

Katharina Krohberger, Christian Hey

Die Beteiligungschancen der Umweltverbände auf europäischer Ebene

Argumentationshilfe und Handbuch
Arbeitspapier aus dem
Forschungsprojekt "Umweltverbände in
der EG"

EURES discussion paper dp-11
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"

Die Beteiligungschancen der Umweltverbände auf europäischer Ebene

**Argumentationshilfe und Handbuch
Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"**

Katharina Krohberger, 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	8.5 Millionen Umweltschützer ohne formale Beteiligungsrechte	2
2.1	Argumente für eine formale Beteiligung der Umweltverbände	2
2.2	Informations- und Klagerechte für Nichtregierungsorganisationen (NRO)	9
2.3	Diskriminierung der Umweltverbände im Vergleich zu anderen Nichtregierungsorganisationen: Das Ausschußwesen in der EG	11
2.3.1	Die Ausschüsse im Primärrecht	13
2.3.1.1	EGKS Vertrag	13
2.3.1.2	Der beratende Verkehrsausschuß	14
2.3.1.3	Der Ausschuß im europäischen Sozialfonds (Art. 124, 2 EWGV)	14
2.3.2	Ausschüsse im Sekundärrecht	14
2.3.2.1	Der beratende Verbraucherausschuß	16
2.4	Fazit	17
	Informelle Beteiligung und strategische Ansatzpunkte für Umweltverbände	17
3.1	Das Initiativrecht der Kommission und ihr Beratungsbedarf	19
3.1.1	Überblick:	19
3.1.2	Der Anstoß zu einer Richtlinie	20
3.1.3	Die Konzipierung des Vorschlags	22
3.2	Die Rolle des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses bei der ersten Lesung	25
3.2.1	Der Wirtschafts- und Sozialausschuß	25
3.2.2	Das Europäische Parlament	26
3.2.3	Das Vorschlagsänderungsrecht der Kommission	28
3.3	Hinter verschlossenen Türen: der Ministerrat und COREPER	29
3.4	Das Konsultationsverfahren	31
3.4.1	Die Abänderung	31
3.4.2	Die Annahme	32
3.5	Das Kooperationsverfahren	33
3.5.1	Die Schritte im Kooperationsverfahren	34

4	Zwischenfazit: Konsenskultur und Auslese	35
5	Das Organigramm der EG-Kommission	38
6	Reformvorschläge: keine Umweltgemeinschaft ohne Umweltverbände	46
6.1	Veränderungen in der BRD	46
6.2	Änderungen der EG-Institutionen	48
6.3	Änderungen für EG-Kommission/ Ministerrat	49
6.4	Vorschläge für Umweltverbände	52
	Verzeichnis der Abkürzungen	55

Die Beteiligungschancen der Umweltverbände auf europäischer Ebene

Einleitung

Gemessen an der gesellschaftlichen Bedeutung des Umweltthemas und der Umweltverbände fallen die formalen Beteiligungsrechte von Umweltverbänden auf europäischer Ebene kläglich aus, exakter es gibt sie nicht. Umweltverbände haben noch kein Recht auf Information in der EG-Kommission - auch wenn dies mittlerweile geplant ist - kein Recht im Vorfeld einer Maßnahme angehört zu werden und keine Klagerechte beim europäischen Gerichtshof. Ein Vergleich mit der Rechtsposition anderer nichtstaatlicher Gruppen zeigt, daß sich die europäischen Institutionen und Verfahren bisher der Bedeutung des Umweltthemas noch nicht angepaßt haben. Die sogenannten Sozialpartner (Unternehmen und Gewerkschaften) sind sowohl im Primär- als auch im abgeleiteten EG-Recht mit einer wesentlich stärkeren Position versehen.

Da die Umweltverbände im Hinblick auf ihre Beteiligung rechtlos sind, bleiben ihnen lediglich informelle Einwirkungsmöglichkeiten. Der folgende Abschnitt will daher entlang des europäischen Rechtsetzungsverfahrens die Ansätze und Zeitpunkte für Umweltverbände deutlich machen, wo sie die größten informellen Einflußchancen haben. Der informelle Charakter von Beteiligung gibt der Kommission die Macht, willkommene und unerwünschte Meinungen und Positionen voneinander zu trennen. Verbände, die sich auf die konsensorientierte politische Kultur der EG einlassen werden dabei größere Einflußchancen haben, als radikale Verbände. Allerdings werden durch eine solche Strategie auch zahlreiche Themen und Positionen systematisch ausgeklammert bleiben. Erste Lösungen aus diesem Dilemma sollen daher vorgeschlagen werden.

Desweiteren wird ein Organigramm vorgestellt, das nicht nur die Beamten der GD XI für Umwelt, sondern alle in der EG-Kommission für Umweltfragen Verantwortlichen verzeichnet.

Schließlich werden Reformvorschläge entwickelt, die die Beteiligungsmöglichkeiten von Umweltverbänden an der europäischen Umweltpolitik vergrößern.

2 8,5 Millionen Umweltschützer ohne formale Beteiligungsrechte

2.1 Argumente für eine formale Beteiligung der Umweltverbände

Im Jahre 1958 hat die EG-Kommission in ihrem ersten Gesamtbericht formuliert:

"Wenn die gemeinsamen Organe und die Regierungen der Mitgliedstaaten auch eine besondere Verantwortung trifft, so können die Ziele der Gemeinschaft doch niemals ohne die Mitwirkung und Hilfe der führenden Persönlichkeiten aller Lebensgebiete erreicht werden und letzten Endes nicht ohne die bewußte Unterstützung durch die öffentliche Meinung. Daher ist die Kommission entschlossen, ihre Tätigkeit im vollen Lichte der Öffentlichkeit auszuüben, sie wird die Vertreter des wirtschaftlichen und sozialen Lebens unterrichten, anhören, beraten und sogar, wenn möglich, zu ihrer Arbeit hinzuzuziehen." (zit. nach Zehetner 1990, S. 345).

Dieser in der "Gründereuphorie" der ersten Jahre als "Magna Charta der Verbände" formulierte Anspruch hat im Kontext der Umweltthematik eine neue Bedeutung erlangt. Die Kommission hat damals bereits zahlreiche Probleme erkannt, die sich später als gravierende Defizite der europäischen Integration herausstellen sollten. Legitimität stellt sich nicht nur über ein rechtmäßiges Verfahren her, sondern auch über die aktive Unterstützung oder zumindest die passive Duldung von Maßnahmen. Die Kommission benötigt eine Rückkoppelung, um ihre Maßnahmen nicht an den Realitäten und den Bedürfnissen vor Ort vorbei zu entwickeln. Vor allem das große Vollzugsdefizit beim EG-Recht wird wiederholt auf die unzureichende Rückkoppelung mit den nationalen und regionalen politischen Ebenen zurückgeführt. Entscheidungen, die den Rückhalt einer kleinen politischen Elite finden, die an der Rechtssetzung beteiligt ist, müssen nicht notwendigerweise auch im nationalen Rahmen auf Rückhalt stoßen (vgl. Rehinder 1985, S. 253; Krislow 1986, S. 77ff). Ein fehlender realer Konsens, mangelnde Transparenz und Akzeptanz sind Ursache für das Vollzugsdefizit. KRISLOW u.a. (1986) sprechen in diesem Zusammenhang vom Vollzugsparadox: Trotz steigender Beteiligung der nationalen Regierungen an den Entscheidungen der Kommission verschlechtert sich der Vollzug. Auch in der Umweltpolitik hat das Vollzugsdefizit erheblichen Umfang angenommen: Im Jahre 1989 gab es bei 196 Richtlinien im Umweltbereich insgesamt 362 Vertragsverletzungsverfahren.

Diese Beobachtungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer Öffnung der Entscheidungsfindung. Neben den grundsätzlichen Forderungen nach einer Demokratisierung der EG sind zwei weitere Argumente für eine Öffnung zu diskutieren: Eine institutionalisierte Beteiligung von Interessenverbänden ist sicher ein wichtiger Rückkoppelungsmechanismus, um Verzerrungen durch Entscheidungen in relativ exklusiven politischen Zirkeln zu vermeiden. KRISLOW u.a. (1986, S. 80f.)

erwähnen als einen zweiten ebenso wichtigen Punkt die Konsultation der nationalen Parlamente im Stadium von Entwürfen. Eine solche Konsultation erweitert das Spektrum der öffentlichen Meinungsbildung erheblich. Sie beobachten, daß in Ländern mit einer starken nationalen, öffentlichen Vorbereitung von Maßnahmen das Vollzugsdefizit geringer ist, als in den Ländern ohne eine solche Debatte.

Dies ist von besonderer Bedeutung, da immer mehr Kompetenzen von den nationalen Parlamenten auf die EG-Organen übertragen werden und damit die demokratisch gewählten und kontrollierten Parlamente gegenüber den nationalen Exekutiven einen weiteren Bedeutungsverlust hinnehmen müssen (Läufer 1990, S. 229).

Diese generellen Überlegungen sind für das Umweltthema von besonderer Bedeutung. Umweltverbände sind nicht nur wichtige und legitime Repräsentanten des Umweltinteresses - durch ihre über 20jährige Diskussion um ökologische Konzepte haben sie sich auch eine Kompetenz und einen Erfahrungsschatz verschafft, auf den auch öffentliche Verwaltungen nicht mehr verzichten können (vgl. dazu Teil A, Kap. 2). Mit einiger Berechtigung muß der Umweltthematik ein gleicher Stellenwert wie ökonomischen und sozialen Fragen eingeräumt werden. Dies muß auch institutionell seinen Ausdruck finden. Erfolgreiche Umweltpolitik setzt Einwirkungsmöglichkeiten für Umweltinteressen voraus.

Dieser Stellenwert wird durch einige wichtige Daten bestätigt, die zeigen, wie wichtig das Umweltthema den Europäern ist.

Umfragen zufolge wird das Umweltthema in allen EG-Ländern von der überwiegenden Mehrheit der Bevölkerung als ein dringendes Problem betrachtet, das unmittelbare Maßnahmen erfordert. In Italien sehen dies 85% der Befragten, in Frankreich immerhin 56% (TASK FORCE 1989, S. 43). Aussagekräftiger ist die Umfrage des Eurobarometer, die zum Ergebnis kommt, daß nur 7% der EG-Bürger der wirtschaftlichen Entwicklung Vorrang vor der Lösung der Umweltprobleme geben wollen. 55% meinen, daß Ressourcenschonung und Umweltschutz eine Voraussetzung für wirtschaftliche Entwicklung sind (ebda. S. 44).

Bei einer Umfrage anlässlich der Wahlen zum europäischen Parlament wurde die Bedeutung des Umweltthemas mit anderen Problembereichen verglichen (Kuechler 1991). Nach der Überwindung der Arbeitslosigkeit nimmt das Umweltthema den 2. Rang in der Dringlichkeitsskala in der EG ein. 11,7% der Befragten meinen, Umweltschutz sei die wichtigste Aufgabe, 37,5% nennen ihn unter den drei wichtigsten Aufgaben. Das Umweltthema rangiert damit weit vor der Vollendung des Binnenmarktes, der Agrarpolitik und sogar der Inflationsbekämpfung. Die Umfrage läßt auch die regionale Differenzierung in der EG deutlich erkennen: In Deutschland,

Großbritannien, Italien, Holland, Dänemark und Belgien hat das Thema überdurchschnittliche Bedeutung, in Frankreich, Griechenland, Belgien, Portugal und Spanien dagegen eine niedrigere Priorität (vgl. Schaubild 1).

In zentralen Fragen des Umweltschutzes mißt die Bevölkerung den Aussagen der Umweltverbände mehr Glaubwürdigkeit bei, als den Aussagen von Politikern, Wirtschafts- oder Regierungsvertretern (vgl. Eurobarometer 41/1991). 52,6% der BürgerInnen in der EG halten die Umweltverbände zur Gentechnologie für glaubwürdig, nur 20,4% die Verwaltungen und nur 4,9% die Parteien. Ohne eine effektive Beteiligung von Umweltverbänden müssen Verwaltungen daher mit einer "Vertrauenslücke" rechnen.

Dieses Länderprofil spiegelt sich auch im Organisationsgrad der Umweltinteressen wieder. Nach einer ersten Bilanz gibt es in der EG etwa 8,5 Millionen in größeren Verbänden organisierte Natur- und Umweltschützer (vgl. Schaubild). Nicht mitgezählt sind die unzähligen lokalen Gruppen und Bürgerinitiativen, die sich nicht auf nationaler Ebene organisiert haben. Damit ist fast jeder 25. Erwachsene (oder genau 4%) in der EG in einem Umwelt- und Naturschutzverband organisiert'.

Land	Wichtige Verbände	Anzahl der Mitglieder	Organisationsgrad
BRD (nur West)	Greenpeace, WWF, BUND, DBV, SDW, VCD, Öko-Institut, BBU, DNR	2.992.000	7,5%
Belgien	WWF, Amis de la Terre, Greenpeace, Interenvironnement	220.000	3,4%
Dänemark	Naturfredenings, WWF	361.300	10,9%
Frankreich	Amis de la Terre, Nature et Environnement, WWF	907.600	2,4%
Großbritannien	Greenpeace, RSPB, FOE, WWF, RSCN, CPRE	1.804.900	4,7%

¹ Die Berechnung erfolgte auf der Basis der Daten der Umfragen von Quercus (Varillas 1991), des Climate Action Network (1990) der Mitgliederliste des DNR, von O'Riordan 1991 und Heijden 1991. Diese Daten erscheinen in Bälde als Loseblattsammlung. Es ist eine gesicherte Mindestzahl, da nicht alle Umweltverbände die Fragen beantwortet haben. Im EEB wird auch eine Anzahl von 20 Millionen Personen genannt, diese ergibt sich aus der Einbeziehung von Verbänden, die quasi-öffentliche Aufgaben übernehmen (z.B. National Trust). Der Organisationsgrad bemißt sich aus dem Anteil der Verbandsmitglieder an der erwachsenen Bevölkerung.

Land	Wichtige Verbände	Anzahl der Mitglieder	Organisationsgrad
Griechenland	Elleniki Etaira	3.300	0,04%
Niederlande	Greenpeace, Naturmonumenten, WWF, Waddenvereinigung, MD	1.692.500	17%
Irland	An Taisce, FOE, IWC, Greenpeace, IWT	17.200	0.07%
Italien	Lega, LIPU, Amici, WWF	330.000	0.9%
Luxemburg	Greenpeace, Mouvement Ecologique	27 500	10,8%
Portugal	FOE, Quercus	11.500	0,02%
Spanien	FAT, ADENA/WWF, CODA, Greenpeace	91.326	0,4%
EUR 12		8.460.226	4%

Spitzenreiter in der EG sind Holland, Dänemark und Luxemburg, in denen 8 - 15 % der erwachsenen Bevölkerung in einem Umweltverband organisiert sind. Erwartungsgemäß ist der niedrige Organisationsgrad in den meisten Ländern der Peripherie Indikator für das noch wenig ausgebildete Umweltbewußtsein. Die Mitgliederentwicklung kann sich jedoch sehr stürmisch entwickeln. Denn sowohl in Holland als auch in Großbritannien haben einige große Umweltverbände ihre Mitgliederzahlen innerhalb weniger Jahre um ein vielfaches gesteigert. Jährliche Wachstumsraten von 10 - 20% - sogar bis zu 100% sind keine Ausnahme (vgl. Schaubilder).

Table 1. Salience rankings and ratings for common issues.

	Unemployment			Stable prices			Arms limitations			Environmental protection		
France	39.8	71.4	98.3	2.2	24.7	89.5	4.8	21.9	82.8	4.6	24.9	94.7
United Kingdom	23.5	56.0	93.9	8.8	28.7	90.2	5.9	22.5	81.4	12.3	29.5	95.2
Germany	32.9	70.1	95.6	4.6	29.1	92.8	4.9	27.6	89.0	17.6	53.8	98.2
Italy	47.8	80.9	96.9	10.0	47.1	93.9	6.1	34.6	89.0	11.2	44.5	95.7
Netherlands	19.0	60.2	94.1	2.1	11.6	73.4	8.3	35.6	83.7	34.1	72.8	93.1
Denmark	23.5	57.8	89.8	3.4	21.6	89.3	9.1	31.2	81.4	22.1	58.7	94.9
Belgium	40.5	75.5	94.2	9.5	37.0	84.2	6.0	30.1	73.2	13.0	43.3	85.3
Ireland	59.2	90.9	99.2	3.6	31.0	94.3	2.4	12.1	83.0	1.7	11.9	87.4
Greece	35.7	72.3	96.2	15.0	49.0	93.1	3.9	20.4	85.1	6.3	29.5	91.9
Spain	62.3	89.5	97.5	2.8	28.5	94.4	2.1	23.4	89.9	3.9	28.1	91.2
Portugal	34.9	66.1	90.8	20.8	60.1	90.7	3.6	16.0	75.9	1.8	14.9	82.0
Mean	38.1	71.9	95.1	7.5	33.5	89.6	5.2	25.0	83.2	11.7	37.5	91.8
	Political unification			Agricultural surpluses			Turkish EC membership			European Market 1992		
France	2.8	7.0	58.4	0.7	4.7	71.7	0.0	0.2	24.9	4.3	14.6	78.1
United Kingdom	1.1	3.9	34.4	1.6	7.5	80.7	0.1	0.2	13.3	2.9	5.5	43.5
Germany	2.0	7.0	52.7	0.0	3.2	69.5	0.2	1.7	28.5	1.8	3.5	51.8
Italy	2.2	8.7	68.2	0.7	4.2	66.6	0.0	0.3	23.2	2.9	11.0	76.6
Netherlands	4.3	9.2	53.9	1.2	6.5	77.3	0.2	1.1	15.8	4.2	9.9	62.4
Denmark	4.4	10.6	61.2	1.2	9.0	75.1	0.1	0.6	7.7	4.5	10.0	46.9
Belgium	4.1	12.9	57.6	0.6	6.3	56.3	0.7	3.2	21.9	3.4	13.2	62.8
Ireland	0.7	2.6	57.8	1.2	8.0	67.3	0.1	0.6	27.5	0.8	4.9	70.0
Greece	1.1	4.2	63.2	3.0	14.0	74.5	0.3	1.9	50.2	1.2	6.9	70.1
Spain	0.6	3.0	69.0	0.3	4.8	77.1	0.0	0.4	39.2	1.2	6.2	74.4
Portugal	0.8	6.1	59.9	1.5	7.0	73.0	0.1	0.6	36.8	0.8	6.9	63.0
Mean	2.2	6.9	57.9	1.1	6.8	71.7	0.2	1.0	26.3	2.6	8.4	63.6

1. For each issue, the **figure** in the **first** column is the percentage of **respondents** choosing this issue as the **most** important one; the second column **gives** the percentages of respondents **ranking** the issue **among** the three most important ones; and the **third** column reports the percentage of **respondents** rating this issue as 'very important' as **opposed** to 'not very important'. All **percentages** are **based** on all respondents.
2. In each column minimum and maximum (across nations) are set in *italics*.

