen:

- die Innovationskapazität der EG-Institutionen ist gering

- es herrschen segmentierte und pluralistische Politikzyklen vor (nach Kitschelt 1983, S. 83). Politik ist durch Klientelbeziehungen gekennzeichnet. Klientelgruppen "kolonisieren" die Verwaltung. Pluralistische Politikzyklen, das heißt widersprüchliche Kräftekonstellationen in den unterschiedlichen Phasen der Politikentwicklung und unkoordinierte Maßnahmen in verschiedenen Sektoren kennzeichnen die Politik der EG (vgl. Philipp 1986, S. 53; vgl. auch Wildavsky 1987, S.89f).

- wegen der geringen Steuerungsfähigkeit überwiegt die Markttrationalität - das formale

Kriterium der Effizienz gegenüber substantiellen Politikzielen

Die Einflußmöglichkeiten für Umweltverbände stoßen damit auf hohe institutionelle Barrieren. Das innovatorische Potential, das diese in die Umwelt- und Wirtschaftspolitik einbringen, könnten, wird nicht ausgeschöpft. Diese Bedingungen würden zwar durch eine Öffnung der EG-Institutionen für Umweltverbände erheblich verbessert werden, allerdings würde damit die Handlungs- und Steuerungskapazität noch nicht erweitert werden. Eine reine Verfahrensinnovation (durch mehr Partizipation) würde zwar das Gefühl von Umweltverbänden steigern, Einfluß zu haben, eine Veränderung des umweltpolitischen Outputs wäre damit aber noch nicht gewährleistet. Das Aktionsumfeld EG ist also für Umweltverbände ungünstig.

Eine generelle Einschätzung dazu, ob und inwieweit dies gleichbedeutend mit einer Verschlechterung der Umweltstandards auf europäischer Ebene ist, kann allerdings daraus noch nicht abgeleitet werden. Hierzu ist auch eine Analyse des Kräfteverhältnisses im Interessendreieck von Verursacher, Betroffenen und Helferinteressen auf europäischer Ebene notwendig.

6 Umweltverbände im Interessendreieck auf europäischer Ebene

Entscheidende Voraussetzungen für eine wirksame Einflußnahme auf die Kommissionspolitik sind (vgl. auch: Schwaiger 1981, A. 34f):

die effektive Abstimmung der europäischen mit der nationalen Verbandsebene, um den gesamten Abstimmungsprozeß zwischen der europäischen und nationalen Verwaltungsebene begleiten zu können (vgl. auch: Philip 1986, S. 11)
ein guter Personalbestand, der in der Lage ist, die langwierigen Abstimmungsprozesse fachlich kompetent zu begleiten,
eine einheitliche Verbandsposition, d.h. eine homogene Interessenlage, um überhaupt handlungsfähig zu sein.

Ein cursorischer Überblick über das Interessendreieck in der europäischen Umweltpolitik muß zu dem Ergebnis kommen, daß die "Betroffeneninteressen" gegenüber den Verursacher- und den Helferinteressen wesentlich geringere Einflußchancen haben.

Ein kurzer Blick in die vorhandene Literatur, die auch die Aktivitäten von Umweltverbänden auf europäischer Ebene untersucht, muß für die "Betroffeneninteressen" zu dem Ergebnis kommen, daß diese Voraussetzungen unzureichend erfüllt sind.

Die Abstimmungs- und Koordinationsprobleme zwischen der europäischen und der nationalen Ebene sind groß (vgl. Rehbinder u.a. 1985, S. 274). REHBINDER u.a. stellen 1985 noch fest, daß die nationalen Gruppen ihre Forderungen und Positionen vor allem aus ihrem jeweiligen nationalen Kontext heraus formulieren, also auch wenn sie europäisch aktiv werden, nationale Lösungen vorschlagen. Sie erklären dies durch die niedrigeren Transaktions- und Kommunikationskosten auf nationaler Ebene, der größeren Zugänglichkeit der nationalen Verwaltungen und der Ferne der europäischen Ebene. Diese Distanz ist nicht nur eine räumliche, sondern vor allem auch eine kulturelle (vgl. Kap. 2). Weitere Erklärungen liegen eher auf der organisatorischen Ebene: hohe Personalfuktuation, mit anderen Aufgaben überfrachtete nationale Repräsentanten auf der europäischen Ebene, fehlende Personalstellen auf nationaler Ebene für EG-Fragen, die falschen Adressaten für die falschen Informationen aus Brüssel sind weitere Erklärungsfaktoren, die im empirischen Teil vertieft untersucht werden müssen. Auf der Ebene der Dachverbände kann das Problem umgekehrt ebenfalls bei der unzureichenden Personalausstattung, einer schlecht konzipierten Informationspolitik oder aber einer nicht auf vertikale

Koordination ausgerichteten Verbandsstruktur liegen.

Die Ressourcen- und Personalknappheit der europäischen Dachverbände ist bekannt. Kontinuierlich können nur sehr wenige Fragen mitverfolgt werden. Lobbypolitik folgt daher tendenziell eher den persönlichen Schwerpunkten der wenigen Mitarbeiter, als daß alle Gebiete angemessen abgedeckt werden können. Eine Folge der Ressourcen- und Personalknappheit ist wahrscheinlich der reaktive Grundcharakter ihrer Politik: Probleme werden von Umweltverbänden nicht auf die Tagesordnung gehoben, sondern sie können nur noch auf die Tagesordnung der Kommission reagieren. Erschwerend kommt die extrem hohe Mobilisierungsschwelle für eigene Themen hinzu, die vor allem durch die geringe Medienresonanz bedingt ist.

Schließlich ist die Themenvielfalt der Umweltverbände groß. Auch unterscheiden sie sich hinsichtlich ihrer Politikstile und der Radikalität ihrer Forderungen und Strategien (vgl. Kap 4.4). Welche Schwierigkeiten dies für eine effektive Außenvertretung hat, wird Teil der empirischen Analyse sein.

Es ist Kernbereich des empirischen Teils der Studie, diese Bedingungen vertieft zu analysieren und zu konkreten Handlungsvorschlägen zu gelangen. Die Hauptfragestellung des Projektes lautet also: **Unter welchen internen und externen Bedingungen kann die Organisationsmacht von Umweltinteressen auf europäischer Ebene gegenüber anderen Interessen gestärkt werden?**

Aber auch auf der anderen Seite, der Seite der Erwerbsinteressen, kann man nicht von einer homogenen, schlagkräftigen Position sprechen. Die Erwerbsinteressen müssen tatsächlich in Helfer- und "Verschmutzerinteressen" untergliedert werden.

Generell erweisen sich die Industrien der umweltpolitisch fortschrittlichen Länder auf europäischer Ebene als "Helfer". Sie haben ein Interesse daran, die Umweltstandards ihrer Heimatländer europaweit durchzusetzen. Da eine Senkung der Standards in den Heimatländern in der Regel aussichtslos erscheint, ist eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auf europäischer Ebene der aussichtsreichste Weg, Kostennachteile zu verhindern. Einheitliche Standards sind weiterhin die zentrale Voraussetzung, Skalenerträge in der Massenproduktion voll ausschöpfen zu können (vgl. Rehbinder u.a. 1985, S. 271). Die Anhebung der Standards in anderen Ländern hat schließlich die Erweiterung der Absatzmärkte für die "Umweltindustrien" zur Folge. Die TASK FORCE zu Umwelt und freier Binnenmarkt hat in ihrer Studie die ökonomische Bedeutung der "Umweltindustrien" insbesondere deshalb herausgestellt, weil die Betonung der positiven wirtschaftlichen Auswirkungen einer innovatorischen Umweltpolitik und der

politischen Bedeutung von Umweltindustrien die eigenen Argumente zur europäischen Umweltpolitik untermauert. Sie belegt dabei, daß 40% aller Arbeitsplätze der Umweltindustrie in Deutschland bestehen (und damit ein überdurchschnittlicher Anteil).

Die eigentlichen industriellen Verschmutzer (oder Verursacherinteressen) werden dagegen vor allem von den Industrien aus der europäischen Peripherie und den Ländern mit relativ niedrigen Standards bzw. mit einem großen Anteil veralteter Industrien vertreten. Diese haben durch eine verschärfte Umweltpolitik kurzfristig eher ökonomische Nachteile zu erwarten (vgl. dazu ausführlich: Hey/ Jahns-Böhm 1989, S. 162ff, zu dem Argument auch : Reh binder u.a. 1985, S. 271f.).

Komplizierter wird dieses industrielle Interessensgeflecht durch Konflikte zwischen Altindustrien und innovatorischen Industrien, zwischen den Großen und den Kleinen, die jeweils in bestimmten Konstellationen auch Helferfunktionen übernehmen können (vgl. Walter 1975, S. 73f; Gröner 1981).

Beide Industriegruppen sind relativ gut organisiert, haben eine große Personalausstattung, sind hochgradig spezialisiert und haben eine starke Verzahnung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene entwickelt (vgl. Reh binder 1985 ebda.). Dies kann aber nur im Vergleich zu den Umweltverbänden so gesehen werden. Die großen Dachverbände sind auch bei Industrieverbänden relativ schlecht ausgestattet. Es gibt auch innerhalb dieser Verbände Konflikte über den Grad der Autonomie der europäischen Dachverbände - das Kontrollbedürfnis der nationalen Verbände gegenüber den europäischen ist groß. Wegen der großen Interessensunterschiede ist für die Industriedachverbände oft nur eine Politik des kleinsten gemeinsamen Nenners möglich (Philipp 1986, S. 39).

Bemerkenswert ist aber die Ausdifferenzierung der Industrieverbände. Kleine, relativ homogene und damit handlungsfähigere Spezialdachverbände haben sich für die Interessenswahrnehmung als schlagkräftiger erwiesen, als die großen Dachverbände (ebda. S. 41). 1980 existieren in Brüssel insgesamt 500 anerkannte Lobbybüros, davon 1/3 zur Agrarpolitik.

Je nach der internen Interessenslage gelingt es auch häufiger, die europäischen Dachverbände für die eigenen nationalen Interessen zu nutzen, oder sogar befreundete nationale Verbände zur Lobbyarbeit bei ihren Regierungen zu animieren (ebda.).

Obwohl die EG-Institutionen in ihrer Gesamtheit sich als relativ geschlossen gegenüber Umweltinteressen erweisen, ist das Interessendreieck aus Verursacher-, Betroffenen- und Helferinteressen (vgl. Prittwitz 1990) auf europäischer Ebene voll entfaltet. Dies ist dem theoretischen

Konzept von Prittwitz zufolge die zentrale Voraussetzung, um das Umweltthema aus der Konfliktphase in die Problemlösungsphase zu heben. Die machtpolitisch relevante Auseinandersetzung findet aber vor allem zwischen den Helfer- und den Verursacherinteressen statt. Diese Konstellation trägt sicherlich dazu bei, daß es keine starke Lobby zum massiven Abbau von Standards gibt. Dort aber, wo die Verursacherinteressen relativ homogen sind, besteht eine relativ große Chance, die Kommission zu nutzen. Dies scheint vor allem auf dem Feld neuer Technologien im Agrar- und Lebensmittelbereich und bei der gemeinsamen Forschungspolitik der Fall zu sein. In diesen Bereichen sind die Policy Communities besonders exklusiv und scheinen relativ homogen zu sein, wie die massive Förderung der Kernfusion, der Gentechnologie oder der industriellen Lebensmittelverarbeitung belegt.