Abb.1 Die Bedeutung des Umwelthemas bei den Wahlen zum EP in ~~1984~~ ~~1989~~
 Quelle: Kuechler

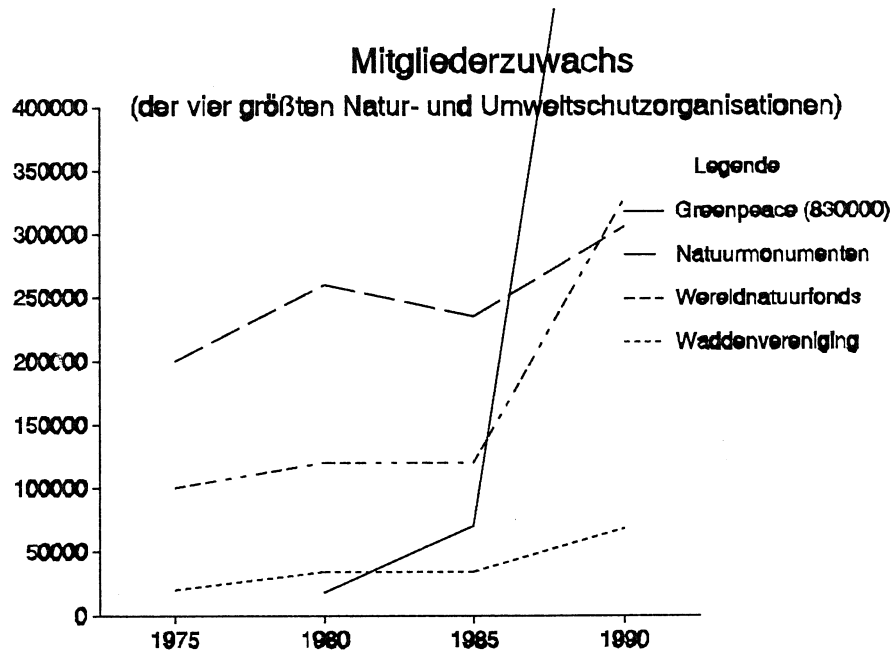
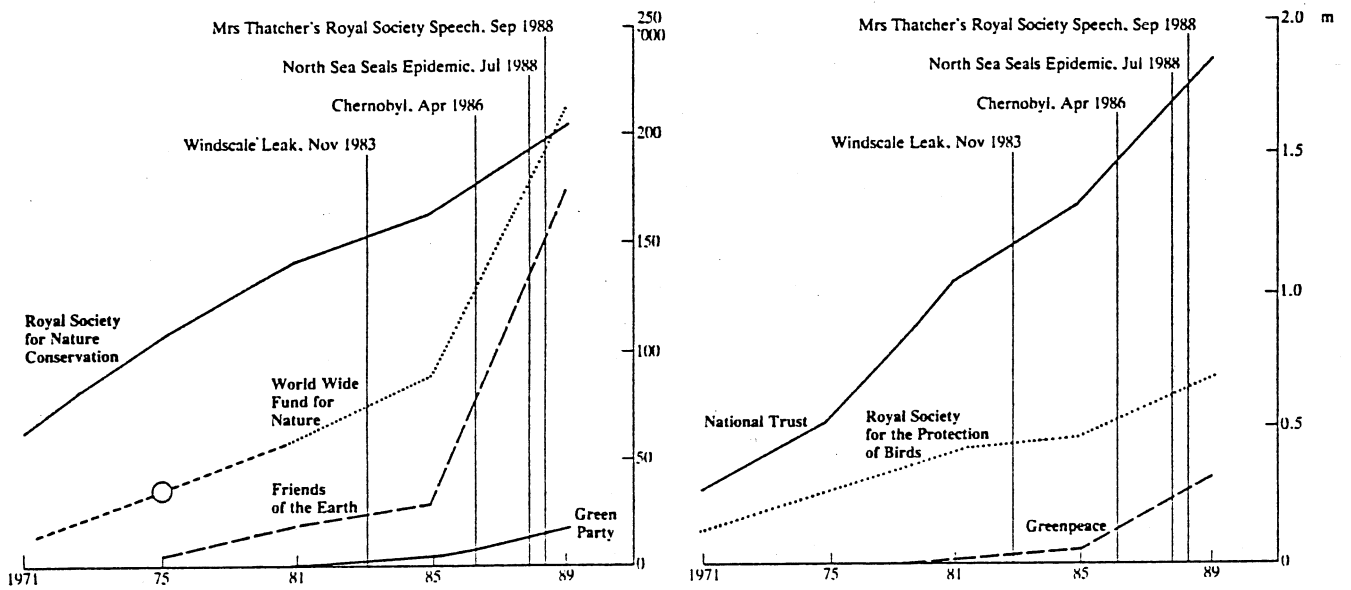


Abb.2 Mitgliederzuwachs in den niederländischen Umweltverbände. Quelle: Heyden '91



Source: The Economist.

FIGURE 3 Green Growth Membership

Abb.2 Mitgliederzuwachs in den brit. Umweltverbänden 1971-89.
Quelle: Timothy O'Riordan

Dieser Bedeutungszuwachs bedarf auch einer angemessenen Repräsentation auf europäischer Ebene. Der Organisationsgrad der Umweltverbände nähert sich in einigen Ländern bereits dem der Gewerkschaften². Dieses Gewicht (das nicht alleine im Organisationsgrad seinen Ausdruck findet) muß auch institutionell seinen Niederschlag finden, sollen die europäischen Institutionen nicht von einem wachsenden, politisch aktiven Teil der Europäer in ihrer Legitimität und damit ihrer Autorität in Frage gestellt werden.

In der EG-Kommission sind verschiedene Einwände gegen eine Beteiligung von Umweltverbänden geäußert worden (vgl. Krämer in: Öko-Institut 1990). Die Kommission sei enttäuscht über die Ergebnisse von öffentlichen Anhörungen im Europa-Parlament. Umweltverbände lassen zu sehr ihren Ärger ab-würden ihre Kritik von außen und nicht von innen formulieren. Die Zahl der Umweltverbände sei zu hoch und ihre Position zu heterogen. Schließlich - in eigentümlichem Widerspruch zum obigen Argument - sei die Meinung der Umweltverbände schon bekannt (Krämer, in: Öko-Institut 1990, S. 17ff).

Viele dieser Argumente könnten auch gegen die vielfältig beteiligten Industrie- und Wirtschaftslobbies vorgebracht werden. Auch hier kann man eine sehr ausdifferenzierte Verbandsszene (es gibt über 654 Eurodachverbände) ausmachen. Die Interessenkonflikte und die Schwierigkeiten der Interessenbündelung durch Dachverbände sind in der Industrie mindestens ebenso groß wie bei den Umweltverbänden (vgl. Arp 1990, Philip 1986, Grote 1990, Rehbinder 1985, Gröner 1981; vgl. Teil A, S. 62). Da die Kommission negative Erfahrungen mit der Interessenbündelung auf europäischer Ebene gemacht hat, hat sie ihre alte Position aufgegeben, sich nur mit Eurodachverbänden auszutauschen. Sie akzeptiert inzwischen auch nationale Ansprechpartner (vgl. Grote 1990, Arp 1990). 6000 jährliche Außenkontakte bezeugen zudem, daß die Kommission durchaus in der Lage ist, mit einer komplexen Verbandsszene umzugehen.

Problematischer ist die Kritik, daß die Umweltverbände zu radikal seien ("sie lassen ja nur ihren Ärger ab/ sie sind nicht konstruktiv") und die Kommission daher ihre Positionen nicht für nützlich erachtet. Diese Haltung ist Ausdruck des Konsensdrucks in den EG-Institutionen, der abweichende Positionen so früh wie möglich auszufiltern sucht (vgl. unten). Das darunter liegende paternalistische Politikverständnis ist autoritär. Die Meinungen der Verbände werden nur akzeptiert, wenn sie ins Konzept passen. Es ist die Verkehrung des Politikverständnisses, das in der Charta der Verbände formuliert wurde.

² In der EG ist die Erwerbsquote zwischen 59 - 80% (vgl. Heijden in der Studie) und einen Organisationsgrad zwischen 35 und 85%. In Ländern mit niedriger Erwerbsquote und niedrigem Organisationsgrad liegt also der Anteil der gewerkschaftlich organisierten Erwachsenen nicht bei über 20% der erwachsenen Bevölkerung

2.2 Informations- und Klagerechte für Nichtregierungsorganisationen (NRO)

Jede Beteiligung muß mit der frühzeitigen Information über geplante Maßnahmen, Daten und Analysen beginnen, die der Verwaltung zur Verfügung stehen. Diese Informationen müssen Daten über das Ausmaß der Umweltschädigung, die bekannten Verursachungswege und die geplanten rechtlichen und verwaltungstechnischen Maßnahmen beinhalten. Konsequenterweise bedeutet dies auch, daß alle verfügbaren Informationen über nationale Verstöße gegen Umweltrichtlinien, sowie Ergebnisse interner Untersuchungen einsehbar sind. Gemäß der Informationsrichtlinie (RL 901313; ABI. L 158156) müssen diese Informationen ohne Nachweis eines Interesses in den Mitgliedstaaten ab dem 31.12. 1991 erhältlich sein. Eine entsprechende Verordnung, die für die Kommission und die anderen EG-Organen gilt, ist in Planung, jedoch noch nicht formuliert worden. Zahlreiche Dokumente, wie etwa

Untersuchungen, die zu Umweltfragen für die Kommission in Auftrag gegeben wurden,
Überprüfungen der Einhaltung des europäischen Umweltrechts in den Mitgliedstaaten,
konzeptionelle Vorarbeiten für Richtlinien- und Verordnungsentwürfe,
Ergebnisse europäischer Forschungsaufträge

sind zumeist nicht allgemein zugänglich. Die bisherige Informationspolitik hält Informationen solange zurück, bis ein Konsens innerhalb der Kommission und zwischen Kommission und Rat absehbar ist. In die Diskussion werden die Umweltverbände in der Regel dann eingeweiht, wenn vollendete Tatsachen geschaffen worden sind.³

Äußerst zurückhaltend ist die Kommission auch bei der Veröffentlichung von Studien, die sie in Auftrag gab. Bisher gibt es keinen systematischen Überblick über Umweltstudien der EG-Kommission. Auf direkte Anfrage sind die Generaldirektionen XI, XII und XVII zwar bereit, "nichtvertrauliche" Studien herauszugeben. Sie betreiben aber keine offensive Informationspolitik, durch regelmäßige Publikation, über die ein Überblick über die Umweltstudien der Kommission möglich wäre. Dabei gibt es zahlreiche solcher Studien: das CO₂-Crash-Programm, Untersuchungen zu Least-Cost Planning und Demand-Side-Management Methoden in der Energiewirtschaft, volkswirtschaftliche Simulationsanalysen über die Auswirkungen einer europäischen Energiesteuer, Untersuchungen über die regionalen Auswirkungen der europäischen Umweltpolitik oder Bewertungen über die Umweltauswirkungen des Regionalfonds. Die einzige Ausnahme bilden die Forschungen zu Biotechnologie, die in einer Broschüre (EBIS - European Biotechnology Information Service) verbreitet werden. Andere für Umweltverbände interessante und aktuelle

³ Dies ist die eigene Erfahrung von zahlreichen Tagungen zum Thema Ökosteuern auf EG-Ebene.

Informationsquellen existieren nicht.⁴

Generell vertraulich sind einerseits politisch brisante Studien, Untersuchungen, die ein Betriebsgeheimnis offenlegen könnten, Informationen über das Vollzugsdefizit der Mitgliedsstaaten und vor allem Untersuchungen, die eine Richtlinie vorbereiten. Kommissionsbeamte argumentieren, daß sie selber keine Informationen mehr bekommen würden, wenn sie diese nicht vertraulich behandeln würden. Außerdem bestände ja eine politische Mißbrauchsgefahr. So manche wissenschaftliche Untersuchung berücksichtigt die politische Dimension unzureichend. Das könnte mißbraucht werden. Manche Studien sind auch politisch heikel und entsprechen nicht der Position der EG-Kommission. Sie glaubt sich damit in ihrer Politik selber zu schaden, wenn sie diese veröffentlichen würde.

Auch ein Verbandsklagerecht besteht auf europäischer Ebene nicht. Nach Art. 169 kann lediglich die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten einleiten, die das EG-Recht nicht umsetzen. Es bleibt in der Entscheidungsvollmacht der EG-Kommission, ob sie ein solches Verfahren einleitet oder nicht. Verbraucher- und Umweltschützer haben keinen direkten Zugang zum Europäischen Gerichtshof. Sie können allenfalls eine Beschwerde bei der Kommission einlegen. Selbst die Untersuchungen der Kommission über die Einhaltung des EG-Rechts in den Mitgliedstaaten sind vertraulich - um eine offene und ehrliche Information der Mitgliedsstaaten nicht zu unterbinden. Eine gewisse Möglichkeit bietet das Anrufungsrecht beim Europäischen Gerichtshof nach Art. 173 175 EWGV, wenn die EG-Kommission eine Beschwerde nicht ahndet (vgl. Bourgoignie 1987, S. 197ff). Voraussetzung ist allerdings die direkte individuelle Betroffenheit, die der Europäische Gerichtshof bisher sehr eng ausgelegt hat (ebda.).

Auf informeller Ebene ist hingegen eine enge Kooperation zwischen Umweltverbänden und der Kommission zur Ahndung des Vollzugsdefizits möglich. Die Kommission benötigt dazu eine Rückkoppelung, die nur von den Umweltverbänden kommen kann. Der zuständige Beamte in der EG-Kommission verweist daher regelmäßig auf das Beschwerderecht der Verbände. Das Beschwerderecht kann daher ein wichtiges Instrument werden, um die eigene Regierung zumindest zur Einhaltung der europäischen Standards zu bewegen und wirksam Druck auf sie auszuüben.

⁴ Dies ist das Ergebnis von Interviews mit Beamten aus den Generaldirektionen XI, XII, XVII und II, in denen umweltpolitisch relevante Studien verfaßt worden sind.

2.3 Diskriminierung der Umweltverbände im Vergleich zu anderen Nichtregierungsorganisationen: Das Ausschußwesen in der EG

Im EG-Recht und in der Praxis der europäischen Institutionen haben sich grundsätzlich zwei Arten von Ausschüssen herausgebildet: beratende Sachverständigenausschüsse und Abstimmungsgremien zwischen den Organen der EG - vor allem zwischen den Mitgliedsstaaten und der EG-Kommission, aber auch zwischen der Kommission und dem Europaparlament.

Für die Einflußnahme von außen sind vor allem die beratenden Sachverständigenausschüsse von Belang. Die Bedeutung dieser Beratungsgremien zeigen einige statistische Angaben. Die 3277 A-Beamten der EG-Kommission müssen inzwischen insgesamt 1240 verschiedene Ausschüsse betreuen. Im Laufe der 80er Jahre nahm die Anzahl der Ausschüsse zu, so daß sich das Verhältnis von A-Beamten zu Ausschüssen im Laufe der 80er Jahre von 4:1 auf 3:1 verschlechterte (Grote 90, S. 247). Die Arbeitskapazität der meisten Kommissionsbeamten ist GROTE zufolge durch Ausschußarbeiten weitgehend absorbiert. Die Verdoppelung der Expertengruppen und Ausschüsse im letzten Jahrzehnt geht vor allem auf Gruppen externer Sachverständiger zurück - während die Ausschüsse, die mit Regierungsvertretern besetzt sind und die zur Abstimmung zwischen den einzelnen Organen der EG dienen, aufgrund der Interventionen des Europäischen Parlaments relativ stabil gehalten werden konnten (ebda. S. 243). GROTE kommt angesichts dieser Veränderungsdynamik zu dem Schluß: "Daß sich organisierte Interessen mit Hilfe des Gremiennetzwerkes Rentenpositionen verschaffen, die nur schwer abbaubar sind, wird angesichts der begrenzten personellen Kapazitäten der Kommission nur verständlicher" (ebda. S.247). Grote hält dies für besonders problematisch, da die meisten Gruppen lediglich ihre Partikularinteressen verfolgen. Eine korporatistische Einbindung von Verbänden in dem Sinne, daß sie auch allgemeine Interessen vertreten, ist der Kommission noch nicht gelungen (ebda. S. 232ff). Diese Situation wird durch eine hybride Aufblähung des Angebots der Kommission an Ausschüssen, zu denen allerdings die Umweltverbände keinen Zugang haben, wesentlich verschärft. Im Ergebnis stellt GROTE fest, daß die Art der Harmonisierung und Deregulierung im Binnenmarkt die ungleichen Kräfteverhältnisse und Einflußchancen widerspiegelt und sich damit bestimmte Wirtschaftsgruppen Extraprofite verschaffen. Er spricht von der Gefahr der "Agency Capture", der Vereinnahmung durch gutorganisierte Gruppen, die "absahnen" (Grote 1990, S. 240)⁵.

Diese Situation gilt auch für die Generaldirektion Umwelt (GD XI), die ohnehin eines der schlech-

⁵ Analysiert man die Gewinner und Verlierer des europäischen Agrarmarktes, der Deregulierung des Verkehrsmarktes, der Forschungspolitik, des vorgesehenen freien Binnenmarktes für Energie etc. dann findet sich eine Bestätigung für die ungleiche Verteilung der Gewinne (vgl. Franzmeyer 1988).

testen Verhältnisse zwischen festen Beamten und externen Beratern hat. 137 internen Beamten stehen 153 externe Sachverständige gegenüber (Ruiz-Perez 1990, S. 91). 1988 hatte die GD XI 31 feste Ausschüsse, 41 konstituierte Expertengruppen und 38 temporäre Expertengruppen zu betreuen (Grote 1990, S. 244). Die Anzahl der Ausschüsse stieg in den 80er Jahren beträchtlich an.

Die Funktion der Ausschüsse, ihre Zusammensetzung, ihre Rechtsgrundlage, ihre Stellung im politischen Entscheidungsprozess und ihre rechtlichen Befugnisse sind vielfältig und gleichzeitig verwirrend (vgl. Schmidt von Syttow 1980, S. 135ff):

Hinsichtlich der Funktion unterscheidet man zwischen

beratenden Ausschüssen,
Verwaltungsausschüssen, die Vollzugsaufgaben übernehmen und
Regelungsausschüssen, an die Entscheidungen vom Ministerrat an nationale Beamte delegiert werden (vgl. Hitzler 1990, S. 28f).

Hinsichtlich der Zusammensetzung gibt es

reine Ministerialausschüsse,
gemischte Ausschüsse mit Sachverständigen oder Regierungsvertretern
Ausschüsse mit Verbandsvertretern - auch solche in denen eine Drittelparität (Staat, Unternehmen, Gewerkschaften) oder eine andere Zusammensetzung gesellschaftlicher Gruppen vorgeschrieben ist.

Die Vertretung von Umweltverbänden ist nie vorgeschrieben (siehe unten).

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage gibt es Ausschüsse,

die in den römischen Verträgen (im Primärrecht) verankert sind,
Ausschüsse, die im Rahmen einer Richtlinie durch den Ministerrat eingesetzt worden sind,
Ausschüsse die durch einen Kommissionsbeschluß eingesetzt worden sind,
oder gar ad-hoc Ausschüsse.

Ausschüsse können im Vorfeld einer Kommissionsinitiative, zur Vorabklärung der Interessen zwischen Ministerrat und Kommission oder zur Fortschreibung von Richtlinien eingesetzt werden.

Sie können eine starke Rechtsposition haben, mit einem Anhörungsrecht, sogar mit dem Recht, auf eigene Initiative Stellungnahmen abzugeben; oder aber ohne Rechte sein, d.h. nur bei Bedarf von der Kommission befragt zu werden.

Es ist also weniger eine rechtliche, als vielmehr eine politische Frage, welche Art von Ausschuß mit welchen Befugnissen und in welcher Zusammensetzung von den Organen der EG eingesetzt wird. Im Folgenden sollen einige der interessanteren Ausschußtypen vorgestellt und die Ausgrenzung von Umweltinteressen nachgewiesen werden.

2.3.1 Die Ausschüsse im Primärrecht

2.3.1.1 EGKS Vertrag

Die weitestgehenden Rechte für Nichtregierungsorganisationen sind im EGKS-Vertrag verankert (vgl. Zehetner 1990, S. 342). Die "hohe Behörde" hat nach dem EGKS-Vertrag wesentlich weitergehende Befugnisse als die EG-Kommission im EWGV (ebda.). Nach Art. 14 hat sie auch die Befugnis, im Rahmen der Vertragsbedingungen Entscheidungen zu fällen. Zur Beratung der EG-Kommission wurde ein Ausschuß eingesetzt (Art. 18). Dieser muß drittelparitätisch zusammengesetzt sein: Je ein Drittel fallen an die Erzeuger, die Verbraucher und die Arbeitnehmer in der europäischen Kohle- und Stahlindustrie. Vertreter von Umweltverbänden sind in diesem energiepolitisch wie umweltpolitisch relevanten Gremium nicht vorgesehen.

Bei der Ernennung der Ausschußmitglieder behält sich der Ministerrat allerdings eine weitgehende Auswahlbefugnis vor. Er bestimmt die beteiligten Organisationen und er ernennt die Ausschußmitglieder aus einer Liste, die ihm von den Organisationen vorgelegt wird (Art. 18, 3). Im Verfahren hat der Ausschuß wiederum eine relativ starke Position, da er auf eigene Initiative zusammentreffen kann (Art. 19, 4). Hierzu ist allerdings die Mehrheit seiner Mitglieder erforderlich.

Die Beteiligung von Verbänden ist weiterhin in Art. 5 (3), in Art. 46 und Art. 48 des EGKS-Vertrages erwähnt. Art. 5 formuliert das Prinzip der Zusammenarbeit mit den Beteiligten. Nach Art. 48 ist "jeder Verband berechtigt", der Behörde Bemerkungen seiner Mitglieder zu der beabsichtigten Maßnahme zuzuleiten, wenn eine Anhörung des Ausschusses vorgesehen ist. Es besteht also ein eingeschränktes Anhörungsrecht für (Unternehmens-)Verbände (Zehetner 1990, S. 345). Dieser Artikel gilt allerdings nur für Unternehmen, nicht aber für Umweltverbände oder Gewerkschaften. Die Kommission soll sich auch auf die Informationen der Unternehmensverbände stützen. Hierbei wird die Beteiligung der Gewerkschaften als notwendig vorausgesetzt.

2.3.1.2 Der beratende Verkehrsausschuß

Nach Art. 83 EWGV wurde ein beratender Verkehrsausschuß eingesetzt. Dieser Ausschuß war ursprünglich als Sachverständigenausschuß konzipiert, wurde aber letztlich durch Verbandsvertreter besetzt. Dies hat das Europäische Parlament wiederholt kritisiert (Zehetner 1990, S. 343). Eine Neuordnung des Ausschusses wird derzeit geprüft. Die Zusammensetzung dieses Ausschusses obliegt ausschließlich den Regierungen der Mitgliedstaaten. Dieser wird nach Bedarf der Kommission angehört. Gegenüber den Regierungen haben also Verbände eine sehr schlechte Rechtsposition. Bei einer Novellierung des Artikels wäre eine stärkere Stellung von (Umwelt-)verbänden notwendig. Auch im Rahmen der heutigen Rechtslage haben die Bundesregierung oder andere Regierungen die Möglichkeit, Verkehrsexperten aus dem Umfeld der Umweltverbände in einen solchen Ausschuß zu entsenden.

2.3.1.3 Der Ausschuß im europäischen Sozialfonds (Art. 124, 2 EWGV)

Im Rahmen des europäischen Sozialfonds wird die EG-Kommission von einem Ausschuß unterstützt, der aus Vertretern der Regierungen sowie der Arbeitgeber - und der Arbeitnehmerverbände besteht. Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite sind mit je zwei Vertretern je Mitgliedstaat vertreten (Zehetner 1990, 343). Der Ausschuß hat ein Anhörungsrecht und die Kommission ist verpflichtet, diesen über ihre Aktivitäten im Bereich der europäischen Sozialpolitik zu informieren.

2.3.2 Ausschüsse im Sekundärrecht

Im Wesentlichen gibt es zwei Rechtsgrundlagen für die Einsetzung von Ausschüssen im Sekundärrecht.

Zum Einen hat die EG-Kommission das Recht in der Form eines formlosen Beschlusses, oder einer Verordnung eine Sachverständigengruppe einzuberufen (Schmidt von Syttow 1980, S. 174). Die Rechtsgrundlage hierfür ist zwar umstritten⁶, unbestritten scheint jedoch das Recht der Kommission hierzu zu sein. Umweltverbände sind zwar rechtlos, es kann aber nicht ausgeschlossen werden, daß die Kommission immer wieder Verbandsvertreter in solche Ausschüsse einlädt. Dies ist im Falle der Vorarbeiten zu einem europäischen Umweltkennzeichen geschehen.

⁶ Schmidt von Syttow meint, daß Art. 145, 155 oder 16 ausscheiden, daß aber die Einsetzung trotzdem rechtmäßig ist, weil nach EUGH-Rechtssprechung Vorschriften, die zur Verwirklichung der Verträge notwendig sind, zulässig sind. Zehetner 1990 sieht in Art. 155, sowie in den Art. 213 und 229 eine Rechtsgrundlage für die Einsetzung von Ausschüssen.

Auch im Vorfeld zu Pilotprojekten zur Abfallvermeidung wurden Verbandsvertreter beteiligt. Nicht in seiner Funktion als Präsident des EEB sondern als Experte ist weiterhin Michael Scoullou im beratenden Ausschuß für Toxikologie und Ökotoxikologie bei gefährlichen Chemikalien.'

Zum Anderen kann der Ministerrat einen Ausschuß einsetzen - dies geschieht zumeist im Rahmen einer Richtlinie (ebda.). Im produktbezogenen Umweltschutz sind zahlreiche derartige Ausschüsse eingesetzt worden.' Diese dienen meist der Abstimmung der Interessen der Mitgliedstaaten mit der Kommission oder zur Delegation von Entscheidungen des Ministerrats. Sie sind daher in der Regel Vertretern von Umweltverbänden verschlossen, es sei denn, ein Mitgliedstaat entsendet einen solchen an Stelle eines Ministerialbeamten oder eines Industrie-lobbyisten. Dies ist selten der Fall.

Im Jahre 1987 wurde diese Art von Ausschüssen, die das Verhältnis von Kommission und Mitgliedstaaten betreffen formalisiert (vgl. Ehlermann 1988, Hey/ Jahns-Böhm 1989, Hitzler 1990, Katalyse 1991). Man unterscheidet zwischen

einem beratenden Ausschuß, ohne Abstimmungen: Dieser nimmt zu den Vorentwürfen der Kommission Stellung, bevor die Kommission eine abschließende Meinung entwickelt. Zumeist sitzen in ihm dieselben Beamten, die nachher in den Arbeitsgruppen und dem COREPER (siehe unten) die Position der Mitgliedsstaaten einbringen.

dem Verwaltungsausschuß, an den der Ministerrat Entscheidungen delegiert hat: mit qualifizierter Mehrheit kann dieser Entscheidungsentwürfe der Kommission annehmen. Der Verwaltungsausschuß ist vor allem im Rahmen der umfangreichen Verwaltungspraxis bei der gemeinsamen Agrarpolitik entstanden,

dem Regelungsausschuß, der bei Zustimmung Ratsentscheidungen vorwegnimmt und bei Ablehnung verschiedene Verfahren zur Rückgabe der Entscheidung an den Mini-

⁷ Desweiteren war der Autor zu einer Sitzung der TASK FORCE zu Umwelt und Binnenmarkt eingeladen worden, vgl. Interview mit Raymond von Ermen

⁸ Wichtige derartige Ausschüsse, die zumeist der Abstimmung zwischen Ministerrat und Kommission dienen, sind:

RL 881379 Abl. L 187114: Pestizide, Lacke, Lösemittel, gefährliche Chemikalien: Fachausschuß aus Vertretern von Mitgliedstaaten, der Stellung bezieht, wenn ein Mitgliedstaat in diesen Bereichen eine Maßnahme ergreift, die zur Beeinträchtigung des freien Warenverkehrs führen könnte.

Kom (87)39 end.: Chemikalienrecht: Ausschuß zur Anpassung des Anhangs I der Chemikalienrichtlinie RL 671548 an den technischen Fortschritt

RL 821242 und 243 Abl. L 109: Waschmittelrichtlinie; Ausschuß zur Anpassung der Richtlinie an den technischen Fortschritt

RL 88/241 Abl L 105/29: Einsetzung eines beratenden Ausschusses für die Prüfung der Toxizität und Ökotoxizität chemischer Verbindungen; mit 24 Mitgliedern (2 je Mitgliedsstaat), die von der Kommission ernannt sind.

RL 791831 Abl. L 258118: 6. Novellierung der Chemikalienrichtlinie- Delegation von Entscheidungsbefugnissen an einen Ausschuß

vgl. dazu vollständig: Krämer 1991

sterrat vorsieht⁹.

Für eine Einflußnahme sind diese Ausschüsse allenfalls über den Umweg der nationalen Ministerien zugänglich. Dies wird von Wirtschaftslobbies oft praktiziert, übersteigt aber die Möglichkeiten und Mittel der Umweltlobby.

2.3.2.1 Der beratende Verbraucherausschuß

Von besonderer Bedeutung im abgeleiteten Gemeinschaftsrecht ist der beratende Verbraucherausschuß (Bourgoignie 1987, S. 194). Dem Anspruch zufolge sollen alle relevanten Verbraucherorganisationen an diesem Ausschuß teilnehmen. Der beratende Verbraucherausschuß hat 39 Mitglieder (vgl. Einsetzungsbeschluß der Kommission, Abl. L 38 v. 10.2.1990). An ihm werden die drei großen europäischen Verbraucherorganisationen beteiligt, unter anderem auch BEUC, sowie der europäische Gewerkschaftsbund (nach Arp 1990, S. 34). Offiziell ernennt zwar die Kommission die Mitglieder des Ausschusses, dies geschieht aber auf Vorschlag der beteiligten Organisationen. Die Verbände haben damit ein gewichtiges Mitspracherecht, wenn sie in den Ausschuß entsenden.

In der Regel erarbeitet der Ausschuß seine Stellungnahme nach Aufforderung durch die Kommission (Art. 2, L 38/1990), er hat aber auch die Möglichkeit, eine Initiativstellungnahme zu ergreifen, vorausgesetzt, es findet sich eine 2/3 Mehrheit dafür (Art. 12). Dies ist allerdings eine sehr hohe Hürde.

Die Einschätzungen über die Effektivität des Ausschusses gehen auseinander. Die KATALYSE (1990, S. 14) hält ihn eher für ein repräsentatives Gremium ohne besondere inhaltliche Kompetenzen. Die Versuche kritischer Verbraucherverbände, am Ausschuß beteiligt zu werden, sind bisher gescheitert. Er repräsentiert damit nicht das gesamte Spektrum der Verbraucher. BOURGOIGNIE (1987, S. 194) beobachtet eine aktive Mitarbeit mit regelmäßigen Treffen und fundierten, detaillierten und konstruktiven Expertisen. Allerdings sieht auch er den Stellenwert des Ausschusses dadurch geschmälert, daß seine Anhörung durch die Kommission nicht Pflicht ist und daß er nicht am Entscheidungsverfahren selbst beteiligt wird, sondern nur in dessen Vorfeld.

⁹ Die Kommission plant z.B. beim europäischen Umweltkennzeichen einen Regelungsausschuß einzusetzen, der die Vergabe übernimmt. Diese Konstruktion wird von Umweltverbänden heftig kritisiert (siehe Fallstudie Umweltkennzeichen).

2.4 Fazit

ZEHETNER kommt in seiner Untersuchung zu einem etwas euphorischen Ergebnis, er sieht in der EG durch eine weitreichende Heranziehung von Interessenverbänden zur Zusammenarbeit mit den Gemeinschaftsorganen verwirklicht. Eine genauere Betrachtung muß allerdings zu dem Schluß kommen, daß diese Beobachtung nur für einige ausgewählte Gruppen zutrifft. Die Vielfalt der Konstruktionen für Ausschüsse ist Ausdruck unterschiedlicher Interessenlagen, Kräfteverhältnisse und Probleme in den einzelnen Politikfeldern in der EG. Dabei wurde in Ansätzen eine korporatistische Einbindung von Unternehmen und Gewerkschaften versucht. Diese in den 50er Jahren noch modernen Konstruktionen sind in den 90er Jahren anpassungsbedürftig. Interessen- und Problemlagen haben sich verschoben (vgl. Teil A), dies muß auch institutionell zum Ausdruck kommen. Eine institutionalisierte Öffnung für Umweltverbände ist daher unerlässlich.

3 Informelle Beteiligung und strategische Ansatzpunkte für Umweltverbände

In Gegensatz zu ihrer formalen Rechtsposition sind Umweltverbände auf einer informellen Ebene nicht ohne Einflußmöglichkeiten. Auf der Ebene persönlicher Kontakte und informeller Arbeitsbeziehungen erweist sich die EG-Kommission in zahlreichen Fällen als sehr offen und kooperationswillig. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn es gemeinsame Interessen zwischen Kommission und Umweltverbänden gibt¹⁰. Generelle Aussagen darüber, wann eine solche Konstellation eintritt, lassen sich kaum machen. Gemeinsame Interessen liegen jedoch insbesondere bei der Ahndung des Vollzugsdefizits der Mitgliedstaaten vor. Hin und wieder vertritt die Kommission auch relativ fortschrittliche Positionen - insbesondere, wenn dies mit der Erweiterung ihrer Kompetenzen in der Umweltpolitikverbunden ist. Europäische Umweltverbände können weiterhin für die GD XI eine Rolle dabei spielen, im Konflikt zwischen verschiedenen Verwaltungsabteilungen ein gewisses Gegengewicht zu anderen Generaldirektionen und zu den sehr starken nationalen Interessen bilden. Sie können Akzeptanz für noch kontroverse Initiativen der GD XI schaffen bzw. ein entsprechendes öffentliches Klima mit vorbereiten. Solche Konstellationen

¹⁰ vgl. Czada 1990: Czada beobachtet, daß sich Verwaltungen ihre eigenen gesellschaftlichen Brückenköpfe zu schaffen versuchen. Diese sollen Aufgaben erfüllen, die die Verwaltung selber nicht leisten kann: Druck für ein bestimmtes Thema in der Öffentlichkeit ausüben, ein Gegengewicht zu anderen Lobbies schaffen, die eigene Position gegen andere Ministerien stärken, Akzeptanz für die eigenen Aktivitäten schaffen etc. Die Unterstützung der Gründung des EEB durch die GD XI geht auf eine solche Interessenlage zurück (vgl. Arp 1990, Lowe 1983, verschiedene Interviews).

müssen im Einzelfall analysiert werden und können politisch genutzt werden - auch wenn die Gefahr besteht, daß sich Umweltverbände damit gleichzeitig instrumentalisieren lassen.