Aus diesen Überlegungen zum Kräfteverhältnis auf europäischer Ebene lassen sich zwei weitere Hypothesen formulieren:

40. Obwohl die EG für Umweltverbände sowohl hinsichtlich ihrer Offenheit, als auch hinsichtlich ihrer Handlungsfähigkeiten ein ungünstiges Umfeld darstellt, ist ein genereller Abbau von Umweltstandards nicht zu befürchten, da sich auf europäischer Ebene das Interessendreieck aus Verursacher, Betroffenen- und Helferinteressen voll entfaltet hat. Da der Status Quo jedoch zur Vermeidung ökologischer Krisen nicht ausreicht, sind einschneidende institutionelle Änderungen nötig, die die EG - Institutionen öffnen, demokratisieren und handlungsfähiger machen.
11. Umweltverbände haben trotzdem gewisse Handlungsmöglichkeiten, ihre Position auf der EG-Ebene zu verbessern. Dies gilt vor allem für die effektive Verzahnung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene bei der Begleitung der verwaltungsinternen Diskussion durch den gesamten Policyzyklus hinweg. Wie oben angedeutet wurde, ist diese Verzahnung zumindest sehr ausbaubedürftig.

B. Zur Methode des Projektes

7 Fragestellungen für das Forschungsprojekt

Das Forschungsprojekt hat einen doppelten Anspruch. Einerseits soll es eine wissenschaftlich fundierte Analyse der Vernetzungsprobleme und Handlungsspielräume der Umweltverbände in der EG liefern, andererseits werden ganz konkrete, praxisbezogene Erwartungen an das Projekt geknüpft. Das Projekt ist also gleichzeitig Analyse und praktische Politikberatung.

Im Idealfall müßte das eine aus dem anderen folgen. Es stellt sich dabei allerdings das Problem, daß unterschiedliche Abstraktionsebenen miteinander verknüpft werden müssen. Das Analyseinstrumentarium der Politikwissenschaft, das hier durchaus genutzt werden soll, ist auf einer wesentlich höheren Abstraktionsebene angesiedelt, als der konkrete praxisbezogene Beratungsbedarf von Umweltverbänden. In dem Forschungsprojekt müssen daher notwendigerweise Zugeständnisse an die theoretische Stringenz der Argumentationsführung gemacht werden, wenn das Projekt tatsächlich für die Alltagsarbeit von Umweltverbänden nützlich sein soll.

Im Literaturüberblick konnten wir verschiedene analytische Fragen entwickeln, die in der Form von 11 Hypothesen (vgl. S. 43f und S.62) formuliert worden sind.

Unabhängig davon haben sich im Laufe der Vorbereitungszeit verschiedene Fragestellungen und Erwartungen ergeben, die Auftraggeber und Umweltverbandsvertreter an das Projekt haben. In der Studie sollten Antworten hierauf gefunden werden.

Konkret lassen sich folgende Interessen und Fragestellungen identifizieren:

1. Das Umweltbundesamt sucht tendenziell nach ausländischen Verbündeten für eine wirksame und effiziente Umweltpolitik. Da auf vielen Gebieten deutsche Umweltstandards höher sind als in anderen Ländern, besteht ein Interesse, aus Wettbewerbsgründen die Standards auf deutschem Niveau zu harmonisieren. Für das Umweltbundesamt wird daher eine Beteiligung von Umweltverbänden interessant, um hierdurch eventuell auch Druck von unten auf die Regierungen anderer Länder ausüben zu können. Das Interesse ist vor allem technischer Art: Wo sind in anderen Ländern Ansprechpartner? Welches sind die geeigneten Förder- und Beteiligungsinstrumente?

Wesentliches Element zur Befriedigung dieses Interesses ist eine Expertendatei, Transparenz über die Entscheidungsfindung und eine realistische Einschätzung darüber, ob und unter welchen Bedingungen sich Umweltverbände als Bündnispartner der Verwaltung gewinnen lassen.

2. Die Umweltverbände in Deutschland und auf europäischer Ebene haben folgende Interessen:

Welches sind die gleichgesinnten Bündnispartner der deutschen Umweltorganisationen für eine gemeinsame Politik auf europäischer Ebene?

Wie kann die Arbeit der Umweltverbände auf europäischer Ebene am effektivsten organisiert werden?

Wie kann die Arbeit auf europäischer Ebene finanziell und personell gestärkt werden?

Wie können die europäischen Institutionen heute genutzt werden und wie müssen sie für eine effektive Partizipation verändert werden?

In vielen (deutschen und holländischen) Verbänden besteht derzeit ein Unbehagen über die Arbeitsweise des Europäischen Umweltbüros. Da vor allem die deutschen Umweltverbände erst in den letzten Jahren europapolitisch tatsächlich aktiv geworden sind, ist es kaum verwunderlich, daß die gewachsenen Verhältnisse in Brüssel nicht ihren nationalen Vorstellungen entsprechen. Außerdem befindet sich die europäische Verbandsszene im Umbruch: in den letzten Jahren ist eine Reihe europäischer Umweltverbände neu entstanden. Dies läßt die Frage aufkommen, ob die bisherigen Verbandsstrukturen den neuen Entwicklungen angepaßt sind, und inwieweit sie sich erneuern müssen, um die neuaufgekommenen Erwartungen erfüllen zu können. Es gibt verschiedene Reformvorschläge und Strukturmodelle für die veränderte Brüsseler Verbandsszene, die untersucht, gewichtet und bewertet werden müssen.

Schließlich soll das Projekt auch dazu dienen, etwas mehr Transparenz in die Entscheidungsprozesse auf europäischer Ebene zu bringen. Durch die Analyse einiger Erfahrungen, die Umweltverbände mit Lobbyarbeit gemacht haben, sollen die Verfahren und Institutionen auf europäischer Ebene anschaulicher gemacht werden.

Die Fragen der Akteure sollen eher über einen Umweg beantwortet werden. Offensichtlich hängen unterschiedliche Struktur- und Organisationsmodelle von unterschiedlichen Politikan-sätzen ab (Hypothesen 1 und 2). Diese haben aber wiederum ihre Erfolge und Begründungen aus den Erfahrungen mit den nationalen Institutionen und der eigenen Geschichte erhalten. Die

Arbeit der Umweltverbände findet zum größten Teil im nationalen Kontext statt. Dieser ist damit auch prägend für ihre Ansätze und Vorstellungen (Hypothesen 3 - 5). Nur das Verständnis des nationalen Kontextes ermöglicht auch ein Verständnis der Verbände untereinander. Wir gehen davon aus, daß es zwischen nationalen Umweltverbänden Interessenskonflikte und Kommunikationsschwierigkeiten gibt, weil der Kontext, aus dem die anderen Verbände kommen, nicht wirklich verstanden wird. Der Umweg über eine Analyse der Entstehungsbedingungen von Umweltprotest und verbandlicher Institutionalisierung in den einzelnen Mitgliedsländern wird daher erforderlich, um ein Hintergrundverständnis für die Aktionsanalyse zu bilden. Organisatorische Fragen können dem Ansatz zufolge nicht abstrakt geklärt werden, sondern hängen von diesem Kontext ab. Nur eine Einbettung in den Handlungskontext kann zu realistischen Vorschlägen für Organisationsreformen führen.

Diese Annahme, die durch den Literaturüberblick zu Umweltverbänden und den ökologischen Bewegungen in Europa bestätigt wird, ist der Ausgangspunkt für den methodischen Vierschritt der Verbandsanalyse.

8 Überblick

Das Projekt hat vier große Blöcke. Eine Strukturanalyse, eine Handlungsanalyse, eine Organisationsanalyse und Handlungsvorschläge.

9 Struktur

Die Strukturanalyse dient als Hintergrundinformation für die Handlungsanalyse. Der Zusammenhang zwischen dem nationalen Umfeld der Umweltverbände und ihrer Arbeit soll dabei geklärt werden. Dies soll Bedingtheit unterschiedlicher Politikstile, Themenprioritäten und Handlungskapazitäten genauer klären.

Die zu erklärenden Variablen sind der Politikstil, die Hauptarbeitsgebiete und die Handlungskapazität der großen Umweltverbände eines Landes, die sich auch mit europäischen Fragen auseinandersetzen.

Für diese nationale Strukturanalyse bedarf es eines gemeinsamen Analyserasters. Aus dem

theoretischen Teil wurden folgende wichtige Bausteine für eine solche Analyse identifiziert:

Die erklärenden Variablen sind:

- ein Überblick über die wichtigsten ökonomischen Entwicklungsprobleme
- ein Überblick über das Parteiensystem, die Hauptthemen und die Bedeutung ökologischer Themen
- exakte Analyse des politisch-administrativen Systems hinsichtlich der Einflußmöglichkeiten für Umweltverbände
- die Beschreibung der individuellen Rechte von Geschädigten
- die Analyse der Handlungs- und Steuerungskapazität des politisch-administrativen Systems hinsichtlich der Umweltpolitik
- Überblick über die wichtigsten Umweltprobleme
- Überblick über die Geschichte der Organisationen, die sich mit EG-Fragen auseinandersetzen, ihre politische Kultur und die soziale Herkunft ihrer Mitglieder

Diese Daten sollen in analytischer Form miteinander verknüpft werden. Es geht also nicht um eine deskriptive Sammlung von Daten, sondern vielmehr um die Klärung von Zusammenhängen.

Der Ländervergleich kann aus Zeit- und Finanzgründen nicht alle 12 Mitgliedsländer umfassen. Jedes Land hat auch seine eigene Geschichte und Tradition - damit ist eine Typologie von Untersuchungsländern relativ schwer. Trotzdem lassen sich wohl folgende Länder unterscheiden:

Zum einen Länder der europäischen Peripherie, die schwerpunktmäßig eine aufholende Industrialisierung anstreben. Das Umweltthema hat dort gesellschaftspolitisch noch einen geringen Stellenwert. Umweltpolitik kommt von oben - d.h. aus Brüssel. Umweltverbände haben daher eher eine niedrige Handlungskapazität. Ihr Themenbereich liegt eher beim Naturschutz. Hinsichtlich ihres Politikstils kann vorerst keine klare Aussage getroffen werden. Spanien, Irland, Griechenland oder Portugal bieten sich für eine Fallstudie an.

Spanien wurde aus verschiedenen Gründen ausgewählt:

- es ist ein großes Land der Peripherie, in dem verschiedene Umweltproblemtypen vorzufinden sind.
- Es findet ein rasanter und bedeutsamer ökonomischer und sozialer Strukturwandel statt, der den anderen Peripherieländern vorausieht.
- Die spanischen Umweltorganisationen haben ein großes Interesse an Europafragen (allerdings gilt dies für die meisten Umweltverbände in der Peripherie)

Man kann "Verwandtschaften" zwischen der deutschen und der spanischen Umweltbewegung beobachten.

Schließlich spielen auch die Sprachkenntnisse der Projektmitarbeiter eine Rolle

Der zweite Ländertypus sind die großen Industrieländer, die aber in der europäischen Umweltpolitik bisher eher bremsende Positionen oder Zwischenpositionen übernommen haben. Zu nennen wären hier Großbritannien, Frankreich und Italien. Mit Einschränkungen können die kleinen Länder Belgien und Luxemburg in diese Kategorie eingereiht werden. Alle drei Länder erlebten in den 70er und 80er Jahren erhebliche wirtschaftliche und soziale Anpassungskrisen, die die Umweltthematik in den Hintergrund gedrängt haben. In allen Ländern kann man in den letzten 2-3 Jahren eine Renaissance der Umweltthematik beobachten. Alle drei Länder unterscheiden sich: Frankreich ist etatistisch und zentralistisch und Umweltinteressen gegenüber relativ geschlossen. Großbritannien ist relativ offen, ohne aber substantielle Fortschritte zu machen, während die parteipolitische und regionale Vielfalt Italiens erst einmal den Eindruck einer gewissen Unübersichtlichkeit erweckt. Die Unterschiede würden eine Fallstudie für alle drei Länder rechtfertigen.

Großbritannien wurde ausgewählt, weil

- es über eine professionalisierte und starke Verbandsstruktur verfügt, die eine lange Tradition hat,
- der angelsächsische Politikansatz immer wieder als Gegenpol und -modell zum deutschen Ansatz betrachtet wird,
- weil der Einfluß der britischen Verbände auf die europäische Ebene überdurchschnittlich groß erscheint.

Schließlich gibt es noch die Gruppe der kleinen Länder, die Umweltinteressen gegenüber relativ offen sind und die eine vergleichsweise fortschrittliche Umweltpolitik betreiben. Hierzu gehören die Niederlande und Dänemark. Aus Sprachgründen wurden die Niederlande ausgewählt.

Hinzu kommt die Bundesrepublik Deutschland, aus der die Auftraggeber kommen und die wohl mit Großbritannien das europäische Land mit den vielfältigsten und meisten unabhängigen Institutionen ist, die sich aus der Ökologiebewegung heraus gebildet haben. Der radikalere, ganzheitlichere und expressivere deutsche Politikansatz bei den Umweltverbänden bildet in der EG oft den Gegenpol zum angelsächsischen.

Methodisch sollen schließlich die EG-Institutionen, soweit dies geht, wie eine Länderfallstudie behandelt werden. Also auch hier sollen die politische Chancenstruktur und die wichtigsten

Verbände untersucht werden (vgl. den Literaturüberblick). Zum Teil ist dies bereits in Kap. 5 geschehen.

Es wird geplant, diese fünf vergleichenden Studien in einer zweiten Projektphase auf möglichst alle EG-Länder zu erweitern. Dies setzt aber eine weitere Finanzierung interessierter Verwaltungen (nationale oder EG-Kommission) nach der Beendigung dieses Projekts voraus.

Die Länderfallstudien über Großbritannien, Niederlande und Spanien sollen über Werkaufträge an lokale Experten erfolgen. Sie sollen den Stand der Forschung in diesen Ländern zu dem Fragenkomplex systematisch aufarbeiten. Man kann annehmen, daß dies mit nationalen Experten vergleichsweise schneller und mit einem größeren nationalen Erfahrungshintergrund erfolgen kann als mit deutschen.

Methodisch wird die Strukturanalyse den Stand des Wissens und der Literatur für die Zwecke des Projektes neu zusammentragen.

10 Handlung (Politics) - Input

Die Arbeit der Umweltverbände und ihre Methoden sollen dann vertieft anhand einiger ausgewählter Problembereiche analysiert werden. Die Idee, dies anhand von Fallstudien zu machen, ergab sich aus der Überlegung, daß organisatorische Probleme und unterschiedliche politische Ansätze am besten entlang konkreter Erfahrungen verfolgt werden können. Auf dieser konkreten Ebene lassen sich Informationen unter Umständen besser gewinnen, als über die allgemeine Befragung von Organisationsproblemen. Man hat immer verschiedene Beispiele, die eine Rückkoppelung und Überprüfung allgemeiner Aussagen¹⁴ ermöglichen.

Für die Auswahl der Fallbeispiele lassen sich verschiedene Methoden vorstellen:

induktiv quantitativ: man beobachtet einfach die Aktivitäten, und wählt dann die aus, die sich am meisten häufen

selektiv deduktiv: man sucht nach Fällen, die das ganze Themenspektrum repräsentieren, die aber eine besondere Bedeutung haben

nach dem Kriterium der Bedeutung für eine ökologische Strukturpolitik (dies war ursprünglich so vorgesehen)

nach zufälligen Prioritäten von Auftraggeber, Interesse der Forscher etc.

Da keine Vorstudie zu dem Projekt möglich war, erwies sich die induktive Methode zur Auswahl als untauglich. Es mußte eine Kombination aus den drei anderen Auswahlkriterien gewählt werden. Die folgenden Überlegungen waren daher ausschlaggebend für die Auswahl der Fallstudien:

ein Generalthema, an dem allgemeine Grundsatzpositionen von Umweltverbänden erkennbar sind

ein Thema, das für Naturschutzverbände besonders interessant ist,

ein Thema, das die Länder der europäischen Peripherie besonders interessiert,

ein traditionelles Thema (End-of-Pipe-Umweltschutz),

ein modernes Thema (in dem es auf ökologische Strukturpolitik ankommt)

ein Thema, an dem sich Technikkritik kristallisiert

ein Thema, bei dem Binnenmarkt und Umweltschutz in Konflikt kommen.

In den vier Fallstudien werden die meisten dieser Kriterien erfüllt:

¹⁴ z. B. "die Beziehungen zwischen EG-Kommission und Umweltverbänden sind ohne Konflikte - wir sind ja alle für Umweltschutz" - aus einem Interview mit B. Pawlak, GD XI vom 10.6.1991

Als Generalthema bietet sich nach wie vor die Reaktionen auf den Binnenmarkt selber an. In der Peripherie (und den FNL) wird der Binnenmarkt zumeist im Kontext mit dem Regionalfonds diskutiert - das bedeutet, daß auch Naturschutzaspekte berücksichtigt werden sollen. Mit dem TASK-FORCE-Report über Umwelt und Binnenmarkt ist zum ersten Mal von quasioffizieller Seite anerkannt worden, daß der Binnenmarkt in seiner bisherigen Konzeption erhebliche Umweltfolgen haben kann. Man kann daher vergleichen, wie der TASK-FORCE-Bericht in den einzelnen Ländern aufgegriffen worden und politisch genutzt worden ist. Ein weiterer Aspekt des Themas ist die Diskussion um die verstärkte Berücksichtigung von Umweltbelangen, die derzeit unter dem Titel "Greening the Treaty" geführt wird. Am Beispiel dieses Generalthemas läßt sich die grundsätzliche Position der Umweltverbände zur europäischen Integration untersuchen. Es ist breit genug, um unterschiedliche Akzente der Verbände beobachten zu können. Es hat eine ausreichend lange Vorlaufzeit, um die Frühzeitigkeit der Reaktion untersuchen zu können. Schließlich eignet es sich zur Beobachtung der grundsätzlichen Ziele von Umweltverbänden hinsichtlich der Generalthemen Wirtschaftswachstum, Sustainable Development und der ökologischen Folgekosten.

Die Klimadebatte ist zunächst einmal auch ein Generalthema, da es um Energie-, Verkehrs-, Chemie-, Landwirtschafts-, Wirtschafts- und Entwicklungspolitik gleichermaßen geht. Die Studie kann daher nur Teilausschnitte dieses Themas untersuchen. Konzentriert soll es um das Thema Energie- bzw. Klimaschutzsteuer gehen. Diese Steuer wird als eines der wichtigsten europäischen Instrumente für eine Klimaschutzpolitik angesehen. In der Debatte um die Bezugsbasis der Steuer verbirgt sich auch der Streit um die Rolle der Atomenergie bei einer Klimaschutzpolitik. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Steuer und in ihrer Einbettung in andere Politiken können unterschiedliche ordnungspolitische Vorstellungen von Umweltverbänden herausgearbeitet werden. Klimaschutz ist ein typisches Thema der nordeuropäischen Umweltverbände, für Positionen der politischen Ökologie (vgl. S. 33) - inwieweit das Thema auch im Süden auf Resonanz stößt, ist von besonderem Interesse.

Der produktbezogene Umweltschutz ist für die Vollendung des Binnenmarktes eines der brisantesten Themen. Unterschiedliche nationale Produktstandards würden das Ziel eines Europas ohne Grenzen gefährden - andererseits sind die nationalen Prioritäten im produktbezogenen Umweltschutz besonders unterschiedlich. Die Vorschläge für eine europäische Produktkennzeichnung (Blauer Engel) sollen diese Klippe umschiffen. Allerdings stellt sich die zentrale Frage, nach welchen Kriterien und schließlich durch wen eine solche Kennzeichnung erfolgen soll. Ein Teil der europäischen Produktnormung wird derzeit an private Normungsgremien delegiert. Diese Delegation ist von besonderer politischer Brisanz, da sie weitgehend abgeschlossen von einer öffentlichen Diskussion erfolgt. Am Beispiel der Normung für FCKW-

Substitute und der Entwicklung von Energieverbrauchsnormen im Bereich Haushaltsgeräte und bei der Raumwärmebereitstellung sollen die Probleme und Gefahren dieses neuen Harmonisierungsansatzes und die Reaktionen der Umweltverbände untersucht werden. Sowohl auf der Seite der nationalen Umweltbehörden, insbesondere des Umweltbundesamtes, als auch auf der Seite der Verbände stößt das Thema derzeit auf größtes Interesse. Das Thema Produktkennzeichnung ist weiterhin eine wichtige Schnittstelle zwischen Umwelt- und Verbraucherschutz und kann daher als Untersuchungsgebiet für Bündnisse verwendet werden.

Schließlich soll noch ein reines Naturschutzthema untersucht werden. Für die Naturschutzverbände war in den letzten Jahren die FFH (die sogenannte Flora-, Fauna- und Habitatschutz-Richtlinie) von besonderem Interesse. Der Richtlinienentwurf der Kommission kann bisher durchaus als Erfolg der Umweltverbände angesehen werden, da an seiner Formulierung Umweltverbände maßgeblich beteiligt waren. Unter welchen Bedingungen dies möglich war, soll in dieser Fallstudie näher untersucht werden. Die FFH überschneidet sich mit der gemeinsamen Agrar- und der Tourismuspolitik. An dieser Schnittstelle werden die weitergehenden Aspekte berücksichtigt.

In die Überlegungen wurden auch der Tourismus, die Agrarpolitik, die Lebensmittelpolitik und die Verkehrspolitik miteinbezogen, aber aus verschiedenen Gründen wieder als Untersuchungsfelder ausgeschlossen - vor allem, weil sie, wie Klima und Binnenmarkt, zu komplex für eine konkrete Untersuchung sind und eine Selbstbeschränkung notwendig ist. Dort wo sich aber Überschneidungen mit den ausgewählten Fällen ergeben, sollen diese angesprochen werden.

Auf all diesen Gebieten soll eine Problemskizze erfolgen, der Stand der Diskussion in Ministerrat und Kommission sowie die Positionen, Argumente, Aktionen sollen nachvollzogen werden. Hierdurch entstehen konkrete Anschauungsbeispiele, an denen positive und negative Erfahrungen einer Vernetzung zwischen der europäischen und den nationalen Ebenen untersucht werden können. In der Handlungsanalyse wird also in konkreten Fällen angesammeltes Material angehäuft, das für die Organisationsanalyse ergänzend verwendet werden kann. Hierdurch wird eine Organisationsanalyse nicht abstrakt untersucht, sondern konkret auf eine kleine Auswahl von Handlungsfeldern bezogen.

Ziel dieser Handlungsanalyse ist es, exemplarisch konkrete Bündniskonstellationen zwischen den Umweltverbänden herauszuarbeiten und zu verstehen, ob die Gegensätze, die sich aus dem unterschiedlichen nationalen Kontext ergeben, zu Kommunikationsschwierigkeiten führen oder ob sie in der Praxis überbrückt werden können.