Die größten Einflußmöglichkeiten von Umweltverbänden auf EG-Ebene bestehen dabei im Vorfeld der Erarbeitung eines Kommissionsvorschlags. Hier ist der externe Beratungsbedarf und die Offenheit der Kommission noch am größten. Die Frühzeitigkeit der Aktion ist damit entscheidende Voraussetzung für Ausschöpfung von Einflußmöglichkeiten. Frühzeitigkeit setzt kontinuierliche Präsenz im informellen Kommunikationsnetz in Brüssel voraus. Der Beratungsbedarf der Kommission ist dabei vor allem fachlicher Art. Ökologische Forschungsinstitute, die den Umweltverbänden nahestehen, haben daher relativ große Chancen, in Form von Gutachten oder Beraterverträgen Einfluß auf die kommissionsinterne Meinungsbildung zu nehmen.¹¹

Frühzeitigkeit ist auch in den Fällen gefragt, in denen das Kooperationsverfahren mit dem Europäischen Parlament angewandt wird. In der zweiten Lesung kann das Parlament nicht über Positionen hinausgehen, die es in der ersten Lesung formuliert hat. Die Einflußmöglichkeiten sind damit in der zweiten Lesung darauf beschränkt, was das Parlament in der 1. Lesung bereits einmal beschlossen hat.

Da ansonsten die Abstimmungsprozesse weitgehend hinter den verschlossenen Türen der jeweiligen Verwaltungen stattfinden, müssen sich die Umweltverbände auf die Einflußnahme bei ihren jeweiligen nationalen Regierungen konzentrieren:

im Vorfeld einer Kommissionsinitiative kann eine nationale Maßnahme Auslöser für eine EG-weite Initiative sein. Daher lohnt sich in jedem Fall die Forderung nach einer nationalen Vorreiterrolle. Die Chancen hierfür sind von Land zu Land unterschiedlich.

im Vorfeld eines Kommissionsvorschlags und unmittelbar danach haben die nationalen Verwaltungen eine Schlüsselrolle. Es lohnt sich daher, in dieser Phase vor allem national zu wirken.

Logistisch sehr anspruchsvoll, aber relativ effektiv könnte es sein, die nationale Einflußnahme zeitgleich und mit ähnlichen Forderungen in mehreren Ländern gleichzeitig zu versuchen. Aber auch, wenn es nur gelingt, einzelne Regierungen im Vorfeld von den Umweltverbandspositionen zu überzeugen, kann dies für die Verhandlungen zwischen den Regierungen Auswirkungen haben.

In einzelnen Ländern, vor allem Dänemark und Großbritannien, finden parlamentarische Debat-

¹¹ Beispiele hierfür werden in der Studie näher untersucht: die FFH, Energiesteuer, mit gewissen Einschränkungen auch die Diskussion um das Grünbuch für die städtische Umwelt.

ten über Kommissionsvorschläge statt. Die Öffentlichkeit dieser Debatten eröffnet zusätzliche Chancen im Rahmen der konventionellen Lobbypolitik.

3.1 Das Initiativrecht der Kommission und ihr Beratungsbedarf

Im folgenden werden das Verfahren der Rechtsetzung in der EG und die informellen Kanäle systematisch dargestellt.

3.1.1 Überblick:

Ein EG-Gesetz entsteht im wesentlichen im Zusammenspiel von Parlament, Kommission und Rat. Während das Parlament und die Kommission eher als die rein "europäischen" Organe angesehen werden können, ist der Ministerrat ihr natürlicher Gegenpart: Hier werden die nationalen Interessen der einzelnen Staaten vertreten, hier muß der Kompromiß gefunden werden zwischen dem "europäischen" Entwurf der Kommission und den unterschiedlichen Wünschen und Zwängen der Mitgliedstaaten. Die letztlich entscheidende gesetzgebende Gewalt hat der Rat.

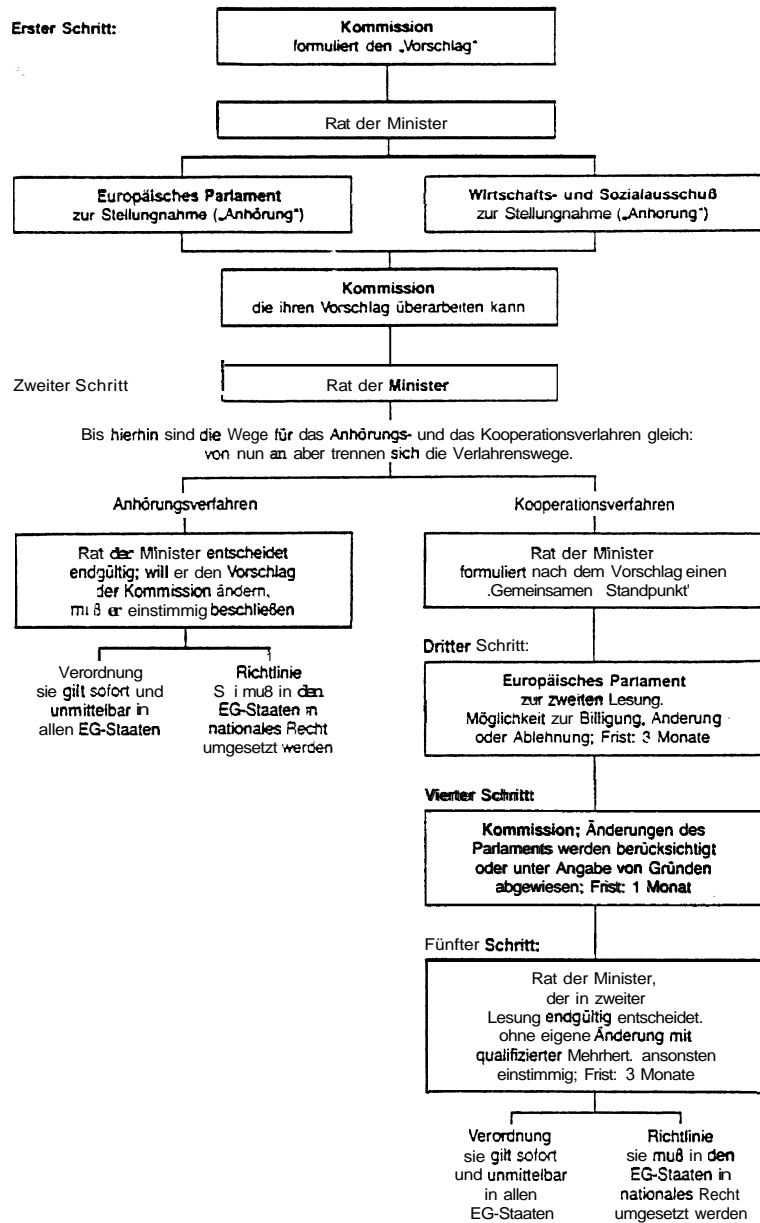
Zu unterscheiden sind das Anhörungsverfahren, bei dem das Parlament lediglich beratende Funktion hat und das Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den drei Organen, die an der Gesetzgebung beteiligt sind. Im Regelfall findet das Anhörungsverfahren Anwendung. Das Kooperationsverfahren wird insbesondere auf die Rechts- und Verwaltungsvorschriften, die die Schaffung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, angewendet (vgl. Art. 100a EWGV).

Vorschriften über den Umweltschutz werden vom Rat im Normalfall nach dem Anhörungsverfahren (Art. 130r-t EWGV) entschieden.

Die Kommission hat verschiedene Handlungsmöglichkeiten. In einem sehr frühen Stadium der Diskussion neigt sie dazu, über eine Mitteilung an den Rat eine Problemskizze, den Handlungsbedarf und verschiedene Handlungsalternativen aufzuzeigen. Erst in der zweiten Stufe macht sie einen Richtlinien- oder Verordnungsentwurf. Die Richtlinie ist dabei ein Rahmengesetz, das erst in nationales Recht umgesetzt werden muß, während die Verordnung unmittelbare Geltung bekommt.

In der Regel veröffentlicht die Kommission im Februar ihr jährliches Arbeitsprogramm, aus dem bereits die voraussichtlichen gesetzgeberischen Initiativen und Prioritäten zu entnehmen sind. Auch die Umweltaktionsprogramme geben einzelne, allerdings unverbindliche Hinweise, welche

Das Gesetzgebungsverfahren in der EG (Verordnungen und Richtlinien):



die Arbeitsschwerpunkte der Kommission für die kommenden Jahre sind.

3.1.2 Der Anstoß zu einer Richtlinie

Ohne einen Vorschlag der Kommission kann der Ministerrat nicht tätig werden (Art. 155 EWGV). Das Vorschlagsmonopol der Kommission gibt ihr ein Instrument in die Hand, die inhaltliche

Ausgestaltung und den Rhythmus der Gemeinschaftsarbeit in den betreffenden Bereichen nach ihrem politischen Willen zu bestimmen." Das Vorschlagsmonopol verschafft der Kommission eine politisch entscheidende Rolle, indem sie den Inhalt eines Vorschlages, den Zeitpunkt seiner Vorlage, seine eventuelle Verknüpfung mit anderen Vorschlägen und die jeweilige Rechtsgrundlage bestimmen kann. Das Vorschlagsmonopol der Kommission ist allerdings durch drei wichtige Ausnahmen eingeschränkt:

Zum einen legen häufig Vorschriften des Vertrages oder des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts Fristen fest, innerhalb derer die Kommission Vorschläge vorzulegen hat. Zum anderen gibt Art.152 EWGV dem Ministerrat das Recht, die Kommission aufzufordern, bestimmte Untersuchungen vorzunehmen und entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Diese Vorschriften verleihen jedoch dem Ministerrat kein subsidiäres Initiativrecht, das im Falle einer eventuellen Passivität der Kommission zum Tragen käme.¹³ Der Ministerrat kann allerdings im Falle der Nichtbefolgung der Aufforderung gem. Art. 175 Abs.1 EWGV Untätigkeitsklage gegen die Kommission erheben (vgl. Pernice 1989, S. 43).¹⁴

Schließlich kann das Informations- und Stillhalteverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten und der Kommission Auslöser für eine Kommissionsinitiative sein. Nach dem Informations- und Stillhalteverfahren muß jedes Land die Kommission darüber informieren, wenn es eine Maßnahme ergreift, die zu einer Beeinträchtigung der Ziele des freien Binnenmarktes führen könnte (vgl. Rehinder 1985, S. 259f). Zudem müssen sie eine bestimmte Frist einhalten, bis sie die Maßnahme ergreifen dürfen (vgl. Hey/ Jahns- Böhm 1989, S. 109ff). Während dieser Frist kann die Kommission entscheiden, ob sie einen eigenen Vorschlag vorbereiten will oder nicht. Sollten nationale Maßnahmen tatsächlich den freien Warenverkehr beeinträchtigen, kann man davon ausgehen, daß dies eine Initiative der Kommission auslöst. Die Kommission wird aller Wahrscheinlichkeit nach mit einem eigenen Vorschlag reagieren. Daher stellt das Informations- und Stillhalteverfahren bei nationalen Vorreiterrollen eine wichtiges Instrument dar, einen europäischen Regelungsbedarf auszulösen. Eine entsprechende Einflußnahme der Umweltverbände auf die nationale Regierung lohnt sich in einem solchen Falle, auch im Hinblick auf die gesamte EG.

¹² v.d.Groeben Bd.13 IA 62 Rd.26

¹³) v.d. Groeben Bd.13 IA 62 Rd 27

¹⁴) Grabitz, Art.155 Rd 40

3.1.3 Die Konzipierung des Vorschlags

Vor dem eigentlichen Entwurf wird eine interne antizipatorische Kostennutzenanalyse erarbeitet. Sollte sich die Maßnahme als lohnenswert erweisen, erarbeitet ein zuständiger Beamter in der federführenden Dienststelle einen ersten Entwurf. Nicht selten wird ein solcher Entwurf auch von externen Sachverständigen erarbeitet (vgl. Schmidt von Syttow 1980, S. 189). In der Generaldirektion Umwelt scheint dies besonders oft der Fall sein. Die Generaldirektion Umwelt ist die Generaldirektion mit dem schlechtesten Verhältnis von externen zu internen Mitarbeitern. 137 höheren Beamten stehen 153 externen Sachverständigen gegenüber (Ruiz-Perez 1990, S. 91). Dieses schlechte Personalverhältnis scheint die größte Chance für eine Einflußnahme durch die Umweltverbände zu sein. In Einzelfällen haben diese oder ihnen nahestehende wissenschaftliche Institute sogar die Gelegenheit einen ersten Entwurf zu verfassen. Im Falle des FFH-Richtlinienentwurfs war dies der Fall. Im Vorfeld der Erarbeitung eines Entwurfes besteht erheblicher Informationsbedarf über den Stand der Diskussion in den einzelnen Ländern, über mögliche ökonomische, soziale, politische Auswirkungen einer Maßnahme, die Wirksamkeit verschiedener Handlungsalternativen etc. Die Kommission ist hierbei auf externe Gutachten angewiesen, die damit eine wichtige - auch politische - Rolle spielen können.

Im Bereich des Naturschutzes bestehen enge Kooperationsbeziehungen zwischen Umweltverbänden und der Kommission. So hat die RSPB einen ersten Entwurf für die FFH geschrieben, der WWF ist an einer ersten Bestandsaufnahme und Kartierung von Naturschutzgebieten im Rahmen der Aufstellung des Netzes europäischer Naturschutzgebiete beteiligt und CEAT soll evtl. eine wichtige Rolle bei der Umsetzung des GANAT-Programmes zufallen (vgl. Fallstudie FFH). Ein spanischer Naturschützer hat für die EG-Kommission eine Untersuchung über die ökologischen Auswirkungen der Eukalyptusplantagen in Spanien und Portugal erarbeitet und damit Initiativen der Generaldirektion XI vorbereitet. Diese Zusammenarbeit hat Tradition: Bereits bei der Ausweisung von Vogelschutzgebieten im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie orientierte sich die Kommission mehr an den Vorschlägen der Naturschutzverbände als an denen der nationalen Verwaltungen. Allerdings ist die Kooperation im Umweltschutz und bei tiefergreifenden ökologischen Fragen wesentlich schlechter - insbesondere wenn die Positionen der Umweltverbände über einen rein nachsorgenden Umweltschutz hinausgehen. Auch im Vorfeld der Diskussion um Produktkennzeichnungen und um Energiesteuern ist das EEB einbezogen worden (siehe die jew. Fallstudien).

In dieser Frühphase ist die Chance einer informellen Einflußnahme also dann besonders groß, wenn man die anstehende Entscheidung und den zuständigen Fachbeamten kennt und eine fundierte Expertise anbieten kann. Vermutlich sind die Chancen besonders groß, wenn die

Umweltverbände ökologische Wissenschaftler oder ökologische Forschungsinstitute vermitteln können, bzw. wenn diese einen direkten Kontakt mit der Kommission entwickeln.

Ist so ein erster interner Entwurf entstanden, dann findet eine Abstimmung zwischen den einzelnen Dienststellen der Kommission und in den verschiedenen Ausschüssen statt, in denen sich sowohl Vertreter der Mitgliedstaaten als auch private Interessenvertreter befinden. Vertreter von Umweltverbänden sind in der Regel unterrepräsentiert, wenn sie überhaupt eingeladen werden.

Das federführende Referat muß die Stellungnahmen aller betroffenen Dienststellen einholen, die wiederum die Pflicht haben, ihre Informationen vollständig zur Verfügung zu stellen. In dieser internen Abstimmung ist der kurze Dienstweg zwischen untergeordneten, aber fachkompetenten Beamten möglich. Gleichzeitig wird der Vorschlag dem Dienststellenvorgesetzten, dem Leiter der einzelnen Direktionen vorgelegt, die in Form und Inhalt über ein Änderungsrecht verfügen (ebda. S. 189).

Im Vorfeld des eigentlichen Gesetzgebungsverfahrens ist weiterhin eine erste Abstimmungsphase üblich einerseits mit den Regierungen bzw. ihren Vertretern und andererseits mit ausgewählten Interessengruppen. Dabei reisen nicht selten Kommissionsbeamten in die nationalen Hauptstädte, um dort die Kommissionspositionen zu erläutern und um ein erstes feed back zu bekommen.

Bei dieser Gelegenheit kommen die beratenden Ausschüsse zur Geltung. Die Kommission informiert diese und holt erste Stellungnahmen ein. In diesen beratenden und abstimmenden Ausschüssen sind Wirtschaftsvertreter und Regierungsvertreter beteiligt (siehe oben). Meist wird der Vorentwurf auch auf informelle Weise in eingehenden Beratungen mit den beteiligten Wirtschaftskreisen und vor allem den zuständigen Fachbeamten der nationalen Regierungen erarbeitet. Da die Kommission oft auch den technischen Sachverstand der Industrie benötigt, gelangen damit erste Vorentwürfe an eine ausgewählte Öffentlichkeit.

Ist eine Frage auf diese Weise zur Entscheidung reif, sind mehrere Wege gangbar:

1. Entweder führt der zuständige Kommissar die Entscheidung der Kommission (hier: der 17 politischen Kommissare) durch das schriftliche Verfahren herbei: Über das Generalsekretariat wird die Entscheidung den anderen Kommissionsmitgliedern zugeleitet. Verlangt kein Mitglied der Kommission ein mündliches Verfahren innerhalb einer bestimmten Frist, gilt die Entscheidung als gefällt.
2. Eine weitere Möglichkeit besteht darin, daß sich die Kabinettschefs der Kommissionsmit-

glieder über die Entscheidung einigen: Dann stimmt die Kommission diesen Entscheidungen auf der nächsten Sitzung en bloc zu, wenn nicht ein Kommissar Einspruch erhebt und eine Diskussion wünscht.

3. Oder die Entscheidung muß nach Diskussion in der Kommission (hier: den 17 politischen Kommissaren) von allen Mitgliedern gefällt werden.¹⁵

Die 17 Kommissare sind ein Kollegialorgan. Jeder Kommissar trägt die Mitverantwortung für die gemeinsamen Gesamtentscheidungen. Dies bedeutet, daß die Entscheidungen im Konsens gefällt werden oder zumindestens für die überstimmte Minderheit noch akzeptabel sind (vgl. von Syttow 1980, S. 83ff). Die umstrittenen Fragen sind also zumeist schon im Vorfeld geklärt worden. Eine Einflußnahme auf der Ebene der politischen Kommissare erscheint daher nur in Grundsatzfragen, nicht aber bei der konkreten Ausgestaltung von Richtlinien wirklich effektiv zu sein.

Der dann beschlossene Vorschlag der Kommission ist kein interner Verwaltungsentwurf mehr, den man gegebenenfalls in den Irrwegen der Bürokratie verschwinden lassen kann. Er wird veröffentlicht und die öffentliche Diskussion über den Vorschlag gewinnt eine gewisse Eigendynamik, die auch am Ministerrat und seinen Mitgliedern nicht spurlos vorübergeht, sondern sie unter Entscheidungsdruck setzen kann.¹⁶ Der von der Kommission auf diese Weise formulierte und verabschiedete Vorschlag wird nun über den Ministerrat weitergeleitet an den Wirtschafts- und Sozialausschuß und an das Europäische Parlament mit der Bitte um Stellungnahme.

Das anschließende Verfahren bis zur Verabschiedung einer Richtlinie dauert im Durchschnitt zwei bis drei Jahre. Die ersten Stellungnahmen von Wirtschafts- und Sozialausschuß, Europa-Parlament und Ministerrat sind nach 6-12 Monaten eingeholt (vgl. Philip 1986, S. 15f). Es besteht also relativ viel Zeit, um noch einzuwirken. Allerdings sind die Pfade der Einflußnahme schwierig und beschränkt.

¹⁵) Bleckmann S.42, Rd 62

¹⁶) v.d.Groeben Bd. 13 IA 62, Rd 28 f

3.2 Die Rolle des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses bei der ersten Lesung

3.2.1 Der Wirtschafts- und Sozialausschuß

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß als vertraglich gegründetes Hilfsorgan (Art. 193-198 EWGV) ist ein Gremium mit ausschließlich beratenden Aufgaben. Die Mitglieder des Ausschusses werden von den Mitgliedsstaaten ernannt und sind Vertreter der Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und anderer Organisationen des öffentlichen Lebens, einschließlich kommunaler Verwaltungen und Verbraucherverbände.¹⁷ Umweltverbände sind zwar zugelassen, bisher jedoch nicht im WSA vertreten. Der einzige "Umweltvertreter" kommt nicht aus einem Umweltverband, sondern aus einem industrienahen Umfeld. Die Bitten der Umweltverbände, einen weiteren Vertreter aus dem Umfeld der Umweltverbände in den WSA zu entsenden, wurden von der Bundesregierung bisher abgewiesen.¹⁸ Die Benennung der Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschuß durch die jeweiligen Regierungen wirkt sicher als ein Filter, der die Repräsentativität dieses Gremiums für das gesamte Spektrum gesellschaftlicher Gruppen bezweifeln läßt. Eine Beteiligung von Umweltverbänden besteht auch hier nur auf informeller Basis. Hin und wieder werden Experten aus den Umweltverbänden und ihrem Umfeld herangezogen. Dies ist im Rahmen des Berichterstellerverfahrens möglich. Die Fachgruppen im WSA ernennen einen Berichtersteller für das jeweilige Thema aus ihren Reihen. Diese haben die Möglichkeit, zur Vorbereitung ihrer Stellungnahmen externe Sachverständige heranzuziehen. Die Experten können mit ihrer Meinung einigen Einfluß auf den Berichtersteller ausüben.¹⁹ Außerdem sind die Sitzungen im WSA immer auch eine aktuelle Informationsquelle über die laufenden Pläne der Kommission und über die Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen. Stellungnahmen benötigen einen Konsens in der jeweiligen Fachgruppe bevor sie im Plenum verabschiedet werden können. Dies hat zur Folge, daß viele Positionen recht allgemein und für alle Seiten akzeptabel formuliert werden müssen.

Die Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschuß ist - sofern die Verträge dies vorschreiben -

¹⁷) Beutler S.141 f

¹⁸ vgl. hierzu den Briefwechsel zwischen dem DNR und dem Umweltministerium im Vorfeld der Neubesetzung des WSA im September 1990.

¹⁹ vgl. Arp 1990, S. 26; bekannt sind Sachverständige von EURES, vom Öko-Institut und vom EEB. Da der Berichtersteller einen großen Einfluß auf den Inhalt der Stellungnahme hat, hat ein Sachverständiger bei entsprechendem Engagement große Einflußchancen. Allerdings stehen Kosten und Nutzen in keinem Aufwand zueinander. Der WSA vergütet lediglich Tages- und Reisespesen. Gleichzeitig hat die Stellungnahme nur eine indirekte Bedeutung für die Entscheidungen des Ministerrats.

fakultativ oder obligatorisch. Zweck ist, die Kommission und den Ministerrat über die Meinung der betroffenen Kreise über Rechtsetzungsvorhaben zu unterrichten. Seit der Gipfelkonferenz von Paris 1972 wird dem WSA ohne Vertragsänderung das Recht eingeräumt, aus eigener Initiative Stellungnahmen abzugeben."²⁰

Nach Anhörung des WSA endet dessen Mitwirkung.

Der Einfluß des WSA ist auf der informellen wesentlich stärker als auf der formalen Ebene. Die Kommission bemüht sich frühzeitig, den Wirtschafts- und Sozialausschuß in ihre Politik einzubinden. Auch wenn seine Stellungnahmen fachlich nur begrenzt fundiert sind²¹, sind sie doch ein wichtiger Indikator für die Stimmungslage in einigen bedeutsamen gesellschaftlichen Gruppierungen. Es stellt sich die Frage, ob die gesellschaftliche Rückkoppelung heute nicht effektiver über die verschiedenen Ausschüsse und das Europäische Parlament stattfindet, als über den Wirtschafts- und Sozialausschuß. Im Zuge der weiteren Aufwertung des EP verliert dieses Gremium der Gründerjahre weiter an Funktion und Bedeutung.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß hat zunehmend mehr repräsentative als fachliche Funktionen. Schon seine personelle Ausstattung erlaubt nicht wesentlich mehr als die Formulierung von Meinungen und Positionen. Daher sollte seine Rolle für die Einflußnahme von Umweltverbänden nicht überschätzt werden. Er wird in der Prioritätensetzung für die Umweltverbände relativ weit unten eingestuft werden müssen.

3.2.2 Das Europäische Parlament

Ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß gibt auch das Europäische Parlament (Art.137 ff EWGV) in erster Lesung eine Stellungnahme zum Vorschlag der Kommission ab.

Wird das EP in den vertraglich vorgesehenen Fällen angehört, handelt es sich um eine obligatorische Konsultation. Wird es hingegen angehört, obwohl die jeweilige vertragliche Ermächtigung eine Anhörung nicht vorsieht, handelt es sich um eine fakultative Konsultation, die auf der Selbstverpflichtung des Ministerrats beruht."²²

Entsprechend ihrer Selbstverpflichtung übermittelt die Kommission den Vorschlag, den sie dem Ministerrat unterbreitet, stets auch informell dem Europäischen Parlament. Das sogenannte Kon-

²⁰) Schweitzer/ Hummel S.102

²¹ Es gibt unzureichende Mittel, die Meinung fachlich zu untermauern evtl. durch Untersuchungen, Anhörungen etc.

²²) Beutler S.193

sultationsverfahren beginnt jedoch erst mit dem förmlichen Anhörungersuchen des Ministerrats an das EP. Allein durch ein solches Ersuchen wird das Europäische Parlament formell mit einem Vorschlag befaßt.²³

Die Einzelheiten des parlamentarischen Verfahrens zur Behandlung des Konsultationersuchens hat das EP aufgrund seines Selbstorganisationsrechts normiert. Es ist insbesondere befugt, die Art und Weise - und in der Regel auch die Dauer - der für den Vorschlag als notwendig erachteten Beratung festzulegen.

In der Regel werden dann Stellungnahmen des Europäischen-Parlaments, nachdem sie zunächst in den zuständigen Ausschüssen vorbereitet werden, durch einen Beschluß des Plenums abgegeben.²⁴ Die Berichterstatter in den Ausschüssen haben einigen Einfluß auf die Stellungnahmen des Parlaments. Eine gezielte Lobbyarbeit im Parlament muß sich daher frühzeitig an diese wenden. Die Berichterstatter benötigen ebenfalls externes Fachwissen, das auch von Umweltverbänden oder von Öko-Instituten kommen kann.

Nach Abgabe der Stellungnahme endet die Mitwirkung des EP in erster Lesung. Der Ministerrat muß zwar vor einer Entscheidung die Stellungnahme des Europäischen Parlaments zur Kenntnis nehmen (er genügt seiner Konsultationspflicht nicht bereits durch ein an das EP gerichtetes Konsultationersuchen), eine rechtliche Bindungswirkung entfaltet die Stellungnahme des Europäischen Parlaments gegenüber dem Ministerrat jedoch nicht. Der Ministerrat ist per Selbstverpflichtung lediglich daran gebunden, dem EP die Gründe für eine von der Stellungnahme des Europäischen Parlaments abweichenden Entscheidung schriftlich oder mündlich darzulegen.²⁵

Besondere Bedeutung hat in dieser ersten Lesung, daß die Position, die das EP hier formuliert, einen verbindlichen Rahmen für die Positionen in der zweiten Lesung absteckt (Nicoll 1988, S. 241). Nach Art. 51a der internen Geschäftsordnung darf das Europäische Parlament in der zweiten Lesung nicht über die Position der ersten Lesung hinausgehen.

Erfolgreiche Einflußnahme setzt also auch hinsichtlich des EP Frühzeitigkeit voraus. Wenn man sich erst in der zweiten Lesung beteiligt, hat sich das Parlament eventuell bereits für eine unzureichende Lösung ausgesprochen. Insbesondere in brisanten Fällen, in denen das Kooperationsverfahren (Art. 100a) angewandt werden soll und in denen ein Bündnis zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission zu einer Frage herstellbar ist, scheint es lohnenswert zu sein, sich bereits in dieser Phase auch an das Parlament zu wenden.

²³) v.d.Groeben Bd 12, IA 60, Rd 26

²⁴) v.d.Groeben Bd 12, IA 60, Rd 27

²⁵) v.d.Groeben Bd 12, IA 60, Rd 28

Exkurs: Weitere Rechte des Europäischen-Parlaments

Die weiteren "Rechte" des europäischen Parlaments können gelegentlich auch im Hinblick auf die Umweltpolitik relevant werden. Der Vollständigkeit halber sollen sie daher noch einmal aufgelistet werden.

Das EP hat nach Art. 140 EWGV das Recht, an die Kommission Fragen zu stellen. Ob dieses Instrument in brisanten Fällen tatsächlich nützlich ist, kann bezweifelt werden. Die Kommission ist zwar formalrechtlich gesehen informationspflichtig, sie weicht aber in der Praxis heiklen Fragen nicht selten aus.

Weiterhin diskutiert das Parlament den jährlichen Gesamtbericht der Kommission (Art. 143/122). Auf konkrete Entscheidungen hat dies kaum einen Einfluß.

Eines der umweltpolitisch brisantesten Rechte des Europäischen Parlaments besteht in der Beteiligung an der Erarbeitung des Haushalts (Art. 203, Abs. 4). "Die Versammlung ist berechtigt, den Entwurf des Haushaltsplans mit der Mehrheit der Stimmen ihrer Mitglieder abzuändern und mit der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen dem Rat Änderungen dieses Entwurfs in bezug auf die Ausgaben vorzuschlagen, die sich zwingend aus dem Vertrag oder den auf Grund des Vertrages erlassenen Rechtsakten ergeben." Das letzte Wort hat allerdings auch bei der Haushaltsaufstellung der Rat. Er kann die Änderungen mit qualifizierter Mehrheit ablehnen, wenn sie keine Kostensteigerungen beinhalten oder mit qualifizierter Mehrheit annehmen, wenn die Vorschläge des Europäischen Parlaments zu Kostenssteigerungen führen.

323 Das Vorschlagsänderungsrecht der Kommission

Nach der Stellungnahme von Wirtschafts- und Sozialausschuß und Europa-Parlament geht der Vorschlag zurück an die Kommission, die ihren Vorschlag nun überarbeiten kann. Bis zur endgültigen Beschlußfassung des Ministerrat behält die Kommission rechtlich die volle Herrschaft über ihren Vorschlag. Art.149 Abs.2 EWGV gewährt ihr die Flexibilität, in jedem Stadium des Vorschlagverfahrens eine die frühere Fassung aufhebende Änderung vorzunehmen.²⁶ Der geänderte Vorschlag tritt an die Stelle des ursprünglichen, der damit hinfällig wird. Die Abänderung kann auch in einer Ergänzung bzw. Rücknahme des Vorschlages bestehen und kann mehrfach erfolgen. Real erhält die Kommission natürlich bereits durch die Sitzungen in den ständigen Aus-

²⁶) v.d.Groeben Bd 13, IA 62, Rd 32

schüssen eine Rückkoppelung über die Realisierbarkeit und Machbarkeit ihrer Vorschläge. Da sie erfolgsorientiert ist, wird sie sich weitgehend der dort stattfindenden Meinungsbildung anpassen müssen.

Die anhörungsberechtigten Organe sind nur dann erneut zu konsultieren, wenn der ursprüngliche Vorschlag - als Ganzes gesehen - in seiner Substanz geändert worden ist.²⁷ In der Praxis nimmt die Kommission oftmals Änderungen vor, ohne die Stellungnahmen der anderen Organe einzuholen." Jedoch darf die Kommission bezüglich ihres Änderungsrechts ihren sicher sehr weiten Ermessensspielraum nicht mißbrauchen. Die Rücknahme muß als *actus contrarius* zum Vorschlag durch einen Kommissionsbeschuß bzw. Ermächtigung gem. Art. 27 GO-K gedeckt sein.²⁹

3.3 Hinter verschlossenen Türen: der Ministerrat und COREPER

Bevor ein Kommissionsvorschlag im Ministerrat diskutiert wird, finden wichtige Vorabklärungen auf der fachlichen Ebene statt. Diese dienen als Filter und Entscheidungsvorbereitung. Den Ministern werden lediglich die nicht konsens- und kompromißfähigen Punkte zur Diskussion vorgelegt, während die anderen Punkte möglichst im Vorfeld abgeklärt werden. Der Weg bis zum Ministerrat ist mehrstufig: Er geht von fachbezogenen Arbeitsgruppen, über COREPER I und II³⁰ an den Ministerrat.

Diese Gremien sind der zentrale, im EWGV nicht vorgesehene Gegenpol zur Kommission. Während die Kommission als das europäische Organ gesehen werden muß, sind die Arbeitsgruppen und die ständigen Vertretungen die Wahrer des nationalen Interesses. Sie dienen der Rückkoppelung der Kommissionsvorschläge an die nationalen Realitäten und sie haben die zentrale Vermittlungsfunktion zwischen den verschiedenen europäischen Organen bzw. Institutionen (vgl. Schwarze 1989, S. 108f). Faktisch hebeln damit nicht rechtlich verankerte Institutionen den von den römischen Verträgen und der EEA gewünschten Kompetenzgewinn der "europäischen" Organe wieder aus (vgl. Grote 1990, S. 238, Hayes-Renshaw u.a. 1989).

²⁷) EUGH Rs 41/69

²⁸) Grabitz Art.155, Rd 44

²⁹) v.d.Groeben Bd 13, IA 61, Rd 11

³⁰ COREPER nach dem Französischen: *Comitee des Representants Permanents* - die ständigen Vertretungen der Regierungen bei der EG

In den Arbeitsgruppen sitzen Vertreter der nationalen Ministerien. Für die BRD wurde dabei eine Sonderregierung erlassen. Neben dem Vertreter des Umweltministeriums sitzt jeweils ein Vertreter der SPD- und der CDU-regierten Bundesländer.³¹ Da manche Länderministerien bessere Beziehungen zu Umweltverbänden haben, als die Bundesregierung, ist diese Sonderkonstruktion durchaus eine Möglichkeit, frühzeitig eigene Positionen einzubringen.

Dann kommen die Entwürfe mit einem Bericht über die unstrittigen (I Punkte) und die strittigen (II PUNKTE) Punkte an COREPER I und II. Zentrale politische Themen, wie Außenpolitik, Energie, EURATOM, wirtschaftliche und finanzpolitische Fragen und die politische Zusammenarbeit unterstehen den jeweiligen "Botschaftern". Sie werden in COREPER II behandelt. Andere Themen, wie Verkehr, Erziehung, Fischerei und Umwelt werden dann durch Fachreferenten in COREPER I vertreten (vgl. Hayes-Renshaw 1989, S. 126f).

Die unstrittigen A-Punkte werden als Routinesache am Anfang einer Ministerratsitzung en bloc verabschiedet. Die B-Punkte müssen von den Ministern diskutiert werden (vgl. Beutler 1987, S. 127f, Philipp 1986, S. 15f, Ruiz-Perez 1990, S. 28ff).