11 Organisationsanalyse

Die Organisationsanalyse ist der dritte Teil des Projekts. In systematischer Weise sollen die Verbandsstruktur, die Vernetzung und die Instrumente untersucht werden. Hier geht es in einem ersten Schritt um die exakte Beschreibung der Engpässe und Hindernisse für eine effektive Abstimmung zwischen der europäischen und der nationalen Verbandsebene. Es sollen weiterhin mögliche Veränderungsvorschläge mit den einzelnen Verbandsvertretern besprochen werden. Befragt werden sollen die Geschäftsführer und Fachleute aus den Mitgliedsorganisationen des EEB in den 4 Untersuchungsländern. Darüber hinaus wird versucht, auch EG-weit engagierte Umweltverbände zu identifizieren, die nicht Mitglied im EEB sind.

Informationsgrundlagen für die Organisationsanalyse sind Fragebögen für einige Grunddaten, intensive Expertengespräche und Interviews, sowie interne Dokumente.

Aus den internen Dokumenten lassen sich folgende Fragen klären:

Protokolle von Dachverbandssitzungen legen Engpässe, Konflikte und Probleme offen, Finanzfragen sind schriftlich dokumentiert, Presseerklärungen und interne Zeitschriften geben Auskunft über die Aktivitätenschwerpunkte.

Diese Dokumentenauswertung entlastet etwas die Interviews. Einerseits sind Interviews extrem zeitaufwendig, andererseits haben die Aktiven sehr wenig Zeit. Deshalb müssen die Interviews auf hohem Hintergrundwissensniveau geführt werden, um effektiv sein zu können.

Zentral sind folgende Punkte:

A. Information und Vernetzung

A.1. Der Informationsfluß über schriftliche Printmedien

Zu unterscheiden ist zwischen internen Informationsmedien, wie Metamorphosis, En Bref, RISED, die Vorstandspost des EEB, der World Climate Conference NGO Newsletter, FOE-Link. Weiterhin gibt es wichtige externe Medien über die europäische Umweltpolitik, wie Europe Environment, ökologische Briefe, Ecofacts, EURUM.

Diese Medien sollen hinsichtlich ihrer Nützlichkeit und Brauchbarkeit für die beiden wesentlichen Verbandszwecke, Lobbying und Öffentlichkeitsarbeit bewertet werden. Wichtige Kriterien sind dabei die Aktualität, die Brauchbarkeit für die Zwecke, die Qualität der Hintergrundinformationen, der Preis und ihre Verbreitung bei den Umweltverbänden.

A.2. Elektronische Kommunikation

Es gibt mittlerweile weltweite elektronische Medien wie beispielsweise das Green-Net Mailbox System. Die Voraussetzungen ihrer Nutzung und ihre Verbreitung sollen genauer untersucht werden.

A.3. Fachverteiler, Working Groups und Netzwerke - formale Kommunikation

Welche Modelle für Expertennetzwerke existieren derzeit und wie funktionieren sie? Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem EEB - Modell von Arbeitsgruppen, dem CEAT-Modell von Lead-Organisationen und Spezialverbänden, wie dem europäischen Verkehrsclub oder der europäischen Agrarkoordination. Wie funktioniert die Kommunikation der verschiedenen Facharbeitskreise der Dachverbände untereinander? Wie gut ist der Informationsfluß und der Diskussionsprozeß in den einzelnen Gruppen?

A.4. Ad-hoc-Kommunikation und informelle Kontakte

Auch innerhalb der Verbände finden zahlreiche ad-hoc-Kontakte statt und existieren persönliche Beziehungsgeflechte. Diese ersetzen zum Teil die formalen Netzwerke, zum Teil laufen sie neben diesen her. Welche Probleme, aber auch Vorteile sind damit verbunden?

A.5. Die Koordination der Dachverbände

Gibt es eine institutionalisierte oder informelle Arbeitsteilung?

Gibt es institutionalisierte, regelmäßige Koordinationstreffen?

Wie ist die Ad-hoc-Abstimmung ausgebaut?

A.6. Die Koordination der nationalen Verbände

Bestehen formelle Kontakte zu anderen nationalen Verbänden?

Welche informellen Kontakte bestehen zwischen den einzelnen Fachleuten?

Gibt es bereits Netzwerke, wie arbeiten diese zusammen?

B. Verbandsstruktur und Finanzierung auf der EG-Ebene

B.1. Existierende Dachverbandsmodelle auf EG-Ebene, internationale Umweltorganisationen und Fachverbände

B.2. Stellungnahmen zu Veränderungsvorschlägen

B.3. Die nationale Struktur

Gibt es Verantwortliche für EG-Fragen?

Wie kann die Personalfuktuation reduziert werden?

Sind EG-Leute in die nationale Diskussion eingebunden?

B.4. Finanzquellen

Gründe für die (fehlende) Zahlungsbereitschaft von Mitgliedsorganisationen?

Abhängigkeit durch öffentliche Gelder?

Welches Land zahlt wem zu welchen Konditionen?

8.5. Personalaustausch nach Brüssel, von Brüssel, zwischen den nationalen Verbänden

Erfahrungen (Bsp. Manuel Ruiz-Perez, Gerhard Roller, Martin Fuhr) und Langfristfolgen

C. Instrumente der Einflußnahme

C.1. Tagungen/Seminare

Unterscheidung zwischen Fachtagungen, großen Kongressen und Bildungsveranstaltungen:

Welche Funktion haben Seminare?

Wie werden Akteure aus der Verwaltung eingebunden?

Sind Seminare mehr als Plattform der Verwaltung?

Welche Langzeitwirkungen haben Seminare?

C.2. Offizielle Termine mit der Kommission

Wer sind die Ansprechpartner?

C.3. Informelle Kontakte mit der Kommission

Ergebnisse, waren sie mit anderen koordiniert?

C.4. Kontakte mit den nationalen Ministerien. mit dem Ministerrat in Brüssel

C.5. Kontakte mit dem Europäischen Parlament und den Parteien

C.6. Kontakte und Zusammenarbeit mit dem WSA

C.7. Resolutionen, Memoranden, Forderungspapiere

Welche Wirkung hatten diese auf die Kommission, den Ministerrat?

C.8. Wissenschaftliche Gutachten

woher das Geld?

wie wird es genutzt?

wie kommt es an?

C.9. Öffentlichkeitsarbeit

C.9.1 Presse

Resonanz der Presse?

Medienspiegel?

C.9.2 Publikationen

C.9.3 Seminare1 Bildungsveranstaltungen

C.10. Kampagnen

Kampagnenmaterial

Aktionen (Widerstand und Öffentlichkeitsarbeit)

Demonstrationen

Besetzungen

Demonstrative Aktionen a la Greenpeace

Ausstellungen

C.17. Das Arbeitsprofil

Wer ist wo am aktivsten?

Ist eine Effektivitätsanalyse möglich?

Welche Schwerpunktverlagerungen sind nötig, aus welchen Gründen?

12 Eine erste Auswahl der zu untersuchenden Organisationen

An die erste Auswahl der zu untersuchenden Organisationen werden Fragebögen verschickt. Auf dem Hintergrund des Rücklaufs und nach verschiedenen repräsentativen Kriterien sollen dann einzelne Verbände für eine vertiefte Interviewphase ausgewählt werden.

BRD (Bearbeitung Uwe Brendle)

ABN (AG Beruflicher und ehrenamtlicher Naturschutz), BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland), BBU (Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz), NSB (Naturschutzbund Deutschland)

DNR (Deutscher Naturschutzring), Greenpeace Deutschland, SDW (Schutzgemeinschaft Deutscher Wald)

SGDN (Schutzgemeinschaft Deutsche Nordseeküste), Stiftung Leben und Umwelt, WWF-Deutschland

Öko-Institut, Ökomedia-Institut, Grüne Liga/Arche, BNU, IFU Instiut, UFUBüro

VCD (Verkehrsklub Deutschland), PAN (Pesticide Action Network), Agraropposition (ABL)/AGOL - Arbeitsgemeinschaft ökologische Landwirtschaft, BUKO (Bundeskoordination entwicklungspolitischer Arbeitsgruppen), UVP-Büro (Umweltverträglichkeitsprüfungsbüro), AGÖF/GÖF (Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute/Gruppe ökologische Forschung), GEN - Berlin (Genethisches Netzwerk)

FINRAGE (Feminist International Network in Resistance of Reproductive and Genetic Engineering)

Niederlande (Bearbeitung Christian Hey/Anton von der Heijden)

Gelderse Milieufederatie, Greenpeace Nederland, Landel. Veren. Tot Behoud V. WaddenZee Ned. Vereniging tot Bescherm. Vogels, Stichting kritisch Bosbeheer, Stichting kritisch Faunabeheer, Stichting Mondiaal Alternatief, Stichting Natuur en Milieu, Stichting Rainwater, Traffic Nederland, Vereniging Milieudefensie, Working Party North Sea, WWF Nederlands, Institut voor schone technologie und Energiebesparing, Greenpeace International, Milieucontact Osteuropa, WISE -Netherlands

Großbritannien (Claude Weinber/Robin Grove-White)

Airfiled Environment Federation, Centre for Economic And Environmental Development, Civic Traus, Council for the Protection of Rual England - Wales, European Local Environmental Inf. Clearinghouse, Fauna/Flora Preservation Society, Friends of the Earth (UK und Scotland), Green Alliance, Institute of Environmental Health Officers, International Institute for Environment and Development, Royal Society for Nature Conservation, Royal Society for the Protection of Birds, Scottish Civic Trust, Scottish Environmental Education Council, Soil Association, The Conservation Trust, The Environment Council, The National Trust, Town and Country Planning Association, Wildlife Link, World Wide Fund UK, Transport 2000

Spanien (Christian Hey/ Alwine Woischnik)

AENEX, ANDAlus, Asociacion Amigos de Doñana, Asociacion Asturiana de Amigos de la Naturaleza, Asociacion Ecologista de Defensa de la Naturaleza, Asociacion para la Defensa Ecologica de Galicia

Centro de Estudios Ambientales, Coordinacion para la Defensa del Ambiente, Federacion de Amigos de la Tierra, Sociedad Española de Ornitologia, WWF/ADENA

EG (Christian Hey/Claude Weinber)

EEB, Greenpeace, CEAT (Coordination Europeenne des Amis de la Terre), CAN (Climate Action Network), WWF, PAN-Europe, Europ. Agrarkoordination, Transport and Environment, GRISAIR,

Die Fallstudien

Zuständig:

Binnenmarkt

Christian Hey

Klima

Christian Hey

FFH

Claude Weinber

Produktkennzeichnung und - normen Uwe Brendle

Literatur

- Alber, Gotelind/ Fritsche, Uwe (1991): Energiewende Europa - Ergebnisse und Materialien. Projekt European Energy/ Environment Policy (EEEP). Endbericht zur EEEP-Studie. Werkstattbericht Nr. 71. Freiburg/ Darmstadt: Öko-Institut.
- Altwater, Elmar (1987): Sachzwang Weltmarkt. Verschuldungskrise, blockierte Industrialisierung, ökologische Gefährdung. Hamburg: VSA.
- Altwater, Elmar/ Hicel/ Hoffmann (1986): Markt, Mensch, Natur. Zur Vermarktung von Arbeit und Umwelt. Hamburg: VSA.
- Andersen, Mikael Skou (1990): Green Taxes and regulatory reform. The dutch and the danish experience of curbing surface waters' pollution. Paper presented at the workshop on Environmental Policy, IX Nordic Congress of Political Science, Reykjavik, 15-19 August 1990. Aarhus, Denmark.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (1989): Memorandum '89. Gegen Unternehmerrmacht und Patriarchat: Gleichstellung der Frauen - Demokratische Wirtschaftspolitik der EG. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Rothgang, Heinz (1990): Die Friedens- und Umweltbewegung in Großbritannien. Eine empirische Untersuchung im Hinblick auf das Konzept der 'Neuen Sozialen Bewegungen'. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag DUV.
- Aster, Reiner/ Merkens, Hans/ Repp, Michael (Hg) (1989): Teilnehmende Beobachtung. Werkstattberichte und methodologische Reflexionen. Campus Forschung Bd. 362. Frankfurt: Campus.
- Baldock, David/ Wenning, Marianne (1990): The EC Structural Funds. Environmental Briefing 2. London: Institute for European Environmental Policy/ WWF.
- Barbier, Edward B./ Burgess, Joanne C./ Pearce, David W. (1990): Slowing Global Warming: Options for Greenhouse Gas Substitution. LEEC-Paper 90-05. London: London environmental economics centre.
- BBU, Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (1984): Stellungnahme des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) zur Verbändestudie Eilwein u.a.. In: Brief an Edda Müller, Umweltbundesamt, 24.8.84. Bonn.
- Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in die andere Moderne. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich (1988): Gegengifte. Die organisierte Unverantwortlichkeit. Frankfurt: Suhrkamp.
- Beckenbach, Frank (1987): Möglichkeiten und Grenzen einer Ökologisierung der Ökonomie. PROKLA Nr. 67, Jhrg. 17, S. 55-70. .
- Beckenbach, Frank (1988): Gesellschaftliche Folgekosten im modernen Kapitalismus. In: Beckenbach/Schreyer: Gesellschaftliche Folgekosten. Frankfurt: Campus.
- Bennett, Graham u.a. (1989): The Internal Market and Environmental Policy in the Federal Republic of Germany and the Netherlands. Bonn: Institute for European Environmental Policy.
- Beutler/ Bieber/ Pipkorn/ Streil (1987): Die Europäische Gemeinschaft. Rechtsordnung und Politik, 3. Auflage. Baden-Baden.
- Beyerlein, Jörg (1991): EG-Binnenmarkt und Güterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Problemskizze unter besonderer Berücksichtigung verkehrsbedingter Umweltbelastungen. Diplomarbeit, Albert-Ludwigs-Universität. Freiburg.
- Binswanger, H.C./ Frisch, H./ Nutzinger, H.G. (1988): Arbeit ohne Umweltzerstörung. Strategien für eine neue Wirtschaftspolitik. Frankfurt: Fischer.
- Binswanger, H.C./ Nutzinger, Hans G./ Zahmt, Angelika (1990): Umwelt (-) Steuern. BUNDargumente. Bonn: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND).
- Bleijenberg, A. N./ Sips, H. W. (1989): Indirect taxes and the Environment. Memorandum prepared for the European Environmental Bureau at Brussels. Delft: Centrum voor energiebesparing en schone technologie.
- Bongaerts, Jan. C. (1989): Die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft 1988. Nach dem Europäischen Umweltjahr und im Vorfeld des Gemeinsamen Binnenmarktes. Schriftenreihe des IÖW 26/89. Berlin: IÖW, Institut für ökologische Wirtschaftsforschung.
- Bortz, Jürgen (1984): Lehrbuch der empirischen Forschung. Für Sozialwissenschaftler. Berlin/ Heidelberg/ New York/ Tokyo: Springer.
- Bourgoignie, Thierry (1987): Consumer Law and the European Community: Issues and Prospects. In: Bourgoignie: Trubek 1987, S. 89-261. .
- Bourgoignie, Thierry/ Trubek, David (1987): Consumer Law, Common Markets and Federalism in Europe and the United States. Integration Through Law. Europe and the American Federal Experience. Volume 3. Berlin New York: Walter de Gruyter.

- Brand, Karl-Werner (1982): Neue Soziale Bewegungen. Entstehung, Funktion und Perspektiven neuer Protestpotentiale. Eine Zwischenbilanz. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Brand, Karl-Werner (Hg) (1985): Neue soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA. Ein internationaler Vergleich. Frankfurt/ New York: Campus.
- Brendle, Uwe/Waskow, Frank (1990): Von der Friedensgemeinschaft zur Wirtschaftsgemeinschaft. UGB-Forum 5190, S. 202-203. Gießen.
- Brickmann, R./ Ilgen, Thomas (1985): Controlling Chemicals. The Politics of Regulation in Europe and the United States. London: Cornell University Press.
- Brown, Lester R. u.a. (1990): State of the World 1990. A Worldwatch Institute Report on Progress toward a Sustainable Society. o.O.: Worldwatch Institute.
- Bundestagsausschuß für Wirtschaft (1989): Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung (Drucks. 1115497, Nr. 2.5), „Entwurf einer Richtl. des Rates zur Einf. eines gemeinschaftl. Verfahr. zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbr. zu zahlenden Gas- und Strompreise - KOM (89) 332 endg. -. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Bungarten, Harald (1978): Umweltpolitik in Westeuropa. Schriften des Forschungsinstituts der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik. : Europa Union Verlag.
- Calle, Juan Jose la (1987): Situación actual del movimiento ecologista
- Cameron, James (1990): Introduction of group action on the European level. In: Öko-Institut, Büro Darmstadt/ Heinrich-Böll-Stiftung 1990, Part III.
- Carden, Maren Lockwood (1989): The Institutionalization of Social Movements in Voluntary Organizations. In: Research in Social Movements, Conflict and Change, Volume 11, 1989, p. 143-161
- Carius, Alexander (1990): Umweltqualitätsentwicklung und Umweltberichterstattung in Portugal. In: Weidner, Helmut/ Knoepfel, Peter (1990): Monitoring and Reporting in selected countries. .
- Clark, Bill (1990): Social Learning in the Management of Global Environmental Risks. Projektvorschlag an die MacArthur Foundation. .
- CODA (Federacion de Grupos de Defensa de la Naturaleza) (1989): Incidencia Ambiental del Plan de Desarrollo Regional de Espana. Madrid.
- Le Coline (Comité législatif d'information écologique) (1990): Actes du colloque "Entreprises et environnement en France et dans l'Europe de 1993. Paris: Coline.
- Corbett, Richard (1989): Testing the New Procedures: The European Parliament's First Experiences with its New "Single Act" Powers. In: Journal of Common Market Studies 41/1989, S. 359-372. .
- Cramer, Jacqueline/ Nip, Maarten/ Tajthy, M./ Toet, C./ Sifféis, J.W. (1987): Denkers en doeners in de Nederlandse milieubeweging. Wetenschap & samenleving 11/1987, S. 4-12. .
- Czada, Roland (1990): Brückenköpfe in die Gesellschaft. Der Anteil des Staates an der Organisation ökonomischer und sozialer Interessen. Manuskript, Skizze für das Symposium "Regieren in Parteienstaat und Interessenpluralismus" der Sektion "Regierungslehre" in d. DPVW. Konstanz.
- Defeyt, Philippe (1990): Harmonisierung der indirekten Steuern in Europa. Stand der Arbeiten. Kritik und Vorschläge der Europäischen Grünen. Namur: Europäisches Parlament.
- Demirovic, Alex (1987): Nicos Poulantzas: Eine kritische Auseinandersetzung. Berlin: Argument Verlag.
- Der Spiegel (1990): Oft belogen und betrogen. in: der Spiegel 16/11/1990, S. 186-196. .
- DNR (Deutscher Naturschutzring) (1990): Dokumentation und Abschlusserklärung des 1. überregionalen Treffens der Ökologieorganisationen aus der BRD und der DDR. Berlin.
- DNR (Deutscher Naturschutzring) (Hg) (1987): Von der Wirtschafts- zur Umweltgemeinschaft. Tagung am 20. November 1987 in Aachen. Bonn: Deutscher Naturschutzring (DNR).
- Dubieli, H. (1984): Neue soziale Bewegungen im Spiegel neokonservativer Kritik. In: Journal für Sozialforschung, Jhrg. 24, Heft 2, S. 143-161. .
- EEB/IEEP (1989): 1993: Harmonization of vat and excise duties and the protection of the environment. Seminar jointly organised by the European Environmental Bureau (EEB) and the Institute for European Environmental Policy (IEEP), Brussels. Brussels: EEB/IEEP.
- EEB/IEEP (1990): The EEB - IEEP Seminar on Fiscal Instruments appeals to the Informal Council of Environment Ministers. Brüssel: EEB/IEEP.

- EG-Kommission (1990b): Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Annahme eines Vierjahresprogrammes zur Entw. e. regelm. amtl. Umweltstatistik. KOM (90) 319 endg. 17. Juli 1990. Brüssel.
- EG-Kommission (1990c): Jahresbericht über die Durchführung der Strukturfonds. KOM (90) 516 endg. vom 15. 11. 1990. Brüssel.
- EG-Kommission (1990d): Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. Vierzehnter Jahresbericht (1988) der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuß. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- EG-Kommission (Forward Studies Unit) (1990e): Transport and Environment. A global and long term policy response by the Community. Final Report of the Transport/Environment Steering Group, unveröffentlichtes Dokument, Januar 1990. .
- EG-Kommission (1990f): Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen. KOM (90) 3 endg.. Brüssel.
- EG-Kommission (1990g): Die politischen Zielsetzungen der Gemeinschaft zum Treibhauseffekt. Mitteilung der Kommission. Brüssel.
- Ehlermann, C.D. (1988): Competence d'execution conférés a la Commission. La nouvelle Decision-Cadre du Conseil. In: Revue du marché commun, No. 316, 1988, p. 332-334. .
- Ehrke, Michael/ Thumser, Gabriele (1989): Warum in Europa die Umwelt zu kurz kommt. Reihe Eurokolleg 2 (1989). Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ellwein, Thomas/ Leonhard, Martini Schmidt, Peter M. (1983): Umweltschutzverbände in der Bundesrepublik Deutschland. Umweltforschungsplan des Bundesministers des Innern. Umweltplanung, Ökologie. Forschungsbericht 101 01 031102, vorgelegt von der Forschungsgruppe Ellwein/ Zoll im Auftrag des Umweltbundesamtes. Großspitzenau/CH-Kreuzlingen.
- Energie in der Europäischen Gemeinschaft. Luxemburg: Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.
- Enquete-Kommission Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre (1990): Dritter Bericht der Enquete-Kommission zum Thema Schutz der Erde. Drucksache 1118030 vom 24.05.1990. Bonn: Deutscher Bundestag.
- Environmental Charge Commission (1990): Environmental Charges in Sweden. .
- Europarat (1990): The Environmental Imperative. Declaration by the European Council. Dublin.
- Europäisches Parlament, Ausschuß für Energie, Forschung und Technol. (1989): Entwurf eines Berichts über den Vorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat (KOM (89) 332 endg. Dok. C3-156189) f. eine Richtlinie zur Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz der vom industriellen Endverbr.. zu zahlenden Gas- und Strompreise. DOC-DE/PR/76044 vom 20.10.1989. Straßburg: Europäisches Parlament.
- Europäisches Parlament, Ausschuß für Umweltfragen (Hg) (1990a): Entwurf einer Stellungnahme für den Ausschuß für Energie, Forschung und Technologie. Zu dem Vorschlag der Kommission an den Rat für eine Entscheidung über ein spezifisches Programm für Forschung und technol. Entwicklung. Berichtersteller: Paul Lannoye. .
- Europäisches Parlament, Ausschuß für Energie, Forschung und Technol. (1990b): Änderungsanträge zum Entwurf eines Berichts über die Einführung eines gemeinschaftlichen Verfahrens zur Gewährleistung der Transparenz d. vom industriellen Endverbraucher zu zahlenden Gas- und Strompreise. DOC-DE/AM/80986.sch vom 16.1.1990. Straßburg: Europäisches Parlament.
- Evangelische Akademie Bad Boll (Hg) (1988): Europäische Umweltpolitik von unten?!. Einfluß und Aufgaben der Umwelterverbände in der Europäischen Gemeinschaft. Konsultationen vom 9.-11.9.1988 in der Evangel. Akad. Bad Boll. In: Protokollendienst 38/88. Bad Boll: Evangelische Akademie Bad Boll, Pressestelle.
- Evangelische Akademie Bad Boll (1990): Europäischer Binnenmarkt. Kommt die Umwelt unter die Räder?. Tagung vom 2. - 4. 2. 1990, Reader. Bad Boll.
- Evers, Adalbert (1988): Politische Institutionen in der Demokratie. Zur Aktualität des Unterschieds zwischen Ohnmacht und Grenzen politisch-institutionellen Handelns. In: Hartwisch DVPW (Hg): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Wiss. Kongreß der DVPW 1988. Tagungsbericht. S. 127-134. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Fach, Wolfgang/ Simonis, Georg (1987): Die Stärke des Staates im Atomkonflikt. Frankreich und die BRD im Vergleich. Frankfurt: Campus.
- Fitzmaure, j. (1988): An Analysis of the European Communities Cooperation Procedure. in: Journal of Common Market Studies, nr. 4, p. 389 - 400.
- Flavin, Christopher (1990): Slowing Global Warming. In: Brown u.a. .
- Franken, Michael/ Ohler, Walter (Hg) (1989): Natürlich Europa. 1992 - Chancen für die Natur?. Köln: Volksblatt.