Eine Schlüsselrolle in diesem Abstimmungsverfahren haben die ständigen Vertreter der nationalen Regierungen, die für Umweltfragen zuständig sind. Alle Vorschläge werden vor einer Ministerratsitzung und nach den COREPER-Sitzungen von diesen noch einmal behandelt. Die ständigen Vertreter haben allerdings keinerlei Entscheidungsbefugnisse. Sie sind gegenüber ihren Regierungen weisungsgebunden. Sie sind allerdings zumeist bestens über die Verhandlungsposition ihrer Regierung und die der Regierungen der anderen Länder informiert. Da die Botschafter der Regierungen und die ständigen Vertreter für Umweltfragen in der Regel auch auf den Ministerratsitzungen anwesend sind, gehören sie zu den am besten informierten Personen in der EG. Inwieweit die ständigen Vertreter für Umweltfragen bzw. die nationalen Beamten zu Auskünften bereit sind, hängt von ihrem Vertrauen, der Brisanz des Themas und von den gewachsenen Kontakten ab. Das EEB benutzt seine Kontakte zu den ständigen Vertretern oft als Informationsquelle zur Vorbereitung seiner Stellungnahmen.³²

Dieses Stadium der Entscheidungsfindung findet unter Ausschluß der Öffentlichkeit statt. Wirtschaftslobbies nutzen daher zumeist ihre nationalen Kanäle, um Informationen zu erhalten und Einfluß zu nehmen. Sie wenden sich dabei zumeist an die nationalen Beamten, die in den verschiedenen Arbeitsgruppen tätig sind. Diese strategisch zentrale Ebene der Einflußnahme wird von Umweltverbänden noch nicht in ausreichendem Maße aktiv wahrgenommen. Man kann aber

³¹ Interview mit Karola Taschner vom 10.6.1991

³²ebda.

zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede beobachten.

Eine gewisse Rolle für das Verfahren spielt auch die halbjährlich wechselnde Präsidentschaft im Ministerrat. Das Land, das die Präsidentschaft übernommen hat, ist verantwortlich für die Vorbereitungen der Ministerratssitzungen und die Prioritäten der zu behandelnden Themen. Die Sorgfalt und Intensität der Vorbereitung haben dabei einen gewissen Einfluß auf den Verlauf der Entscheidungen. Das EEB nimmt daher die halbjährlich wechselnde Präsidentschaft zum Anlaß, ein Memorandum zu schreiben. In diesem Memorandum werden die Prioritäten und zentralen Arbeitsschwerpunkte und Inhalte für das kommende halbe Jahr, wie es sich die Umweltverbände vorstellen, vorgeschlagen. Es ist eines der zentralen politischen Dokumente des EEB.

3.4 Das Konsultationsverfahren

Die jeweiligen Fachminister des Ministerrats entscheiden nun endgültig. Sie können den Vorschlag der Kommission annehmen oder abändern.

3.4.1 Die Abänderung

Will der Ministerrat den Vorschlag der Kommission ändern, so kann er dies gemäß Art. 149 Abs 1 EWGV nur einstimmig tun. Er kann einen Vorschlag auch ablehnen. Diese Modalität ist zwar im EWGV nicht ausdrücklich geregelt, wird vom Europäischen Gerichtshof aber anerkannt.³³ Teilweise wird in einer Ablehnung eine vollständige Änderung im Sinne des Art. 149 Abs.1 EWGV gesehen, die einstimmig beschlossen werden kann.³⁴ Der Rat muß bei Änderungen der Vorschläge die Grenzen respektieren, die sich aus den Rechten anderer Institutionen ergeben. Diese Grenzen ergeben sich einmal aus dem Vorschlagsrecht der Kommission und der von ihm ausgehenden Bindung an den Gegenstand des Vorschlages. Eine Änderung liegt nicht nur in der Wahl anderer als der von der Kommission vorgeschlagenen Lösungen, sondern auch in der nur teilweisen Annahme eines Vorschlages oder in der Hinzufügung von Vorschriften. Änderungsgrenzen ergeben sich im übrigen auch aus der Konsultationspflicht: Gedenkt der Ministerrat wesentlich von der Substanz des Vorschlages und der Stellungnahme abzuweichen, dann muss

³³) EUGH Rs 70174

³⁴) MLVW/Dewost Bd 9, S.134

er das Parlament zu dem von ihm erarbeiteten Entwurf erneut konsultieren.³⁵ Das Einstimmigkeitserfordernis bezüglich der Abänderung eines Kommissionsvorschlages soll vor allem der Verfestigung des Gemeinschaftsinteresses dienen. Diese Regelung soll der Kommission eine starke Stellung verschaffen.³⁶

3.4.2 Die Annahme

Entspricht der Text des Vorschlages den Vorstellungen des Ministerrat wird er mit qualifizierter Mehrheit oder einstimmig angenommen (Art.148 EWGV). Einstimmigkeit ist insbesondere bei der Harmonisierung der auch umweltpolitisch interessanten indirekten Steuern notwendig (Art. 99 EWGV). Auch für die Forschungs- und Technologiepolitik (Art. 130q) ist ein Konsens zwischen den Mitgliedstaaten erforderlich.

Qualifizierte Mehrheit bedeutet, daß mindestens 54 von insgesamt 76 Stimmen der EG-Staaten im Ministerrat die entsprechende Maßnahme billigen. Hierfür gilt folgende Stimmverteilung:

BRD, F, GB, I	je 10 Stimmen
E	je 8 Stimmen
B, GR, NL, P	je 5 Stimmen
DK, IR	je 3 Stimmen
Lux	je 2 Stimmen

Im Konsultationsverfahren wird diese Möglichkeit beim Regionalfonds (Art. 130e) und bei Entscheidungen auf der Basis des Euratomvertrages (Art. 31 Euratom) angewandt. Sowohl bei der gemeinsamen Agrarpolitik (Art. 43), als auch bei der Verkehrspolitik (Art. 75) ist zwar für die Erarbeitung der Grundlinien ein Konsens notwendig, die weitere Politik erfolgt jedoch nach dem Mehrheitsprinzip. Eine weitere Sonderrolle gibt es nach Art. 130 s S.1 EWGV: Danach beschließt der Ministerrat einstimmig über ein Tätigwerden im umweltrelevanten Bereich und faßt lediglich die Beschlüsse noch mit qualifizierter Mehrheit (Art. 130 s S.2 EWGV).

Dabei legt er auch die Art der Beschlußfassung fest.

³⁵) v.d.Groeben Bd 13, IA 61, Rd 5. Allerdings wird diese rechtliche Stellung durch die starke Kontrolle im COREPER faktisch wieder abgeschwächt.

³⁶) v.d.Groeben Bd 13, IA 61, Rd 2

3.5 Das Kooperationsverfahren

Das durch Art. 6 EEA neu eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit, durch das das Europäische Parlament erstmals Mitwirkungsrechte am Gesetzgebungsverfahren erhielt, sieht vor, dass Vorschläge der Kommission von Ministerrat und EP in jeweils zwei Lesungen beraten werden, wobei die zweite Lesung einer zeitlichen Befristung unterworfen ist.

Da die Form der Beteiligung des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren von der Wahl der Rechtsgrundlage abhängt, hat nach der Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit die Auswahl der Rechtsgrundlage, auf welche die Kommission ihren Vorschlag stützt, für das EP im internen Rechtsetzungsverfahren erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Frage der auf einen Gesetzesvorschlag anwendbaren Rechtsgrundlage birgt deshalb ein nicht unerhebliches Potential für Konflikte zwischen den Organen der Gemeinschaft. Das Europäische Parlament drängt, soweit es irgendwie geht, auf Art. 100a, nach dem das Kooperationsverfahren vorgeschrieben ist (Corbett 1989, S. 361).

Das Kooperationsverfahren begründet zwar kein materielles Mitentscheidungsrecht des EP, ermöglicht aber wegen der Entscheidungsrechte des Europäischen Parlaments über den Verfahrensgang und gesteigerter Begründungspflicht des Ministerrat einen verstärkten parlamentarischen Einfluß auf die Rechtsetzung.³⁷ Die Kommission und der Ministerrat neigen wiederum nicht selten zu einer exklusiveren Entscheidungsfindung nach den anderen Rechtsgrundlagen - auch wenn es gelegentlich eine Wahlfreiheit zwischen Art. 100a und 130r-t gibt. Der härteste Konflikt um die Wahl der richtigen Rechtsgrundlage entstand bisher um die sog. Tschernobylverordnung, die Strahlengrenzwerte in Lebensmitteln festlegen sollte. Das EP bestand auf Art. 100a und brachte ca. 30 Änderungen gegenüber dem Kommissionsvorschlag ein. Die Kommission und der Ministerrat wollten hingegen eine Entscheidung nach Art. 31 Euratom Vertrag herbeiführen, der dem Europäischen Parlament keine Vetomöglichkeit für die vollkommen unzureichenden Grenzwerte zugebilligt hat. Den Konflikt verlor das Parlament (Nicoll 1988, S. 242, Corbett 1989, S. 361). Es klagte vor dem Europäischen Gerichtshof.

Obwohl der Art. 100a eindeutig die "demokratischere" Rechtsgrundlage ist, so hat er einen Nachteil: Er erschwert nationale Vorreiterrollen, die nach Art. 130r-t eindeutig zugelassen sind (Hey u.a. 1989, S. 31f; Beyer 1990, S. 963).

³⁷v.d.Groeben Bd 13, IA 60, Rd 22

3.5.1 Die Schritte im Kooperationsverfahren

Zu dem Zeitpunkt, an dem der Ministerrat im Anhörungsverfahren bereits endgültig entscheidet, formuliert er im Kooperationsverfahren aus dem Vorschlag der Kommission und den Stellungnahmen von EP und WSA lediglich einen "Gemeinsamen Standpunkt". Die Gemeinsamkeit bezieht sich dabei nur auf eine Gemeinsamkeit im Ministerrat, also zwischen den Mitgliedsstaaten.

Der Ministerrat leitet den Gemeinsamen Standpunkt nun erneut dem Europäischen Parlament zur zweiten Lesung zu. Das EP berät über den Gemeinsamen Standpunkt während einer Frist von drei Monaten. Es hat drei Entscheidungsmöglichkeiten:

- a) das Europäische Parlament nimmt den Gemeinsamen Standpunkt des Ministerrat an. Dann entscheidet der Ministerrat während einer Frist von drei Monaten endgültig und nimmt mit qualifizierter Mehrheit an.

- b) das Europäische Parlament lehnt den Gemeinsamen Standpunkt des Ministerrat ab. Dann kann der Ministerrat nur mit Einstimmigkeit den ursprünglichen, vom EP abgelehnten Vorschlag annehmen.

- c) das Europäische Parlament formuliert Änderungsvorschläge. In diesem Fall wird der Vorschlag nochmals der Kommission zugeleitet. Diese hat nun einen Monat Zeit, den Vorschlag unter dem Gesichtspunkt der Änderungswünsche des EP zu überprüfen.

Stimmt die Kommission der Abänderung des Europäischen Parlaments zu, nimmt der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit den abgeänderten Vorschlag an. Lehnt der Ministerrat den abgeänderten Vorschlag ab, kann er dies nur einstimmig tun.

Stimmt die Kommission der Abänderung des EP nicht zu, kann der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit den ursprünglichen Vorschlag der Kommission annehmen. Will der Ministerrat - entgegen der Entscheidung der Kommission - den Abänderungsvorschlag des Europäischen Parlaments annehmen, kann er dies wiederum nur einstimmig tun.

Nach ersten Untersuchungen hat das Parlament im Rahmen des Kooperationsverfahrens überwiegend von seinem Recht Gebrauch gemacht, Abänderungen zu formulieren. Nur einmal hat es einen gemeinsamen Standpunkt des Ministerrats abgelehnt (Wessels 1990, S. 194).

4 Zwischenfazit: Konsenskultur und Auslese

Die europäischen Institutionen unterliegen einem regelrechten Sachzwang zur Konsensbildung. Dieser Sachzwang gilt sowohl für die Meinungsbildung innerhalb der einzelnen europäischen Institutionen, vor allem dem Rat, dem Parlament und der Kommission, als auch zwischen diesen Institutionen (vgl. Fitzmaure 1988, S. 399, Nicoll 1988, S. 240f).

Das Parlament kann seine geringe Macht nur dann entfalten, wenn es eine sehr hohe Mobilisierung seiner Abgeordneten oder eine sehr starke Mehrheit erreicht. Voraussetzung seines Vetorechts ist die qualifizierte Mehrheit der Abgeordneten. Da keine einzelne Fraktion über diese von sich aus verfügt, müssen fraktionsübergreifende Positionen gefunden werden. Im Kampf um mehr Rechte des Parlaments hat sich daher seit langem ein Bündnis der beiden großen Fraktionen herausgebildet, den Christ- und den Sozialdemokraten. Durch das Konsensprinzip bei der Verabschiedung der Kommissionsposition sind auch die 17 Kommissare und ihre 22 Dienststellen zu einer intensiven Vorabklärung gezwungen. Schließlich erfordern viele Ministerratsentscheidungen nach wie vor Einstimmigkeit. Auch bei den Maßnahmen zur Vollendung des freien Binnenmarktes ist ein hoher Konsens vonnöten - auch wenn hier eine qualifizierte Mehrheit ausreicht.

Auch die Verflechtung zwischen den Organen hat inzwischen einen Grad erreicht, daß kein Organ mehr das Veto eines anderen übergehen kann.

Die Kommission muß bei ihren Vorschlägen darauf achten, daß sie für den Ministerrat akzeptabel sind. Die große faktische Bedeutung von COREPER, die so nicht in den Verträgen vorgesehen ist, macht deutlich, wie stark die Verzahnung zwischen Kommission und Ministerrat ist. Die Kommission hat zwar bei der Initiierung der gemeinsamen Politik eine starke Position, da sie diese aber im weiteren Entscheidungsprozess verliert, muß sie eventuelle Konflikte bereits frühzeitig vorhersehen und sich darauf einstellen.

Auch gegenüber dem Parlament ist eine gewisse Verzahnung entstanden, da eine Ablehnung oder Veränderung eines Kommissionsvorschlags durch das EP die Kommission in die mißliche Lage bringt, sich mit dem Parlament gegen den Ministerrat zu verbünden und damit das mächtigste Organ herauszufordern, oder aber ihren Vorschlag fallen zu lassen.

Auch wenn der Ministerrat nach wie vor das mächtigste Organ ist und immer das letzte Wort behält, wird seine Macht durch das Initiativmonopol der Kommission, die Vetomöglichkeiten des Europäischen Parlaments und die Einstimmigkeitserfordernis bei Veränderungen von

Kommissionsvorschlägen eingeschränkt.

Unter diesen Bedingungen besteht ein starker Anreiz, gesellschaftliche Interessen möglichst frühzeitig vorzufiltern und jeweils nach ihrer Konsens- und Konfliktfähigkeit auszusondern.

Diese konsensorientierte politische Kultur wirkt nicht nur ausgrenzend gegenüber all den Interessen, die den herrschenden Konsens in Frage stellen könnten, sie ist auch Ursache für die fehlende Transparenz des Entscheidungsprozesses, den hohen Grad an Geheimhaltung und den informellen Charakter der Beziehungen zu gesellschaftlichen Gruppen. Die Rechtlosigkeit der Umweltverbände erleichtert ihre selektive Einbindung und Ausgrenzung je nach der politischen Interessenlage der Kommission. Man versucht erst einmal in den vertrauten Zirkeln zu einer Einigung zu kommen, bevor man frühzeitig an die Öffentlichkeit geht und damit "schlafende Hunde" weckt.

Dieser spezielle Charakter der europäischen Institutionen ist auch Ursache der "organisierten Unverantwortlichkeit" in der EG. Die Politikverflechtung der einzelnen Organe führt dazu, daß jedes Organ mit einigem Recht die "Schuld" für eine Fehl- oder Nichtentscheidung auf das andere verschieben kann. Der Umweltminister hat sich engagiert, aber die anderen Minister waren ja dagegen. Die Kommission hat sich ja engagiert, aber der Ministerrat hat abgeblockt. Das Parlament will ja, hat aber keine Macht. An welchen der Entscheidungsträger man sich auch wendet, er alleine trägt die Verantwortung nicht. Diese unklaren und asymmetrischen Legitimations- und Verantwortungsstrukturen erschweren eine öffentlichkeitswirksame Zuspitzung.

In diesem Geflecht haben die Umweltverbände gewisse Einwirkungsmöglichkeiten, wenn sie sich auf die Spielregeln der Institutionen, den vertraulich-informellen Charakter der Kontakte und der extremen Langwierigkeit und Komplexität des Verfahrens einlassen. Naturschutzverbände scheinen dabei größere Chancen zu haben, als radikalere Ökologen.

Für Umweltverbände ergibt sich in dieser Lage immer ein strategisches Entscheidungsdilemma: Lassen sie sich auf die Spielregeln ein, müssen sie sich und ihre Forderungen an den Konsens anpassen, dürfen auf weitergehenden Positionen nicht bestehen. Dafür erhalten sie Informationen und werden als Ansprechpartner ernst genommen (vgl. Novicki 1990). Diese Strategie empfiehlt eine holländische Studie den Umweltverbänden. Wollen Sie hingegen offensiv die Spielregeln ändern und offensiv ihre Positionen einbringen, schließen sich vor Ihnen die informellen Pforten der EG-Organe. Vertrauliche Informationen sickern nicht mehr nach außen und die EG-Finanzen drohen zu versiegen.

Eine Patentlösung gibt es in diesem Dilemma zwischen Anpassung und Ausgrenzung nicht. Eine Vielfalt von Ansätzen und Rollen ist sicher notwendig, um ein geeignetes Gleichgewicht zwischen

Konfrontation und Kooperation zu finden.

Überblick über die unterschiedliche Offenheit der EG-Institutionen in den verschiedenen Phasen der politischen Entscheidungsfindung:

Verfahrens-schritt		Kommission	Ständ. Vert.	EP	WSA	nat. Min.	Bundesländer
1.	Kommissionsinitiative	++					
	Diskussion in CORE-PER		+			++?	++?
	Ministerrat						
	Anhörung WSA und EP (1. Lesung)			++	+		
	Entscheidung oder gemeinsamer Standpunkt des Minister-rats					++?	
	Zum Kooperationsverfahren						
2.	EP (2. Lesung)			++			
	Kommission - (Überarbeitung)	+					
	Ministerrat (2. Lesung)					++?	
3.	Vollzugskontrolle	++					

Legende: | = Informationen, + = ist zum Teil offen; ++ = ist relativ offen; ? = ist von Land zu Land unterschiedlich, je nach der Offenheit des politischen Systems

5 Das Organigramm der EG-Kommission

Die EG-Kommission ist in die eigentliche Kommission, dem politischen Kopf der Verwaltung, und in die einzelnen Dienststellen gegliedert, die aus 23 Generaldirektionen besteht. Diese sind wiederum in Direktionen und diese wiederum in Abteilungen (Divisionen) aufgegliedert.