- Fransen, J. T. J. (1988): Umweltorganisationen und die EG-Umweltpolitik. Fiasko der EG-Politik zur Bekämpfung der Versäuerung. In: Tudyka 1988, S. 229-247. .
- Friends of the Earth (Hg) (1990): How green is Britain. The government's environmental record. London! Sydney! Auckland! Johannesburg: Hutchinson Radius.
- Friends of the Earth international, European Coordination (1990): A Visit to Brussels. 10-18 november 1990. Brüssel.
- Friends of the Earth/ Europ. Environm. Bureau/ World Wide F. f. Nat. (1990): Greening the Treaty. Brüssel.
- Garthe, Michael (1989): Weichenstellung zur Europäischen Union?. Der Verfassungsenwurf des Europäischen Parlaments und sein Beitrag zur Überwindung der EG-Krise. Mainzer Beiträge zur Europäischen Einigung Band 10. Bonn: Europa Union Verlag.
- Gerlach, Luther P. (1986): Protest Movements an the construction of risk. IIUG dp 86-10. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Grabitz, Eberhard (1990): Rechtsgutachten: Mitgliedstaatl. Umweltkompetenzen n. Erlaß d. Einheitl. Europ. Akte u. d. Aufn. der neuen Umweltkompet. in d. EWG-Vertrag. Erstellt im Auftrag des Instituts für Europäische Umweltpolitik. Berlin.
- Grant, Wyn (Ed) (1985): The Political Economy of Corporatism. Houndmills/ London: Macmillan.
- Grant, Wyn/ Paterson, Wl. Whitston, Colin: (1988): Government and the Chemical Industry. A comparative Study of Britain and West Germany. Oxford: Clarendon Press.
- Grießhammer, Rainer (1987): Die Geschichte. In: Öko-Mitteilungen 31/1987, S. 7-10. .
- Grießhammer/ Henniscke/ Hey/ Kalberlah (1989): Ozonloch und Treibhauseffekt. Ein Report des Öko-Instituts. Reinbeck: Rowohlt.
- Grießhammer, Rainer (1990): FCKW-Ersatzstoffe: Himmel und Hölle, Teufel und Beelzebub. Informationsdienst Chemie & Umwelt 2190 vom 10.03.1990, S. 4-11. Freiburg/ Gundelfingen.
- Grote, Ralf Jürgen (1990): Steuerungsprobleme in transnationalen Beratungsgremien. Über soziale Kosten unkoordinierter Regulierung in der EG. In: Jahrbuch für Staatswissenschaften 41/1990, S. 227-256. .
- Grove-White, Robin (1989): Will green pressure groups press on?. Samizdat November... 11989. .
- Grove-White, Robin (1991): Land Use Law and the Environment. In: Journal of Law and Society, volume 18, Number 1, Spring 1991, p. 1-16. .
- Grove-White, Robin/ Burke, Tom (1989): The Role of Non-Governmental Organizations (NGOs). Vortrag gehalten bei: 'Awareness Raising and Public Participation', United Kingdom Workshop, 24-26 September, 1989, Surrey. .
- Guggenberger, Bernd (1980): Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie: Von der Ökologiebewegung zur Umweltpartei. Stuttgart: Kohlhammer.
- Guggenberger, Bernd/ Offe, Claus (Hg) (1984): An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gündling, Lothar/ Weber, Beate (1988): Dicke Luft in Europa. Heidelberg.
- Haas, Ernst B. (1971): The Study of Regional Integration. Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing. Lindberg 1971, S. 3-44. .
- Habermas, Jürgen (1981): Theorie des Kommunikativen Handelns. Frankfurt: Suhrkamp.
- Haigh, Nigel (1984): Environmental Policy and Britain. An Essay and a Handbook. London.
- Haigh, Nigel (1984): EEC Environmental Policy & Britain. An essay and a handbook. London: Environmental Data Services Ltd.
- Haigh, Nigel/ Baldock, David (1989): Environmental Policy and 1992. A report prep. for the British Dep. of the Environment on the consequ. for environrn. policy of the completion of the EC internal market. Bonn/ London/ Paris/ Brüssel: Institute for European Environmental Policy.
- Hailbrunner, Kay (1989): Zum Anwendungsbereich von Art. 100a Abs. 4 und Art. 130t EWGV (nationaler Alleingang). EUGRZ 1989. .
- Hannequart, Jean-Pierre/ Lavoux, Thierry (1990): 1992 et les dechets. Brüssel: Institut Bruxellois pour la gestion de l'environnement.
- Hayes-Renshaw, Fiona/ Lequesne, Christian/ Mayor Lopez, Pedro (1989): The Permanent Representations of the Member States to the European Communities. In: Journal of Common Market Studies 2/1989, S. 119-137. .
- Heijden, Hein-Anton van der (1990): Van Kleinschalig utopisme naar postgiro-activisme: nederlandse milieubeweging 1970-1990. Manuskript. Amsterdam.
- Heijden, Hein-Anton van der (1991): The Dutch nuclear energy conflict 1973-1989. final draft January 1991. Amsterdam.
- Henniscke, Peter (1990): Wie kann die Aufheizung der Erde verhindert werden?. Eckpunkte eines CO2-Reduktionskonzepts für die Bundesrepublik. In: Memoforum, Nr. 15, März 1990, S. 46 -75. Bremen.
- Hey, Christian (1987c): Rückblick: Ein Streifzug durch die vergangene Diskussion. In: Öko-Mitteilungen 31/1987, S. 4-6. .

- Hey, Christian (1989a): Freier Binnenmarkt und Umwelt - ein notwendiger Konflikt. In: *Ökologische Briefe*, Nr. 451/1989, S. 5 und S. 8-12. Frankfurt.
- Hey, Christian (1989e): Der Umweltkollaps kommt nicht von alleine. In: Deppe, F./ Huffscheid, J./ Weiner, K.P.: 1992 - Projekt Europa - Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft, S. 165-180. Köln: Pahl-Rugenstein.
- Hey, Christian (1989g): Energieszenarien der EG-Kommission - die Quadratur des Kreises. In: *Ökologische Briefe* Nr. 501/1989, S. 6 und S. 12-15. Frankfurt.
- Hey, Christian (1990a): Rechtliche, ökonomische und politische Handlungsspielräume für eine nationale Vorreiterrolle der BRD in der europäischen Umweltpolitik. In: *Memo-Forum*, Zirkular der Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik Nr. 15, März 1990, S. 32-45. Bremen.
- Hey, Christian (1990b): Ökologische Folgekosten des EG-Binnenmarkts. In: *Politische Ökologie*, Mai 1990, Heft 19, auch als: EURES Discussion paper 1190. .
- Hey, Christian (1990c): Umweltpolitik in der EG: Kooperation oder Konkurrenz der Standards?. In: Welzmüller (Hrsg.): *Marktaufteilung und Standortpoker in Europa*, S. 191-224. Düsseldorf: BUND-Verlag.
- Hey, Christian (1990d): EG-Binnenmarkt und Umwelt. Weißbuch der europäischen Umweltverbände für eine ökologische Wirtschaftspolitik in der EG. Entwurf. Freiburg: EURES.
- Hey, Christian (1991a): Konzepte für eine Umweltgemeinschaft. Entwurf für ein Weißbuch der europäischen Umweltverbände für eine ökologische Wirtschaftspolitik in der EG (Hintergrundstudie). Freiburg: Eures-discussionpaper 9.
- Hey, Christian/ Jahn-Böhm, Jutta (1989): Ökologie und freier Binnenmarkt. Die Gefahren des neuen Harmonisierungsansatzes, das Prinzip der Gleichwertigkeit und Chancen für verbesserte Umweltstandards in der EG. Studie für das Europäische Umweltbüro. Freiburg: Öko-Institut.
- Hitzler G. (1990): *Europahandbuch 1990*. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Hofrichter, Jürgen (1991): *Environmentalism and Party Support in four countries. On the relationship of support for the Ecology Movement and political parties in France, Germany, the Netherlands and Great Britain*. Manuskript. Mannheim: Zentrum für Europäische Umfragenanalysen und Studien (ZEUS).
- Hood, Christopher/ Schuppert, Gunnar Folke (1988): *Verselbständigte Verwaltungseinheiten in Westeuropa. Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch Para-Government Organizations (PGOs)*. Baden-Baden: Nomos.
- Huber, Joseph (1982): *Die verlorene Unschuld der Ökologie. Neue Technologien und superindustrielle Entwicklung*. Frankfurt: S. Fischer.
- Huber, Joseph (1985): *Die Regenbogen-Gesellschaft. Ökologie und Sozialpolitik*. Frankfurt: S. Fischer.
- Hupperts/ van der Voet/ van der Naald/ Vonkeman/ Maxson (1990): *Financial instruments for European environmental policy*. Leiden, Brussels: Centre for Environmental Studies/ Foundation for Europ. Environm. Pol.
- Inglehart, Ronald (1988): Politische Kultur und stabile Demokratie. In: *PVS*, 1988, Heft 29, Nr. 3, S. 388-406. .
- Institut für Wirtschaft und Umwelt des Österr. Arbeiterkammertages (1989): *Transitgüterverkehr und Umweltbelastung. Informationen zur Umweltpolitik* 61. Wien.
- IAEA International Atomic Energy Agency (1989): *The International Atomic Energy Agency's contribution to Sustainable Development. Nuclear energy and the environment*. o.O.: IAEA.
- International Energy Agency/ OECD (Hg) (1989): *Energy and the Environment: Policy Overview*. Paris.
- Jachtenfuchs, Markus (1990): *The European Community and the Protection of the Ozone Layer*. *Journal of Common Market Studies*, March 1990, p. 261 - 277. .
- Jänicke, Martin (1986): *Staatsversagen. Die Ohnacht der Politik in der Industriegesellschaft*. München/ Zürich: Piper.
- Jänicke, Martin (1990): Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik im internationalen Vergleich. in: *ZfU* 31/90, S. 213-232. .
- Jüttner, Heiner (1990): *Umweltabgaben. Ein Gesamtkonzept*. Entwurf. Bonn.
- Kaczor, Markus (1989): *Institutionen in der Umweltpolitik - Erfolg der Umweltbewegung?*. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* Heft 3-4/1989, S. 47-62. Wiesbaden: Forschungsgruppe Neue Soziale Bewegungen.
- Kapp, W./ Leipert, Christian/ Steppacher, Rolf (Hrsg.) (1987a): *Für eine ökosoziale Ökonomie. Entwürfe und Ideen - Ausgewählte Aufsätze von W. Kapp*. Frankfurt: Fischer Alternativ.
- Kapp, William K. (1988): *Soziale Kosten der Marktwirtschaft*. Frankfurt: Fischer Perspektiven.
- Katalyse-Institut/ Buntstift (1991): *EG - Grenzenlos kulinarisch?. Verbraucherinformation*. Köln/ Göttingen: Katalyse/ Buntstift.

- Katzenstein, Peter J. (1988): *Small States in World Markets. Industrial Policy in Europe.* : Cornell University Press.
- Katzenstein, Peter (1988): *Der neue Institutionalismus und internationale Regime: Amerika, Japan und Westdeutschland in der internationalen Politik.* Hartwich (Hg): *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen* 17. Wiss. Kongreß der Deutsch. Vereinig. f. Pol. Wiss. S. 356-369. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Keohane, R.O. (1984): *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy.* : Princeton.
- Keohane, Robert O. (1988): *International Institutions: Two Approaches.* Hartwich (Hg): *Macht und Ohnmacht polit. Institutionen.* 17. Wiss. Kongreß der Deutsch. Vereinig. f. Pol. Wiss. 1988, S. 285-305. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kitschelt, Herbert (1983): *Politik und Energie. Energie-Technologiepolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden.* Frankfurt: Campus Verlag.
- Kitschelt, Herbert (1985): *Zur Dynamik neuer sozialer Bewegungen in den USA. Strategien gesellschaftlichen Wandels und "American Exceptionalism".* In: Brand 1985, S. 248-305. .
- Enquete-Kommission Vorsorge zum Schutz der Erdatmosphäre (1988): *Schutz der Erdatmosphäre. Eine internationale Herausforderung. Zur Sache 5/88.* Bonn.
- Knoepfel, P./ Lundqvist, L. i Prud'homme, R./ Wagner, P (1987): *Comparing Environmental Policies: Different Styles, Similar Content.* Dierkes/ Weiler/ Antal (Ed): *Comparative Policy Research. Learning from Experience.* WZB-Publications. S. 171-185. GB-Aldershot/USA-Vermont: Gower.
- Knoepfel, Peter/ Weidner, Helmut (1985): *Luftreinhaltepolitik (stationäre Quellen) im internationalen Vergleich.* Berlin: Rainer Bohn Verlag, Edition Sigma.
- Krause, Florentin u.a. (1989): *Energy and Climate Change. What Can Western Europe Do?.* .
- Krämer, Ludwig (1988): *Grundrecht auf Umwelt und Gemeinschaftsrecht.* In: EuGRZ, Vol.15, Nr.11, S. 285-294. .
- Krämer, Ludwig (1988): *Aufgabenverflechtung zwischen Europäischer Gemeinschaft, Bund und Ländern. Dargestellt am Beispiel des Umweltschutzes.* In: Magiera 1988, S. 189-216. .
- Krislow/ Ehlermann/ Weiler (1986): *The political Organs and the Decision-Making Process in the United States and the EC.* In: Capelletti u.a.: *Integration through Law, vol. 2, p.3 - 110.* .
- Kuechler, M. (1991): *Issues and Voting in the European Elections 1989.* In: *European Journal of Political Research*, Nr.1, 1991, p.81 - 104. .
- Läufer, Thomas (1990): *Die Organe der EG - Rechtsetzung und Haushaltsverfahren zwischen Kooperation und Konflikt. Ein Beitrag zur institutionellen Praxis der EG.* Bonn: Europa Union Verlag.
- Leggewie, Claus (1985): *Propheten ohne Macht. Die neuen sozialen Bewegungen in Frankreich zwischen Resignation und Fremdbestimmung.* In: Brand 1985, S. 83-139. .
- Leipert, Christian (1987b): *Folgekosten des Wirtschaftsprozesses und volkswirtschaftliche Gesamtrechnung.* WZB/IIUG-Report 1987-22. .
- Liberatore, Angela (1991): *Problems of transnational policy making: Environmental Policy in the EC.* In: *European Journal of Political Research*, No. 19, p. 281-305. .
- Liefferink, J.D. (1990): *Dutch environmental policy and international environmental cooperation.* Paper presented in Berlin (BRD), Firenze (I) and Aarhus (DK), April/ May 1990. Wageningen, Netherlands.
- Lindberg, Leon/ Scheingold, Stuart A (1971): *Regional Integration. Theory and Research.* Massachusetts: Harvard University Press.
- Lindberg, Leon N. (1971): *Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement.* In: Lindberg 1971, S. 45-127. .
- Loske, Reinhard (1990): *Wege zur Klimastabilisierung. Atmosphärenschtutz als Herausforderung an Wirtschaft, Politik und Gesellschaft.* Schriftenreihe des IÖW 43190. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung.
- Loske, Reinhard (1991): *Ecological Taxes, Energy Policy and Greenhouse. A German Perspective.* Paper presented to the International Seminar on Ecological Taxes, Evangelische Akademie Bad Boll, 25.-27.3.1991. IÖW-discussion paper 5/91. Berlin: Institut für ökologische Wirtschaftsforschung.
- Lowe, Philip/ Goyder, Jane (1983): *Environmental Groups in Politics.* London/ Boston/ Sydney: George Allen & Unwin.
- Luhmann, Niklas (1986): *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?.* Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Maas, Christoph (1986): Determinanten der Entwicklung und Nutzung umweltfreundlicher Neuerungen in Industriebetrieben. Berlin: TU Berlin.
- Maier-Rigaud, Gerhard (1988): Umweltpolitik in der offenen Gesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Maier-Rigaud, Gerhard (1990): Economic and fiscal Incentives to promote Environmental Policy objectives. Background Paper for the European Parliament Hearing, Brussels, June 21st and 22nd, 1990. Bonn: Institute for European Environmental Policy.
- Mayer-Tasch, P.C. (1977): Die Bürgerinitiativbewegung. Der aktive Bürger als rechtswissenschaftliches Problem. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.
- Michalek, Agata/ Budzicz, Boleslaw (1990): Eco-Unification of Europe. Roisdorf.
- Minister für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft NRW (Hg) (1990): EG-Binnenmarkt: Eine Herausforderung für den Umweltschutz Düsseldorf.
- Murphy, Detlef (1985): Von Aldermaston nach Greenham Common. Politischer Protest und neue soziale Bewegungen in Großbritannien. Brand 1985, S. 140-199. .
- Mutimer, David (1989): 1992 and the Political Integration of Europa. Neofunctionalism Reconsidered. In: Journal of European Integration, Vol. XIII, 1, p. 75- 102..
- Naschold, Frieder (1988): Politik und politische Institutionen in neokorporatistischen und Public-Choice-Ansätzen. Anmerkungen zu einem Theorieprogramm. Hartwich/ DVPW (Hg): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. 17. Wiss. Kongreß der DVPW 1988. Tagungsbericht. S. 210-221. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Natural Resources Defense Council (Hg) (1989): Cooling the Greenhouse. Vital First Steps to combat Global Warming. Recommendations for U.S. Policies and Actions. Washington.
- Nicoll, W. (1988): Le Dialogue législatif entre le Parlement Européen et la Commission. In: Revue du Marché Commun, No. 316, p. 240 - 242. .
- Normann/ Boissereel Colombo (1990): Entwurf einer Stellungnahme der Fachgruppe Umweltschutz, Gesundheitswesen und Verbrauch. Zu dem "Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über Stoffe, die zu einem Abbau der Ozonschicht führen" (Dok. KOM (90) 3 endg.). EG, Wirtschafts- und Sozialausschuß: UMW/275 vom 31. Juli 1990. Brüssel.
- Nowicki, Peter Lewis (1990): What is the "environment" for a Dutch NGO lobby with regard to EEC environmental policy?. Report written for Natuur en Milieu, Natuurmonumenten, Vogelbescherming, Wereld natuur Fonds. Lille: Amenagement - Environnement.
- Nye, J.S. (1971): Comparing Common Markets. A Revised Neo-Functionai Model. Lindberg 1971, S. 192-231
- OECD (1989): Instruments Économiques pour la Protection de l'Environnement. Paris.
- Olson, Mancur (1985): Aufstieg und Niedergang von Nationen. Tübingen: Mohr Verlag.
- Ormond, Thomas (1990): Environmental Group Action in West Germany. In: Öko-Institut, Büro Darmstadt/ Heinrich-Böll-Stiftung 1990, Part II.
- Öko-Institut, Büro Darmstadt/ Heinrich-Böll-Stiftung (Hg) (1990): Participation Rights of Environmental Associations and their Possibilities of taking Legal Action in European Perspective. Current legal situation and practical experience. Working Conference in Frankfurt/ M. June 15th and 16th, 1990. Tagungsmappe. Darmstadt.
- Öko-Institut, Büro Darmstadt/ Heinrich-Böll-Stiftung (1990): Proceedings of the Working Conference. In: Öko-Institut Büro Darmstadt/ Heinrich-Böll-Stiftung 1990. .
- O'Riordan, Timothy (1991): Environmental Government. In: The Political Quarterly, vol. 62, No. 2, p. 167-185. .
- O'Sullivan, Noel (1988): The Political Theory of Neo-Corporatism. In: Cox, Andrew/ O'Sullivan, Noel (Ed): The Corporate State. Corporatism and the State Tradition in Western Europe. S. 3-26. GB-Aldershot/ USA-Vermont: Elgar/ Gower.
- Padoa-Schioppa, Tommaso (1987): Efficiency, Stability and Equity. A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community. Oxford: Oxford University Press.
- Peet, Gerard (1988): Umweltpolitik zum Schutz der Nordsee: EG und andere Initiativen. In: Tudyka 1988, S. 273-280. .
- Pernice, I. (1989): Kompetenzordnung und Handlungsbefugnisse der EG auf dem Gebiet des Umwelt und Technikrechts. in: Die Verwaltung 11/1989, S. 1 - 54. .
- Philip, Alan Butt (1985): Pressure Groups in the European Communities. UACES-occasional papers 2.
- Pigou, A.G. (1952): The Economics of Welfare. London: Macmillan.
- Prittowitz, Volker (1984): Umweltaußenpolitik. Grenzüberschreitende Luftverschmutzung in Europa. Frankfurt: Campus.
- Prittowitz, Volker (1988): Several Approaches to the Analysis of International Environmental Policy. WZB/IIUG FS II 88-308. Berlin.
- Prittowitz, Volker (1988): Several approaches to the analysis of international environmental policy. Contribution to the Conference "What Price

- Environment?" at the Swedish Institute of International Affairs, June 8-10, 1988, Stockholm. Veröffentlichungsreihe der Abteilung Normbildung und Umwelt des Forschungsschwerpunkts Technik-Arbeit-Umwelt des WZB, FS I 88-308. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Prittitz, Volker von (1990): Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik. Opladen: Leske und Budrich.
- Raschke, Joachim (1985): Soziale Bewegungen. Ein historisch-systematischer Grundriß. Frankfurt/New York: Campus.
- Reed, David (1990): The European Bank for Reconstruction and Development: An Environmental Opportunity. : World Wide Fund for Nature (WWF)- International.
- Rehbinderl Stewart (1986): Integration through Law: Europe and the American Experience. Environmental Policy. Berlin: De Gruyter.
- Reich, Norbert (1987): Förderung und Schutz diffuser Interessen durch die Europäische Gemeinschaft. Baden-Baden: Nomos.
- Reichel, Peter (1984): Politische Kultur in Westeuropa. Bürger und Staaten in der europäischen Gemeinschaft. Frankfurt/M, New York: Campus.
- Reiss, Jochen (1988): Greenpeace. Der Umweltmulti - Sein Apparat, seine Aktionen. Rheda-Wiedenbrück: Daedalus.
- Richardson, Jeremy (Ed) (1982): Policy Styles in Western Europe. London/ Boston1 Sydney: George Allen & Unwin.
- Richardson, Jeremy/ Gustafsson, Gunnel/ Jordan, Grant (1982): The Concept of Policy Style. In: Richardson 1982, S. 1-16. .
- Richardson, J.J./ Watts, N.S.J. (1985): National Policy Stiles and Environment. WZB/IIUG Discussion paper, Nr. 16. Berlin.
- Rinken, Sebastian (1989): Von der "Bewegung" zur Behörde: Institutionalisierung von Umweltschutzinteressen. Das Beispiel der California Coastal Commission. papers des WZB FS II 89-407. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Rolke, Lothar (1987): Protestbewegungen in der Bundesrepublik. Eine analytische Sozialgeschichte des politischen Widerspruchs. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Roth, Roland (1985): Neue soziale Bewegungen in der politischen Kultur der Bundesrepublik - eine vorläufige Skizze. In: Brand 1985, S. 20-82. Frankfurt: Campus.
- Rothgang, Heinz (1990): Die Friedens- und Umweltbewegung in Großbritannien. Eine empirische Untersuchung im Hinblick auf das Konzept der 'Neuen Sozialen Bewegungen'. Wiesbaden: Deutscher Universitäts Verlag DUV.
- Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hg) (1987): Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe Studien zur Geschichte und Politik Band 252. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- The Royal Society for the Protection of Birds (1990): Wildlife and Development in the European Community. Integrating the Structural Funds and Wildlife Conservation. Bedfordshire: Royal Society....
- Rubart, Frauke (1985): Neue soziale Bewegungen und alte Parteien in Schweden. Politischer Protest zwischen Autonomie und Integration. In: Brand 1985, S. 200-247. .
- Rucht, Dieter (1987): Von der Bewegung zur Institution?. Organisationsstrukturen der Ökologiebewegung. In: Roth/ Rucht 1987, S. 238-262. .
- Rucht, Dieter (1988): Themes, Logics and Arenas of Social Movements: A structural approach. In: International Social Movement Research, Vol. 1, 1988, p. 305-328. Supplement to Research in Social Movements, Conflict and Change. .
- Ruiz, Manuel (1989): Reflexiones sobre el Plan de Desarrollo Regional. In: Quercus Heft 46, Diciembre 1989, S. 5. Madrid: Quercus.
- Ruiz Perez, Manuel Alvaro Llorca Casanueva (1989): Economia y produccion forestal. In: ADENA/WWF España: Libro Rojo de los Bosques españoles, S. 299-314. Madrid: Unigraf.
- Ruiz Perez, Manuel (1990): Panorama Ambiental de las Comunidades Europeas. Manuales Quercus 2. Madrid: Asociacion CODA/ Quercus.
- Ruzicka, Richard (1989): Straßenverkehrspolitische Maßnahmen wie Gewichtsbeschränkungen, Nachtfahrverbote, Kontingente. Forderungen der Arbeiterkammer Wien. Institut für Wirtschaft und Umwelt 1989, S. 62-71. Wien.
- Salomon, Dieter (1991): Von der Bewegung zur Partei?. Das basisdemokratische Konzept der Grünen: Entstehung, theoretischer Hintergrund, Funktion und Praxis. Dissertation. Freiburg.
- Sargent, Jane (1985): Corporatism and the European Community. In: Grant, Wyn (Ed) (1985): The Political Economy of Corporatism. Houndmills/ London: Macmillan.
- Scharpf, Fritz (1985): Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und Deutscher Förderalismus im Vergleich. PVS (26) 1985, Nr. 4, S. 323-356. .
- Scharpf, Fritz (1988): Politische Steuerung und politische Institutionen. Hartwich/ DVPW (Hg): Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Wiss. Kongreß der DVPW 1988. Tagungsbericht. S. 17-29. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Schäfer, Günther F. (1991): Die institutionelle Weiterentwicklung der Europäischen Gemeinschaft: Überlegungen zu neuen Strukturen der EG-Institutionen. In: Die Öffentliche Verwaltung Heft 71/1991, S. 261-271. .
- Schmidt, Manfred G. (1984): Demokratie, Wohlfahrtsstaat und neue soziale Bewegungen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 11/14 vom 17.3.1984, S. 3-14. .
- Schmitt von Sydow, Helmut (1980): Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften- Die Kommission. Schriftenreihe Europäische Wirtschaft Band 74. Baden-Baden: Nomos.
- Schneider, Gunter/ Sprenger, Rolf-Ulrich (1990): Mehr Umweltschutz in der EG - aber wie?. Überlegungen zu einer neuen Strategie der Gemeinschaft beim Einsatz umweltpolitischer Instrumente. in: IFO-Schnelldienst Nr. 16/17, Juni 1990, S. 15-32. München.
- Schreiber, Helmut (1989): Mehr Umweltschutz durch den europäischen Binnenmarkt?. Überlegungen aus politologischer Sicht. In: ZAU 21/1989, S. 145-152. .
- Schreiber, Helmut (1990): Abläufe, Grundsätze und Handlungskriterien der Umweltpolitik in Großbritannien und Frankreich. Band 2: Fallstudie Frankreich. F & E - Vorhaben des Umweltbundesamtes. Bonn: Institut für Europäische Umweltpolitik.
- Schwaiger, Konrad/ Kirchner, Emil (1981): Die Rolle der europäischen Interessenverbände. Eine Bestandsaufnahme der europäischen Verbandswirklichkeit. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Schwarze, Jürgen (Ed) (1989): Legislation for Europe 1992. Baden-Baden: Nomos.
- Schwarze, Jürgen/ Schermers, Henry G. (Ed) (1988): Structure and Dimensions of European Community Policy. Contributions to an international colloquium organised by the European Policy Unit..., Florence 11-13 June 1987. Baden-Baden: Nomos.
- Seifert, Eberhard K./ Pfiem, Reinhard (1990): Wirtschaftsethik und ökologische Wirtschaftsforschung. St. Galler Beiträge zur Wirtschaftsethik Bd. 3. Bern/ Stuttgart: Verlag Paul Haupt.
- Siegert, Jens (1989): Form und Erfolg. Thesen zum Verhältnis von Organisationsform, institutionellen Politikaren und der Motivation von Bewegungsaktivisten. Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen Heft 3-4/1989, S. 63-66. Wiesbaden: Forschungsgruppe Neue Soziale Bewegungen.
- Simonis, Udo (1988): Ökologische Orientierungen. Berlin: Ed. Sigma.
- Simonis, Udo Ernst (1989): Industrial Restructuring for Sustainable Development. Three Points of Departure. WZB/IIUG FS II 89-401. Berlin.
- Simons, Jos (1988): Gesellschaftliche Interessen und Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft (EG). Zum Stand der wissenschaftlichen Diskussion. In: Tudyka 1988, S. 185-201. .
- Spaargaren, G. (1987): Environment and Society. Environmental sociology in the Netherlands. The Netherlands' Journal of Sociology/ Sociologia Neerlandica 23 (1) 1987. Assen, Netherlands: Van Gorcum.
- Spaargaren, G./ Mol, A. P. J. (1990): Sociology, Environment and Modernity. Working paper to be presented at the ISA conference, Madrid, 9-13 July 1990. Manuskript. Wageningen.
- Sprenger, Rolf-Ulrich (1990): Die EG muß auch eine Umweltgemeinschaft werden. Zur ökologischen Dimension der Vollendung des Binnenmarktes. IFO-Schnelldienst 5/1990, S. 31-51. München: IFO-Institut.
- Strübel, Michael (1990): Wohin treibt Europa?. Der EG-Binnenmarkt und das gemeinsame europäische Haus. Schriftenreihe der Hochschulinitiative Demokratischer Sozialismus. Marburg: SP-Verlag.
- Task Force (Gunter Schneider) (1989): Environment and the Internal Market. Brüssel.
- Tudyka, Kurt (Hg) (1988): Umweltpolitik in West- und Osteuropa. Opladen: Leske und Budrich.
- Varillas, Benigno (1991): Las organizaciones no gubernamentales de medio ambiente en Europa Occidental. Manuales Quercus 1. Madrid: Asociacion CODA/ Quercus.
- Verhagen, Herman (1987): Umweltbewegung und die Misere der EG-Umweltpolitik. In: Öko-Mitteilungen 4/1987, S. 25-27. .
- Vogel, David/ Kun, Veronica (1987): The Comparative Study of Environmental Policy: A Review of the Literature. Dierkes/ Weiler/ Antal (Ed): Comparative Policy Research. Learning from Experience. WZB-Publications. S. 99-170. GB-Aldershot/ USA-Vermont: Gower.
- Watts, Nicholas S. J. (1987): Mobilisierungspotential und gesellschaftspolitische Bedeutung der neuen sozialen Bewegungen. Ein Vergleich der Länder der Europäischen Gemeinschaft. In: Roth/ Rucht 1987, S. 47-67. .
- WCED (World Commission on Environment and Development) (1987): Our Common Future. Oxford: Oxford University Press.
- Weidenfeld, Werner/ Wessels, Wolfgang (Hg) (1986): Wege zur Europäischen Union. Vom Vertrag zur Verfassung?. Bonn: Europa Union Verlag.

- Weidner, Helmut (1989): A survey of Clean Air Policy in Europe. in: WZB-Papers, FS II 89-301. .
- Weidner, Helmut (1989): A survey of clean air policy in Europe. Enlarged and revised Version of a paper presented at a seminar organised by Friends of the Earth an Goethe Institute London on 1987. WZB-papers FS II 89-301. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).
- Weinstock, Ulrich (1983): Nur eine europäische Umwelt?. Zeitschrift für Umweltpolitik (ZfU) 1/1983, S. 1-46. .
- Weinstock, Ulrich (1984): Abstufung als Realität und Chance. Grabitz, 1984, S. 345-385. .
- Weizsäcker, Ernst Ulrich von (1989): Erdpolitik. Ökologische Realpolitikan der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Wessels, Wolfgang (1990): Institutionelle Strategien für die politische Union. Eine Neuauflage der EEA?. In: Integration 41/1990, S. 192-203. .
- Wildavsky, Aaron B. (1987): Doing more and Using Less. Utilastion of Research as a Result of Regime. in: Dierkes 1987, S. 56-98. .
- Wilkinson, David (1990): Greening the Treaty. Strengthening environmental policy in the Treaty of Rome. A review of amendments put forwad for discussion by tne Intergovernmental Conference to be convened by the Italian Government. London: Institute for European Environmental Policy.
- Woischnik, Alwine (1988): Probleme einer (immer noch) schwachen Ökologiebewegung. In: Tranvia Nr. 11, Dez. 1988, S. 46-50. .
- Zehetner, Franz (1990): Die Stellung der Verbände, Gewerkschaften und Kammern im Europarecht. In: Anwaltsblatt 7/1990, S. 337-346. .
- Zuleeg, Manfred (1987): Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiete des Umweltschutzes. In: NVwZ, Heft 4, S. 280-286. .