Die politische Spitze der Kommission sind die 17 Kommissare - die eigentliche "Kommission". Diese haben jeweils ein kleines Kabinett zur Verfügung, das Vermittlerfunktionen zwischen der Verwaltung den Generaldirektionen und der "Kommission" übernehmen.

Die Generaldirektionen haben zumeist Dienststellen, die direkt dem Generaldirektor unterstellt sind und verschiedene Direktionen. Diese sind wiederum in Divisionen aufgegliedert.

Im Folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten zuständigen Beamten in der Generaldirektion Umwelt und in den anderen Generaldirektionen, soweit sie für Umweltfragen zuständig sind, gegeben:³⁸

Die DG XI im Überblick

Generaldirektor:	L.J. Brinkhorst
Spezieller Berater:	Robert Hull
Assistent des Generaldirektors:	J. Coeffard

Dem Generaldirektor direkt unterstellte Dienststellen

Überwachung des Gemeinschaftsrechts:	Ludwig Krämer
Beziehungen zu anderen Institutionen und europäische Umweltagentur:	Ph. Ryan
Finanzen und Verträge:	J.J. Greonendal

Direktion A

Nukleare Sicherheit, Industrie
und Umwelt, Zivilschutz

E. Bennett

Direktion B

Umweltqualität und natürliche
Ressourcen

J. Henningsen

Direktion C

Umweltinstrumente und inter-
nationale Angelegenheiten

R. di Carpegna

³⁸ Der folgende Überblick ist eine Übersetzung aus dem Buch von Manuel Ruiz-Perez: Panorama des las Comunidades Europeas, Madrid 1990; sowie einzelne eigene Ergänzungen und Aktualisierungen

Die horizontalen Dienststellen, die dem Generaldirektor direkt unterstellt sind:

J. Coeffard	235 1615	Koordination und Sekretariat, Personal, Dokumentation, Bibliothek, Archive
Ludwig Krämer	235 4226	Kontrolle der Umsetzung des gemeinschaftlichen Umweltrechts, Juristische Aspekte der Umweltpolitik, Vertragsverletzungsverfahren
Ph. Ryan	236 3227	Beziehung zu den anderen Gemeinschaftsinstitutionen, Koordination und Schaffung der europäischen Umweltagentur
J.J. Greonendaal	236 1954	Erarbeitung und Verwaltung des Haushaltes

Die Direktion A: Nukleare Sicherheit, Industrie und Umwelt, Zivilschutz

E. Bennett	235 4049	Direktor
M. T. Sonnen	235 4264	Sekretärin
H. Eriskat	4301 636	Nukleare Sicherheit, Strahlenkontrolle, Informationsaustausch, Vorsorgemaßnahmen
F. Luyckx	4301 639	Umweltkontrolle und Inspektion von Atomkraftwerken
G. Del Bino	235 5443	Chemieproduktion: Produktionskontrolle und Bewertung der Umweltrisiken, Umweltauditing von Industrieaktivitäten, Gentechnologie, Tierschutz im Labor, Umweltprodukte und - kennzeichen.
K. Krisor	235 5471	Klassifikation von Produkten
P. Stief-Tauch	235 1050	Emissionskontrolle, Saurer Regen, Normen für Brennstoffe, Geräte, Emissionen in Luft und Wasser
J.M. Junger	235 5442	Abfallbeseitigung, Bodenschutz, Recycling, Saubere Technologien, regionale Abfallpläne
F. Paolini	235 1692	Zivilschutz, gegenseitige Katastrophenhilfe, Nothilfemaßnahmen
I. Baschab	235 7165	Umweltkennzeichen/ Ecolabel

Direktion B: Umweltqualität und natürliche Ressourcen

J. Henningsen	236 2316	Direktor
M. Alderbiesten	235 3959	Sekretärin
V. Mandl	235 4249	Wasserqualität, Industrieabwässer, internationale Wasserschutzkonventionen, Küstenschutz, Tourismus und Umwelt
A. Barisich	235 4184	Tourismus und Küstenschutz
C. Stuffmann	235 4116	Naturschutz, Habitatschutz und bedrohte Tierarten, Landwirtschaft und Umwelt, Bodenschutz, Umweltverträglichkeitsprüfungen
H. Bastrup-Birk	235 8233	FFH-Richtlinie
A. Nychas	235 9209	Landwirtschaft und Umwelt
P. Perera	236 1670	Städtische Umwelt, Luftqualität in den Städten, Autoabgase, Lärmschutz
G. Corcelle	235 9303	Klimaschutz, Treibhauseffekt, Ozonloch, tropische Regenwälder, Antarktis, Energie und Umwelt

Direktion C: Umweltinstrumente und internationale Fragen

R. di Carpegna	235 8254	Direktor
P. Bonnet	235 3705	Berater für F&E
D. Cywinski	235 8556	Sekretärin
M. Brusasco-Mackenzie	235 5430	Kooperation mit Internationalen Organisationen, Internationale Konventionen, bilaterale Kontakte mit Drittländern
C. Pleinevaux	235 3960	Finanzierungsinstrumente für die Umweltpolitik (Life), Integration der Umweltpolitik in den Regionalfonds, Mittelfristige Arbeitsprogramme, Nothilfemaßnahmen
G. Schneider	235 1682	Wirtschaftliche Fragen der Umweltpolitik, Analyse von marktwirtschaftlichen Instrumenten, Binnenmarkt und Umwelt, Beziehung zum statistischen Amt
Jos Delbeke	236 0711	Ökosteuern
H. Jankowski	235 2769	Information, Bildung, Erziehung, Beziehungen zu den Regionen und den NGO's

Umweltrelevante Dienststellen in den anderen Generaldirektionen

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
GD I: Auswärtige Beziehungen		
H.F. Beseler 235 6707	Dir. C	Umweltschutz und Handelshemmnisse, ökologisches Dumping etc.
T. Garvey 235 1110	Dir. D: Phare	Phare-Programm: Umweltmaßnahmen in Polen und Ungarn
E. Rhein 235 6255	Dir. H	Umweltpolitik im Mittelmeerraum
G. Estievenart 236 0541	Dir. K: Nord-Süd-Beziehungen	Umwelt und internationale Beziehungen, Internationale Organisationen
GD III: Binnenmarkt und Industriebeziehungen		
P. Gray 235 1815	Dir. B	Harmonisierung von Lebensmitteln
F. Sauer 235 5180	Dir. B	Harm. in Pharmazeut. Industrie
R. Peeters 235 1613	Dir. C	Harmonisierung bei Kraftfahrzeugen und Eisenbahnen
A. Carvalho 235 7397	C. 4	Leder- und Papierindustrie
G. von O'Svath 235 7074	C. 5	Technische Harmonisierung in der Chemieindustrie, Plastik und Kautschuk
GD V: Arbeit, Soziales und Industriebeziehungen		
A. Berlin 4301 2724	Dir. D	Gesundheit und Umwelteinflüsse
R. Haigh 4301 2734	Dir. D	Umweltschutz am Arbeitsplatz, Hygiene, medizinische Aspekte
G. Gouvras 4301 2718	Dir. D3	Umweltschutz am Arbeitsplatz: Sicherheit und Toxikologie
W. Obst 4301 2736	Dir. D4	Umweltschutz am Arbeitsplatz in der Minenindustrie und anderen Rohstoffabbausektoren

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
GD VI: Landwirtschaft		
G. Hudson 235 6051	Dir. B-II	Qualitätserfordernisse für Futtermittel
J. Jansen 235 3143	Div. B-II.1	Veterinärmedizinische Kontrollen
G. Daleiden 235 7603	Dir. F-II	Extensivierung, Flächenstilllegung
C. Anz 235 6763	Div. F-11.2	Forstwirtschaft; Landwirtschaft und Umwelt
GD VII: Verkehr		
R. Frommer 235 0738	Div. C3	Öffentliche Transportmittel, Umweltauswirkungen des Verkehrs
GD VIII: Entwicklungspolitik		
L. Gerrato 235 4897	Div. A2	Umwelt und Entwicklungspolitik
A. Reithinger 235 1362	Div. D3	Finanzierung von NGO's zu Umwelt und Entwicklung
GD IX: Personal und Verwaltung		
H. Bernstein 235 7284	Div. AG3	Beschaffungspolitik der EG-Kommission, Einkauf umweltfreundlicher Produkte
GD X: Information, Kultur, Kommunikation		
N. Thögersen 235 1992	Dir. A	Koordination mit GD XI zu Informationsprogrammen zu Umweltfragen
GD XII: Forschung und Technologie		
H. Ott 235 1182	Dir. E	Umweltforschung, Abfall
R. Fantechi 235 5735	Div. E2	Klimaforschung, Luftverschmutzung
W. Palz 235 6922	Div. E3	Erneuerbare Energieträger
K. Louwrier 235 6962	Div. E4	Geothermische Energie
P. Valette 235 6356	Div. E5	Energieszenarien, Rationelle Energienutzung

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
G. Imarisio 235 6919	Div. E6	Verbrennungstechnologien
Per Sørup 235 5063	Dir. E	Umwelt und Nicht-Nukleare Energie
M.F. Cantley 235 8145	Div. F1	Cube: Biotechnologie
F. Geiss 0039/332/-789601	C.C.I. Ispra-Italien	Generelle Umweltforschung
R. Klersy 0039/332/-789765	C.C.I Ispra- Italien	?????

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
GD XIII: Telekommunikation, Informationsindustrien		
A. Strub 4301 2919	Dir. C	Technologietransfer im Umweltbereich
GD XIV: Fischerei		
M. Holden 235 3129	Div. B1	Verhinderung des Überfischens
GD XVI: Regionalpolitik		
J.M. Seyler 235 4681	Dem Generaldirektor direkt unterstellt	Koordination der Umweltpolitik und der Regionalpolitik
M. Cahmis 235 7101	Div. A1	Raumordnung und Regionalentwicklung
G. Duran 235 6020	Div. A2	ENVIREG und andere Umweltprogramme
GD XVII: Energie		
G. Gerini 235 1216	Arbeitsgruppe Gemeinschaftsintegration	Harmonisierung der Energiepolitiken
C. Waeterloos 235 3502	Dir. A	Vorbereitung der zukünftigen Energiepolitik
A. Colling 235 4087	Div. C2	Energieeinsparung und regenerierbare Energieträger
H. E. von Scholz 235 7234	Div. D1	Energietechnologietransfer

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
D. Fee 236 0023	Div. C2	Save-Programm
D. Farross 235 9566	Div. A I	Klima: Kontaktperson im IPCC, Politische Konzepte
GD XXI: Indirekte Steuern		
S. Birch 235 4520	Div. C3	Steuerharmonisierung und Umweltabgaben
GD XXIII: Unternehmenspolitik, Tourismus		
G. Tzoanos 235 4213	direkt dem Generaldirektor unterstellt	Tourismus und Umwelt
J. Jordan 235 5902	Div. A I	Auswirkungen der Umweltpolitik auf die kleinen und mittleren Betriebe

Generaldirektion, Name und Telefon	Dienststelle	Arbeitsfeld
Politischer Dienst der Verbraucher		
D. Jimenez Beltran 235 3984	Einheit 2	Gesundheitsschutz und Umweltqualität von Produkten
Arbeitsgruppe Menschliche Ressourcen, Erziehung, Ausbildung und Jugend		
D. Lenarduzzi 235 4185	Einheit 1	Umwelterziehung

Die Umweltvertreter im COREPER

Herr Seatherstone
Ständige Vertretung von Großbritannien
Rond Point Schuman, 6
B-1040 Brüssel
230 6205

Herr Stoll
Ständige Vertretung von Luxemburg
Rue du Noyer, 211
B- 1040 Brüssel
325 2060

Herr L. Marras
Ständige Vertretung Italiens
Rue du Marteau, 9
B- 1040 Brüssel
220 0411

Herr G. Guillonau
Ständige Vertretung Frankreichs
Rue Ducale, 67-71
B-1000 Brüssel
511 4955

Herr A. Kristiansen
Ständige Vertretung Dänemarks
Rue d'Arlon, 73
B-1040 Brüssel
233 0811

Herr E. Kronenburg
Ständige Vertretung Hollands
Av. des Arts, 46
B-1040 Brüssel
513 7775

Frau Frankinet
Ständige Vertretung Belgiens
Rue Belliard, 62
B-1040 Brüssel
233 2111

Frau Moylan
Ständige Vertretung von Irland
Av. Galilée, 5
B-1030 Brüssel
218 0665

Herr Krapp
Ständige Vertretung der BRD
Rue Jacques de Lalaing, 19-21
B-1040 Brüssel
238 1811

Herr Dominguez
Ständige Vertretung von Spanien
Boulevard du Regent, 52
B-1000 Brüssel
509 8611

Herr Vasilopoulos
Ständige Vertretung von Griechenland
Av. de Cortenberg, 71
B-1040 Brüssel
739 5611

Herr A. Do Vale
Ständige Vertretung von Portugal
Rue Marie Therese, 11-13
B-1040 Brüssel
211 1211

6 Reformworschläge: keine Umweltgemeinschaft ohne Umweltverbände

6.1 Veränderungen in der BRD

Das Entscheidungsverfahren kann in der BRD wesentlich transparenter gestaltet werden. Wenn die Bundesregierung daran Interesse hätte, hätte sie einige Möglichkeiten, das Verfahren für Umweltverbände zu öffnen. Auch der Bundestag kann in dieser Richtung einiges tun. Im Folgenden werden einige Vorschläge aufgelistet.

Entsendung kritischer Umweltwissenschaftler in Ausschüsse

Wie oben beschrieben, ist die Vielfalt von Ausschüssen in der EG groß. Nationale Regierungen können auch externe Sachverständige in die beratenden Ausschüsse entsenden. Es ist daher eine Frage der politischen Entscheidung, ob eine Regierung nicht auch Fachleute aus ökologischen Forschungsinstituten in die beratenden Gremien entsendet.

Ernennung eines Vertreters der Umweltverbände in den Wirtschafts- und Sozialausschuß auf Vorschlag des Deutschen Naturschutzringes (DNR)

Die Bundesregierung hat weiterhin die Möglichkeit, einen Vertreter der Umweltverbände in den Wirtschafts- und Sozialausschuß zu entsenden. Formal hat sie dies mit einem Vertreter aus der AGU getan. Dieser repräsentiert aber nicht die Position der meisten im DNR zusammengeschlossenen Umweltverbände. Die Bundesregierung sollte dem DNR als der Dachorganisation der deutschen Umweltverbände ein Vorschlagsrecht für die Entsendung des Vertreters im WSA zubilligen. Angesichts der Komplexität und der wachsenden Bedeutung des Umweltthemas wäre auch zu überlegen, einen zweiten deutschen Vertreter aus dem Umfeld der Umweltverbände (evtl. einen Naturschutzvertreter und einen Umweltschutzvertreter) in den WSA zu entsenden.

Öffentliche parlamentarische Debatte und Anhörungen über wichtige EG-Gesetze nach dänischem und britischen Vorbild

Der Deutsche Bundestag kann sich das Recht nehmen, jeden Vorschlag der Kommission zu diskutieren und der Bundesregierung ein entsprechendes Verhandlungsmandat zu erteilen. Bei wichtigen Fragen sollte dabei eine Anhörung möglich sein, wie sie ohnehin bei wichtigen Gesetzesvorhaben üblich ist. Diese Anhörung würde die Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände erweitern. Eine solche Debatte auf nationaler Ebene könnte das europäische Demokratiedefizit zum Teil kompensieren, da es dem nationalen Parlament bereits im Vorfeld ein gewisses Mitspracherecht ermöglicht und damit das Übergewicht der Exekutiven eindämmt. Ein solches Verfahren ist sowohl im dänischen Parlament als auch im House of Lords in Großbritannien üblich.

Nach Art. 93 der Geschäftsordnung des Bundestages kann der federführende Ausschuß dem Bundestag einen Beschluß zu EG-Vorlagen empfehlen. Nach Art. 75 der Geschäftsordnung müssen diese dann im Plenum diskutiert werden. In der Regel scheint den Parlamentariern allerdings die EG nicht wichtig genug für eine Plenardebatte zu sein. Im Gegenteil: Der Ausschuß für Europafragen, der die Bundesregierung effektiv kontrollieren sollte, ist vor zwei Jahren abgeschafft worden (Schäfer 1991, S. 266). Nach Art. 70 der Geschäftsordnung des Bundestages kann bereits eine Minderheit im Ausschuß eine Anhörung von Sachverständigen beantragen. Auch dies ist eine Möglichkeit durch eine frühzeitige öffentliche Diskussion, das Demokratiedefizit auf europäischer Ebene zu kompensieren. Schließlich reichen 25% der Mitglieder des Bundestages aus, um eine Enquete-Kommission über komplexe Fragen einzurichten (Art. 56 GO). Bei der Frage der Auswirkungen des EG-Binnenmarktes auf die Umwelt oder bei der Diskussion um die Revision der EG-Verträge (Stichwort: Greening the Treaty; Behebung des Demokratiedefizits) handelt es sich zweifelsohne um solche komplexe Fragen von großer Bedeutung.

Offensive Verhandlungsposition der Bundesregierung bei Formulierung von Richtlinien: Öffentlichkeitsbeteiligung wie in den Fällen "Ecolabel" und "europäische Umweltagentur"

Wenn die Bundesregierung Interesse an einer effektiven Öffnung der europäischen Institutionen für Umweltverbände hat, kann sie diese Position in den anstehenden Verhandlungen um Richtlinien miteinbringen. Zusammen mit dem Europäischen Parlament, den Niederlanden und Dänemark kann sie, soweit es rechtlich möglich ist, für den Art. 100a plädieren, der dem Parlament mehr Einflußmöglichkeiten gibt. Außerdem kann sie sich die Forderungen von Umweltverbänden zu eigen machen, bei der Einrichtung von Ausschüssen und Gremien explizit Vertreter von Umweltverbänden auch in den Entscheidungsphasen zuzulassen (vgl. genauer

Fallstudie Umweltkennzeichen). Derzeit ist die Diskussion um ein Umweltkennzeichen und die europäische Umweltagentur eine günstige Gelegenheit, eine solche liberale Position zu vertreten und die Öffnung von Ausschüssen einzufordern.

6.2 Änderungen der EG-Institutionen

Veränderung des EWGV-Vertrages: Klare Nennung von Umweltvertretern in den entsprechenden Ausschüssen des EWGV

Derzeit befindet sich die Diskussion um eine politischen Union in der Phase der Entscheidungsvorbereitung. Teil dieser Debatte ist sowohl die Einführung eines neuen Artikels über eine gemeinsame Energiepolitik, als auch die Novellierung der Artikel zur Verkehrspolitik. Neben der Verankerung ökologischer Grundsätze in diesen Artikeln ist auch eine Öffnung der beratenden Ausschüsse für Verbandsvertreter notwendig. Es sollte dabei die weitestgehende Konstruktion gewählt werden: Das Entsendungsrecht der Umweltverbände für ihre Vertreter und das Recht auf Stellungnahme und Vorschläge durch diese Gremien. Eine Einbindung gesellschaftlicher Gruppen kann sich in einer ausdifferenzierten Gesellschaft nicht mehr nur auf die sogenannten "Sozialpartner" beschränken. Die Institutionen müssen sich den gewandelten gesellschaftlichen Prioritäten anpassen, wenn sie sich nicht dauerhaft dem Vorwurf des Legitimationsdefizits aussetzen wollen (siehe oben).

Annahme der Positionen des Europäischen Parlaments zur Demokratisierung und Realisierung der politischen Union

Seit Jahren kämpft das europäische Parlament vergeblich um die Erweiterung seiner Rechte (vgl. Garthe 1989, Weidenfeld 1986). Es fordert dabei wiederholt ein Mitentscheidungs- und Initiativrecht. Das Parlament soll als gesetzgebende Gewalt in der EG voll anerkannt werden. Es soll damit zu einer gemeinsamen Beschlußfassung zwischen Parlament und Ministerrat kommen. Das Recht, den Präsidenten der Kommission zu wählen und das Recht zur Zustimmung bei der Ernennung der Kommissionsmitglieder sind weitere wichtige Forderungen des Parlaments (vgl. Schmuck 1990, Martin-Bericht). Die Intergouvernementale Konferenz hat inzwischen einen Vorschlag zu einem "europäischen Gesetz" entwickelt, das die Vetomöglichkeiten des EP erweitert, sowie eine Schlichtungskommission zwischen Ministerrat und Parlament einführt (vgl. Europe No. 1705, 16.4.1991). Diese Erweiterung beschränkt sich allerdings auf ein nicht näher

definiertes "Gesetz" und kann noch nicht als Mitentscheidungsrecht charakterisiert werden. Die Mitentscheidung beschränkt sich darauf, daß das Parlament einen Gesetzesentwurf am Ende eines erfolglosen Schlichtungsprozesses blockieren kann. Für die konstruktive Beendigung eines Konfliktes zwischen Ministerrat und Parlament hat nach wie vor der Ministerrat das letzte Wort: Er kann nach einem gescheiterten Schlichtungsversuch seine ursprüngliche Position beschließen. Auch die Verfahrenshürden für eine Entscheidung des Parlaments bleiben hoch: Es ist die qualifizierte Mehrheit aller Mitglieder und nicht nur der Anwesenden notwendig. Das Parlament könnte also nach wie vor nur in sehr wichtigen Fragen, in denen eine hohe Mobilisierung der Abgeordneten möglich ist, seine "Mitentscheidungsrechte" wahrnehmen. Eine Überwindung des Demokratiedefizits setzt hingegen weitergehende Rechte voraus.

6.3 Änderungen für EG-Kommission1Ministerrat

Die EG-Kommission sollte sich von ihrem informellen und selektiven Ansatz abwenden und neben den informellen Kontakten den Umweltverbänden eine klare Rechtsposition zubilligen. Eine solche Rechtsposition ist ein wichtiger Hebel, den Vorwürfen mangelnder Transparenz, exklusiver Entscheidungsstrukturen und unzureichender Legitimationsgrundlage der europäischen Institutionen mit konstruktiven Antworten zu begegnen. Auch wenn die Kommission durch die Verankerung von Beteiligungsrechten eventuell zusätzliche Schwierigkeiten und eine zusätzliche Komplexität erkaufte, ist eine solche Beteiligung alleine deshalb notwendig, um den Entscheidungsprozess auf die Höhe der ökologischen Debatte zu bringen.

Wichtige Bausteine einer solchen Formalisierung sind:

Das Akteneinsichtsrecht für die EG-Institutionen

Wie oben beschrieben wurde, hat die Kommission zahlreiche interne Dokumente erarbeiten lassen, die für die Argumentation von Umweltverbänden von zentraler Bedeutung sind: Berichte über das Vollzugsdefizit der Mitgliedsstaaten, Vorstudien für Richtlinien, Auswirkungsanalysen europäischer Programme, das gesamte Umweltforschungsprogramm der GD XII und XVII.

In diesem Zusammenhang ist die Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt noch zu eng ausgelegt. Ihre Übertragung auf die europäischen Institutionen bedarf auch einer weiteren Präzisierung. Artikel 3 der Informationsrichtlinie beinhaltet derart viele Ausnahmen, daß eine Abwehr von Anfragen leicht mit dem Hinweis auf den Vertrauensschutz bei Beratungen

zwischen den Behörden möglich ist. Mit dieser Ausnahmeklausel können fast alle brisanten Dokumente in der EG abgewiesen werden. Eine engere und konkretere Bestimmung dieser Ausnahmeklausel wäre vonnöten. Eine weitere Abwehrklausel mit einer möglicherweise sehr weiten Auslegung sind "Informationen, deren Bekanntgabe die Wahrscheinlichkeit einer Schädigung der Umwelt in dem betreffenden Bereich noch erhöhen würde".

Die Informationsverordnung für die europäischen Institutionen sollte den Zugang für die Öffentlichkeit soweit öffnen, daß Transparenz über die Vorfelddiskussion einer Maßnahme, über bekannte Fehlentwicklungen und den Verlauf der Diskussion zwischen den europäischen Organen besteht.

Systematische und offensive Informationspolitik

Neben das Recht auf Information sollte eine Selbstverpflichtung zur Information gestellt werden. Neben die Publikation der Rechtsakte der EG sollte eine Vorfeldinformation über die geplanten Aktivitäten und die Kommissionsentwürfe erfolgen. Darüberhinaus könnte die Kommission auch eine offensive Informationspolitik über laufende umweltrelevante Untersuchungen starten.

Zum Teil hat die Kommission bereits eine solche Politik verfolgt. Dies geschah bisher über die Vermittlung von Umweltverbänden. Dieser Weg hat den Vorteil, daß die Informationen in der richtigen Form aufbereitet und an die richtigen Personen verteilt werden können. Die Informationsbroschüre "Ihr Recht", sowie die Zeitschrift "Metamorphosis" sind von der Kommission unterstützt worden. Beide Information eignen sich aber nicht unbedingt für eine aktive Einmischung in den laufenden Prozess.

Sicher sind die inzwischen eingeführten regelmäßigen Konsultationen der Geschäftsführer der großen 4 Verbände auf europäischer Ebene (EEB, CEAT, WWF, Greenpeace) ein erster Schritt in die Richtung eines systematischeren Ansatzes. Die Verbände fordern jedoch eine klar strukturierte Tagesordnung im Vorfeld der Treffen und das Recht Fachleute aus den Verbänden in die Gespräche mit einzubeziehen.³⁹

³⁹ vgl. Raymond van Ermen, Mai 1991, S. 4

Öffnung der beratenden Ausschüsse

Von zentraler Bedeutung ist die Öffnung der beratenden Ausschüsse für Umweltverbandsvertreter. Es ist dabei darauf zu achten, daß diese Öffnung nicht nur für die Generaldirektion Umwelt gilt, sondern, daß die Integration der Umweltdimension in die anderen Politiken (Art. 130 r, Abs.2) auch institutionell verankert wird: Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Regionalfonds und Tourismus sind neben dem Umweltschutz die anderen wichtigen umweltrelevanten Bereiche. Wie oben beschrieben wurde, ist die konkrete Konstruktion eines Ausschusses zumeist eine Frage des politischen Willens. Die Kommission kann einerseits Umweltexperten durch Beschluß aufnehmen, andererseits ihr Initiativrecht nutzen, bei Verordnungs- oder Richtlinienvorschlägen Umweltexperten in die jeweiligen Ausschüsse zu integrieren. Im Gegensatz zu Wirtschaftsvertretern, die sich aufgrund ihrer Einflußnahme eine Erhöhung ihrer Rendite versprechen können und für die die Entsendung von Experten damit eine lohnende Investition ist, haben Umweltverbandsvertreter keine entsprechenden ökonomische Rendite in Aussicht. Eine Vergütung nach den heute üblichen Tagessätzen von Experten (Minim: 500 ECU pro Tag) muß daher als integrierter Bestandteil einer realen Öffnung angesehen werden.

Mehr Gutachten an ökologische Experten

In der europäischen Forschungspolitik bestehen weitgehend stabile Klientelbeziehungen zwischen der Kommission und bestimmten Forschungsinstituten (vgl. Grote 1990). Diese sind historisch gewachsen und entsprechen nicht mehr dem Stand der Wissenschaft. Im letzten Jahrzehnt haben sich zahlreiche ökologisch orientierte Institute gebildet, die in ihren Vorstellungen den Umweltverbänden relativ nahe stehen. In der BRD gibt es die Institutsverbände AGÖF (Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Forschungsinstitute), ECORI (Ecological Consulting and Research Institutes - Ökologische Beratungs- und Forschungsinstitute), international existiert ein Verbund von Öko-Instituten (Ökoforum). Eine Auftragsvergabe an diese Institute würde die Innovationsfähigkeit der EG erheblich erweitern und das kritische Potential in der EG erschließen.

6.4 Vorschläge für Umweltverbände

Derzeit befinden sich Umweltverbände, wie oben beschrieben, angesichts der jetzigen EG-Institutionen im Dilemma zwischen Ausgrenzung und Anpassung. Sie müssen eine Gratwanderung vollbringen, die sich auch in der wachsenden Ausdifferenzierung und Rollenaufteilung auf Brüsseler Ebene ausdrückt. Politische Grundlage einer solchen Arbeitsteilung, in der es sowohl polarisierende Verbände gibt, die die Spielregeln ändern wollen, als auch solche, die die vorhandenen Möglichkeiten nutzen, ist das gemeinsame Erkennen ihres Dilemmas. Dann wird erkennbar, daß es **nicht den richtigen Ansatz** gegenüber den EG-Institutionen gibt.

Lobbypolitik hat eine Erfolgchance nur unter der Bedingung des Einlassens auf die konsensorientierte, informelle Politik auf europäischer Ebene. Eine kritische Politik zur EG wiederum, benötigt Öffentlichkeit, die eher im nationalen Kontext herstellbar ist.

Die informellen Kontakte zwischen der Kommission und einzelnen Personen aus den Verbänden geben den Verbänden heute schon gewisse Einflußmöglichkeiten. Einige davon sollen bereits an dieser Stelle aufgezählt werden. Eine erschöpfende Sammlung ist erst nach einer eingehenden Analyse der Arbeit der Verbände möglich.

Für eine Arbeitsteilung ökologische Wissenschaft - Umweltverbände

Am offensten sind die EG-Institutionen im Vorfeld einer Kommissionsinitiative, wo die Kommission externen Sachverstand benötigt. Dieser Sachverstand muß nicht notwendigerweise aus den Verbänden kommen, er kann auch aus nahestehenden Instituten kommen. Eine Arbeitsteilung zwischen ökologischen Forschungsinstituten und Umweltverbänden ist vorstellbar - allerdings nur unter bestimmten Voraussetzungen.

Erstens müssen sich die Forschungsinstitute europaweit vernetzen. Dies ist erst in Anfängen geschehen (z. B. im Rahmen des Europa Projekts des Öko-Instituts (Energiewende, Europarecht)).

Zweitens darf keine Konkurrenz zwischen Umweltverbänden und ökologischer Wissenschaft um knappe Finanzen entstehen. Deshalb ist eine Vorfeldabstimmung darüber notwendig, welches das Terrain der Forschung ist, und welches das Terrain der Verbände. Nicht selten erhalten auch Verbände von der Kommission Finanzmittel für Studien. Sie haben kein Interesse daran, die

Kontrolle und einen eventuellen Overhead aus der Hand zu geben. Umweltforschung sollte sich daher auf die Bereiche konzentrieren, die von den Verbänden nicht abgedeckt werden können. Eine Arbeitsteilung muß so konzipiert sein, daß die ökologische Wissenschaft mit etablierten Forschungsinstituten um Aufträge konkurriert und nicht mit Umweltverbänden. Soweit wie möglich kann die Praxis aufrechterhalten bleiben, daß Umweltverbände als Vermittler zwischen Kommission und Umweltwissenschaft auftreten.

Der richtlinienbezogene Lobbyist, finanziert durch einen Pool

Gute Erfahrungen haben WWF, RSPB und andere Naturschutzverbände mit einem Lobbyisten gemacht, der ausschließlich für die kritische Begleitung einer Richtlinie zuständig ist. Da der Entscheidungsprozess in der EG sehr komplex ist, scheint es in besonders wichtigen Fragen tatsächlich angemessen zu sein, eine Person anzustellen, die ausschließlich diesen Prozess über Jahre hin begleitet. Dieser kann durch einen laufenden Aktionsrundbrief andere Verbände und Experten informieren und damit eine effektive Vernetzung zwischen nationaler und europäischer Ebene gewährleisten. Außerdem ist er oder sie mit dem Verfahren vertraut und kann die offenen Stellen im politischen Verfahren effektiver nutzen, als Außenseiter. Wenn mehrere Umweltverbände einen Finanzpool bilden, dann erscheint die Anstellung einer Person zu einer besonders brisanten Frage durchaus finanzierbar und realistisch. Der Vorteil des Eurolobbyisten ist, daß keine feste Stelle geschaffen wird und keine neue Institution, sondern daß für eine bestimmte Phase eine problembezogene Kooperation zwischen den Verbänden stattfindet, die daran interessiert sind. Damit ist Rückkoppelung, Kontrolle und Effektivität gleichermaßen gesichert.

Schaffung einer nationalen Koordinationstelle für EG-Themen

Wichtig zur Vernetzung von Informationen und Aktivitäten erscheint eine nationale Koordinationsstelle für EG Fragen, die für alle Umweltverbände zugänglich sein sollte. Sie sollte daher bei einem nationalen Dachverband oder bei einem Pool interessierter Verbände (Schweizer Modell) liegen.

Entsenden von nationalen Mitarbeitern nach Brüssel zum Aufbau informeller Kontakte

Einen unschätzbaren Gewinn bringen persönliche Erfahrungen und Kontakte in Brüssel selbst. Durch solche Erfahrungen entwickelt sich auch ein europäisches Bewußtsein bzw. Gespür für andere politische Kulturen. Zeitlich begrenzte Aufenthalte nationaler Angestellter, ja auch materielle und ideelle Anreize für einen solchen Auslandsaufenthalt können daher die Europaarbeit von Verbänden erheblich voranbringen. Spanische Umweltorganisationen praktizieren dies seit einigen Jahren mit erheblichem Erfolg. Auch Mitarbeiter des Öko-Instituts haben die Möglichkeit eines mehrmonatigen Praktikums wiederholt genutzt.

Verbesserung des aktuellen Infoservice über Vorentwürfe, Entwürfe und Richtlinien

Das Europäische Umweltbüro hat einen sehr guten Informationsdienst En Bref, der aktuelle Vorschläge und die Positionen des Umweltbüros dokumentiert. Dieser Informationsservice hat allerdings nur die EEB-Mitglieder im Verteiler. Die Informationen gelangen oft nicht an die Einzelpersonen, die sie benötigen.⁴⁰ Eine Erweiterung des Verteilers (evtl. in Form eines Abonnements) könnte den Informationsfluß erheblich verbessern.

Nutzung von privaten Consultings, Professionalisierung der EG-Arbeit zur vollen Ausschöpfung der Finanzmittel der Kommission?

Eventuell kann die Arbeit der Verbände durch private Beraterverträge effektiviert werden. Gelegentlich wird dieser Weg auch genutzt. Dies gilt vor allem für die politisch weniger sensiblen Bereiche: Eröffnung neuer Finanzquellen und gezielte Informationen hierüber, Vermittlung von Kontakten etc. Ein solcher Weg mag teuer erscheinen, ist aber manchmal günstiger als der Versuch, sich auf eigene Faust im informellen EG-Dschungel zurecht zu finden.

⁴⁰ Dies wird in der weiteren Analyse noch vertieft behandelt.

Verzeichnis der Abkürzungen

COREPER	Comittee des Representants Permanents - Ausschuß der ständigen Vertretungen
BEUC	Europäisches Verbraucherbüro (Bureau Europeen de l'Union des Consommateurs)
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EP	Europäisches Parlament
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Montanunion)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWGV	Vertrag der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
FFH	Flora-Fauna-Habitatschutzrichtlinie
GANAT (ACNAT)	Gemeinschaftsaktion zum Naturschutz
GD	Generaldirektion (der EG-Kommission)
NRO	Nicht-Regierungsorganisationen
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuß

