

Christian Hey

Der Konflikt zwischen Binnenmarkt und Umwelt aus der Sicht der **EG**-Kommission und der Umweltverbände

Hintergrundstudie zur Arbeit der Umweltverbände in der EG
Arbeitspapier aus dem
Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"

EURES discussion paper dp-13
ISSN 0938-1805 -

2., überarbeitete Auflage
Oktober 1993

**EURES • Institut für
Regionale Studien in Europa KG**

Baslerstr. 19, D-791 00 FREIBURG i.Br.
Tel. 0 76 1/ 70 44 10

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. Discussion papers sind zu folgenden Themen veröffentlicht:

- dp 12: Klimaschutz und Energiesteuern in der EG, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", 33 S.

- dp 13: Der Konflikt zwischen Umwelt und Binnenmarkt aus der Sicht der EG-Kommission, Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG", 28 S.

**Der Konflikt
zwischen Binnenmarkt und Umwelt
aus der Sicht der EG-Kommission und der
Umweltverbände**

Hintergrundstudie zur Arbeit der Umweltverbände in der EG

Arbeitspapier aus dem Forschungsprojekt "Umweltverbände in der EG"

Christian Hey

2., überarbeitete Auflage

Oktober 1993

**EURES · Institut für regionale Studien in Europa KG
Baslerstr. 19, D-79100 Freiburg i.Br., Tel. 0 76 1170 44 10, Fax 0 76 1170 44 1-44**

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Eine kurze Chronologie des Reformprogramms	3
2.1 Die Phase der unhinterfragten Binnenmarkteuphorie.....	3
2.2 Die Phase der kritischen Selbstreflektion	3
2.3 Die Phase der ersten Konzeptentwicklung	5
Die wesentlichen umweltrelevanten Elemente des neuen Integrationsschubs	6
3.1 Die Vollendung des Binnenmarkts	6
3.2 Die Einheitliche Europäische Akte	7
3.3 Der Regionalfonds	7
4 Die kritischen Berichte aus der EG-Kommission	10
4.1 Der TASK-FORCE-Bericht	10
4.2 Konfliktfelder zwischen Umwelt und Binnenmarkt	13
5 Die Reaktionen der Umweltverbände	14
5.1 Überblick	14
5.2 Positionen und Forderungen im Vergleich	15
5.2.1 Binnenmarkt und Umwelt	15
5.2.1.1 Deutschland	15
5.2.1.2 Niederlande	17
5.2.1.3 Großbritannien	17
5.2.1.4 Spanien	18
5.2.1.5 EG-Ebene	19
5.2.2 Greening the Treaty und das Demokratiedefizit	20
5.2.3 Regionalfonds	22
5.3 Aktionen	24
5.4 Fazit	28

1 Einleitung

Die Vollendung des freien Binnenmarktes ist eine besondere Herausforderung für die europäische Umweltbewegung. Beträchtliche umweltrelevante Zuständigkeiten werden von der nationalen auf die europäische Politikebene gehoben. Damit ändert sich die politische Arena für die bislang eher national ausgerichteten Umweltverbände.

Das Reformprogramm der EG von 1987 besteht im wesentlichen aus vier Elementen, die für die Arbeit der Umweltverbände relevant sind:

- die Beseitigung der materiellen, technischen und fiskalischen Wirtschaftsgrenzen zwischen den einzelnen Staaten soll beschleunigt werden und bis Ende 1992 vollendet sein,
- mit der damit verbundenen Einheitlichen Europäischen Akte erhält die EG-Kommission zum ersten Mal eine umweltpolitische Kompetenz, die bestimmten Qualitätskriterien entsprechen muß,
- um das Binnenmarktprojekt auch für die weniger entwickelten Regionen akzeptabel zu machen, werden im Rahmen des Regionalfonds von 1989 bis 1993 ungefähr 120 Mrd. DM für den wirtschaftlichen Aufholprozeß der weniger entwickelten Regionen investiert,
- das Beschlußverfahren zur Vollendung des Binnenmarkts ist verbessert worden: die beiden wesentlichen Elemente bestehen in der Einführung des Mehrheitsprinzips bei bestimmten Ministerratsentscheidungen und des Kooperationsverfahrens mit dem europäischen Parlament.

Die Umweltfolgen dieses Reformprogrammes sind beträchtlich. Der EG-Binnenmarkt setzt die Angleichung national unterschiedlicher Umweltstandards und Normen voraus, um Handelshemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Grenzkontrollen werden wegfallen, die bisher auch dem Verbraucher-, Tier- und Umweltschutz gedient haben. Wichtige, bisher sehr stark national geregelte Märkte von erheblicher Umweltrelevanz, wie die Energiewirtschaft und das Verkehrswesen, sollen grenzüberschreitend liberalisiert werden. Die europäische Regionalpolitik wird einen entscheidenden Einfluß darauf haben, ob der Aufholprozeß der weniger entwickelten Regionen in umweltverträgliche Bahnen gelenkt wird oder nicht. Schließlich werden die wirtschaftlichen Folgen des Binnenmarktprogramms wiederum erhebliche Umweltfolgen haben: verstärktes Wirtschaftswachstum, neue regionale Ungleichgewichte und die Konzentration in einigen Branchen.

Aus diesem Grunde ist die Reaktionsweise der Umweltverbände auf diese Entwicklungen von besonderem Interesse. Die Haltung zum EG-Reformprojekt steht stellvertretend für die grundlegende Haltung der Umweltverbände zur EG und zu den bestehenden EG-Institutionen. Man muß davon ausgehen, daß diese Haltung sich von Land zu Land bei den jeweiligen nationalen Umweltverbänden erheblich unterscheidet. Darüber hinaus lassen sich an dem Fallbeispiel Binnenmarkt '92 folgende Fragen untersuchen:

- Welche Positionen haben die Umweltverbände auf nationaler und internationaler Ebene gegenüber dem gesamten Reformprogramm und gegenüber seinen Einzelteilen eingenommen?
- In welcher Form haben sie reagiert?

- Konnten sie Konfliktthemen zwischen den Staaten, den Verwaltungen und den anderen Akteuren nutzen, um sich mit einer eigenen Position zu profilieren? Wurden die kritischen Berichte aus der EG-Kommission genutzt?
- War diese Reaktion so frühzeitig, daß man noch in laufende Pläne eingreifen konnte oder lief sie den Problemen 'hinterher'?
- Ist eine internationale Abstimmung der Aktivitäten gelungen? Welches waren die Erfolgsbedingungen und welches waren die Gründe für das Scheitern?

Wie aus den anderen vier Fallstudien (Energiesteuern, FFH, Produktnormen/ Umweltkennzeichen) sollen aus dieser Analyse Lehren für die Erfolgsbedingungen gemeinsamen Handelns gezogen werden.

Das Hintergrundpapier folgt folgenden Schritten: Einer groben Chronologie der offiziellen Diskussion um die Umweltwirkungen des Reformprogramms der Einheitlichen Europäischen Akte folgt eine kurze Übersicht über die wesentlichen Elemente dieses Programms. Dann werden die Inhalte der kritischen Berichte der Kommission referiert. Hierbei sollen die brisantesten Konfliktpunkte, die zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission entstanden, aufgeführt werden.

Dies bildet dann den Hintergrund für einen Frageleitfaden, anhand dessen die Reaktionen der Umweltverbände beschrieben wird.

2 Eine kurze Chronologie des Reformprogramms

Faßt man die Entwicklung der Debatte um die Umweltdimension des freien Binnenmarkts in Phasen zusammen. So kann man bisher drei Phasen unterscheiden:

2.1 Die Phase der unhinterfragten Binnenmarkteuphorie

Nach der Veröffentlichung des Weißbuchs zur Vollendung des Binnenmarkts von 1985 ist es der EG-Kommission politisch gelungen, eine erfolgreiche Öffentlichkeitsoffensive für das Binnenmarktprojekt durchzuführen. Der Höhepunkt dieser Öffentlichkeitsoffensive war die Veröffentlichung des Cecchini-Reports, der sowohl betriebswirtschaftliche als auch volkswirtschaftliche Vorteile durch die Vollendung des freien Binnenmarktes versprach. Weniger öffentliche Prominenz erhielt der Padoa-Schioppa-Bericht, der deutlich machte, daß die Umsetzung der unbestrittenen betriebswirtschaftlichen Gewinne in volkswirtschaftliche Gewinne wie vermehrte Arbeitsplätze und erhöhte Wachstumsraten an bestimmte Voraussetzungen geknüpft ist: allen voran eine koordinierte expansive Fiskalpolitik und eine gemeinsame Währungs- und Geldpolitik. Beide Voraussetzungen sind bisher institutionell nicht gegeben (vgl. Padoa-Schioppa 1987, Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 1989).

Auch im Umweltbereich herrschte von offizieller Seite ungetrübte Euphorie vor. Der neue Umweltartikel in der Einheitlichen Europäischen Akte fordert nicht nur ein hohes Umweltschutzniveau, sondern verankert auch das Vorsorge-, das Verursacher- und das Subsidiaritätsprinzip. Darüber hinaus betont er den Querschnittscharakter der Umweltpolitik. Diese unbestreitbaren Fortschritte auf der Ebene allgemeiner Zielvorstellungen wurden oft auch als neue Qualität der konkreten Umweltpolitik dargestellt (vgl. Schreiber 1989; Krämer 1988, S. 288 und viele mehr). Auch in ihrem 4. Umweltaktionsprogramm geht die Kommission noch von einer Harmonie zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt aus. Ihr Hauptargument dabei ist, daß Umweltschutz und Wirtschaftsentwicklung sich gegenseitig bedingen (EG-Kommission 1987, S. 8f). Die Kommission nahm strenge Umweltschutznormen im Binnenmarkt als Notwendigkeit und auch als reale Möglichkeit an. Unter der Bedingung hoher Umweltstandards in der EG steht die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse nicht im Widerspruch zum Umweltschutz - so die Kommission. Auch das europäische Umweltjahr wurde eher zur Selbstdarstellung einer scheinbar erfolgreichen Europäischen Umweltpolitik genutzt, als zu einer kritischen Diskussion der ökologischen Folgen des freien Binnenmarkts.

2.2 Die Phase der kritischen Selbstreflektion

Seit Anfang 1989 wurde offensichtlich, daß sich eine Versöhnung von Umweltzielen mit dem freien Binnenmarkt nicht ohne weiteres einstellt. Der TASK-FORCE-Bericht zu Umwelt und Freier Binnenmarkt, der im November 1989 der Öffentlichkeit vorgestellt wurde, stellte nicht nur einen Tabubruch innerhalb der EG-Kommission dar, weil er zum ersten Mal von halboffizieller Seite

1985ase: Binnenmarkteuphorie	
	Weißbuch der EG-Kommission: Neuer Harmonisierungsansatz , Vollendung der 4 Freiheiten, Beseitigung der materiellen, technischen und fiskalischen Schranken
2/1986-7/1987	Diskussion und Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte
1987	Padoa-Schioppa-Bericht, Cecchini-Bericht
3/1987-3/1988	Europäisches Umweltjahr
10/1987	4. Umweltaktionsprogramm
2. Phase: kritische Selbstreflektion	
10/1988-11/1989	Arbeit der TASK FORCE zu Umwelt und freiem Binnenmarkt
5/1988	Mitteilung der Kommission: Freier Binnenmarkt für Energie
6/1989	Europawahlen
9/1989	Szenarien der EG-Kommission: Energie 2010
9/1989	Gemeinschaftsstrategie für die Abfallwirtschaft
12/1989	Mitteilung: Energie und Umwelt
1/1990-2/1992	Arbeiten an Transport und Umwelt
3. Phase: Erste Konzeptentwicklung	
6/1990	Erklärung von Dublin
9/1990	Stellungnahme des WSA zu Umwelt und Binnenmarkt
12/1990	Mandat des Ministerrats an die Kommission zu Umweltsteuern
5/1991	Bericht des EP zu marktwirtschaftlichen Instrumenten im Umweltschutz
10/1991	Mitteilung der Kommission zur Stabilisierung der CO ₂ -Emissionen
2/1992	Vorlage des Entwurfs zum 5. Umweltaktionsprogramm

Tabelle 1 Chronologie der Diskussion zu Umwelt und freiem Binnenmarkt

bestätigte, daß mit dem Binnenmarkt erhebliche Umweltrisiken verbunden sind. Er leitete auch eine Diskussionsphase innerhalb der EG-Kommission darüber ein, ob die betriebswirtschaftliche Grundphilosophie des Binnenmarktprogramms überall mit umweltpolitischen Zielen vereinbar ist. Der Begriff der ökologischen Folgekosten taucht in den verschiedenen Kommissionsdokumenten auf. Neben dem TASK-FORCE-Berichten stehen Sektorberichte zu Energie und Umwelt, Verkehr und Umwelt, Landwirtschaft und Abfall. Damit wird zum ersten Mal zugegeben, daß sinkende Produktionskosten (z.B. im Energiesektor) negative Umwelteffekte haben können und daß ökologische Folgekosten internalisiert werden müssen. Der Schwerpunkt der Empfehlungen dieser ersten kritischen Berichte liegt in der Empfehlung neuer marktwirtschaftlicher Instrumente für die europäische Umweltpolitik. Neben der Instrumentendebatte werden erste konkrete Schritte unternommen, um die im Art. 130r(2) vorgeschriebene Integration der Umweltdimension in die anderen Politikbereiche vorzunehmen.

2.3 Die Phase der ersten Konzeptentwicklung

1990 beginnt die Generaldirektion Umwelt mit einer systematischen Bestandsaufnahme und Bewertung von marktwirtschaftlichen Instrumenten. Im Dezember legt sie dem Ministerrat eine Beschlußempfehlung vor, die sie ermächtigen soll, konkrete Vorschläge in den Bereichen Klimaschutz, Verkehr, Landwirtschaft, Müll sowie Wasser- und Luftverschmutzung auszuarbeiten. Im Oktober 1991 legte die Kommission erste konkrete Vorschläge vor. Es handelt sich um das Maßnahmenpaket zur Stabilisierung der Kohlendioxidemissionen, insbesondere um einen konkreten Vorschlag zu einer kombinierten Energie-Kohlendioxidsteuer.

Etwa gleichzeitig erarbeitete der Wirtschafts- und Sozialausschuß eine kommentierende Stellungnahme zum TASK-FORCE-Bericht, der zu ähnlichen Empfehlungen wie die Generaldirektion Umwelt kommt. Das Europäische Parlament hat Mitte 1991 ebenfalls eine Stellungnahme verabschiedet.

Politische Rückendeckung für diese Aktivitäten hat der Europäische Rat in seiner Erklärung von Dublin im Juni 1990 gegeben, die die internationale Führungsrolle der EG bei der Lösung globaler Umweltprobleme einfordert und die Bedeutung marktwirtschaftlicher Instrumente betont.

Als vorläufigen Endpunkt dieser Phase kann man die Vorlage des Entwurfs zum 5. Umweltaktionsprogramm im März 1992 bezeichnen.

3 Die wesentlichen umweltrelevanten Elemente des neuen Integrationsschubs

3.1 Die Vollendung des Binnenmarkts

Mit ihrem Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes (Kom(85) 310) beabsichtigte die Kommission den in den 70er Jahren ins Stocken geratenen Integrationsprozeß wieder zu beschleunigen. Nachdem bereits Ende der 60er Jahre die Beseitigung der tarifären Handelshemmnisse gelungen war, sollte nun die Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse in Angriff genommen werden. Hierzu gehören unterschiedlichetchnische und sonstige Normen, indirekte Steuern, nationale Quotenregelungen, Kontingente und Monopole in verschiedenen Sektoren.

Wesentlichstes Instrument zur Beschleunigung der wirtschaftlichen Integration sollte der "Neue Harmonisierungsansatz" der Kommission werden. In den 70er Jahren hatte die Kommission die Erfahrung machen müssen, daß eine abschließende Harmonisierung unterschiedlicher technischer Normen angesichts der Aufgabenfülle viel zu schwerfällig war (vgl. Pelkmans 1987, Sedemund 1987, Anselmann 1986).

Um diese Schwerfälligkeiten zu vermeiden, hat die Kommission zwei neue Harmonisierungsverfahren eingeführt:

- Im Weißbuch wurde die gegenseitige Anerkennung von technischen Normen und Standards erwähnt (Ziffer 58). Das zentrale Element der gegenseitigen Anerkennung ist, daß man von einer grundlegenden Gleichwertigkeit unterschiedlicher Normen ausgeht. Es ist - in den Augen der Kommission - nicht einzusehen, warum ein Erzeugnis, das in einem Land rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht worden ist, nicht auch in anderen Ländern verkauft werden sollte. Die Vereinbarkeit mit dem EG-Recht dieses neuen Harmonisierungsansatzes stützte sich auf die sog. Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung, die die grundsätzliche Gleichwertigkeit nationaler Normen feststellte (vgl. Heyl Jahns-Böhm 1989, S. 28).
- Die zweite wesentliche Innovation ist die Delegation des Normierungsprozesses an private Normungsorganisationen. Nachdem grundlegende Sicherheitsstandards durch den Ministerrat festgelegt worden sind, soll die technische Ausgestaltung dieser Normen delegiert werden (vgl. Anselmann 1986, Pelkmans 1987).

Zudem wurde in der Einheitlichen Europäischen Akte eine Sicherheitsklausel eingebaut (Art. 100b), die von einer automatischen gegenseitigen Anerkennung unterschiedlicher Standards ausging, wenn die Harmonisierung der Standards bis 1992 nicht gelingen sollte (dazu ausführlich: Heyl Jahns-Böhm 1989, S. 27-51, Forwood 187, S. 404f).

Analysiert man die Realität der europäischen Umweltpolitik, so stellt sich heraus, daß die Harmonisierung der produktbezogenen Umweltgesetze weitgehend abgeschlossen ist (vgl. Ökologische Briefe 4511989, S. 8f). Die Anwendung des neuen Ansatzes wurde im Umweltbereich lediglich für Sondermüll (KOM (88) 391) versucht, stieß aber dort auf derartige Widerstände, daß die Kommission in ihrer neuen Abfallstrategie vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Abfallentsorgungsstandards abgehen mußte und das insbesondere von der

Bundesregierung eingeforderte Prinzip der nächstgelegenen Entsorgung akzeptierte (vgl. ausführlich: Hey/ Jahns-Böhm 1989, S. 100f).

Trotzdem findet auch weiterhin ein Delegationsprozeß der Normierung statt, der auch umweltrelevante Aspekte beinhaltet. Dies betrifft insbesondere die Kennzeichnung umweltrelevanter Informationen und die Festlegung umweltrelevanter Normen (z.B. der Energieverbrauch elektrischer Geräte etc.). Dieser Aspekt wird in einer gesonderten Fallstudie (Kap. 11) näher beleuchtet.

Neben der Beseitigung der technischen Schranken strebt die Kommission auch die Überwindung der fiskalischen Schranken und der Unterschiede bei der indirekten Besteuerung, die Liberalisierung des öffentlichen Beschaffungswesens, die Überwindung national segmentierter Märkte, wie sie für den Energie- und Verkehrsbereich oder für verschiedene Dienstleistungen üblich waren und die Aufhebung der Grenzkontrollen an.

3.2 Die Einheitliche Europäische Akte

Die beiden umweltrelevanten Innovationen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) sind die Verbesserung des Entscheidungsverfahrens sowie die Einführung eines Artikels, der die EG zu einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik ermächtigt (vgl. ausführlich: Kap. 6).

3.3 Der Regionalfonds

Eine weitere Reform, die auch in der EEA verankert wird, ist die Novellierung und Aufstockung des Regionalfonds. Dieser steht mit der Vollendung des freien Binnenmarktes und dem Beitritt der iberischen Länder in die EG in einem engen Zusammenhang. Er soll dazu dienen, das mit der Marktliberalisierung verbundene wachsende Regionalgefälle und damit verbundene politische Konflikte zu verhindern und eine ökonomische Angleichung zwischen den europäischen Regionen zu fördern¹.

Die Reform des Strukturfonds wurde im Februar 1987 durch die Formulierung neuer Leitlinien für die Strukturpolitik und im Februar 1988 durch die Entscheidung eingeleitet, die Finanzmittel für den Strukturfonds bis 1993 zu verdoppeln (Kom (90) 51).

Insgesamt werden für den gesamten Strukturfonds bis 1993 über 60 Mrd. ECU investiert. Zusätzlich stehen im Rahmen des Strukturfonds für die fünf neuen Bundesländer der BRD (FNL) zwischen 1991 und 1993 drei Mrd. ECU zur Verfügung. Für die FNL ist das gemeinschaftliche Förderkonzept (2. Stufe) am 27.2. 1991 von der Kommission gebilligt worden. Damit konnte ab März die sogenannte operationelle Phase auch in den FNL beginnen. Zusammen mit den Eigenbeteiligungen des Bundes und der Länder werden damit insgesamt 7,38 Mrd. ECU oder ca. 15 Mrd. DM im Rahmen des Regionalfonds investiert (Carmona-Schneider 1991).

¹ Auf die gesamte dahinter liegende ökonomische Debatte zu den polarisierenden oder angleichenden Effekten der Marktintegration kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Die Debatte fassen u.a. zusammen: Elsenhans 1981, Peschel 1989, Tömmel 1986, Molle 1988. Man kann davon ausgehen, daß der Markt weder notwendigerweise zu einer Angleichung noch zu einer Polarisierung führt, sondern daß andere Faktoren (z.B. Wechselkurse, relatives Lohnniveau, Nachfrage im Zentrum, Wirtschaftsstruktur in der Peripherie etc.) für Angleichungs- oder Polarisierungsprozesse entscheidend sind.

Nach den Angaben der EG-Kommission ist dabei die Integration des Umweltschutzes in diese Programme unerlässlich. Das Gemeinschaftsrecht, d.h. auch die Umweltverträglichkeitsprüfung findet Anwendung auf den Regionalfonds. Die Förderanträge müssen auch Angaben zur Umweltdimension enthalten (KOM (90) 516, S. 14). Die tatsächliche Umsetzung dieser Grundsätze muß allerdings bezweifelt werden: In der Generaldirektion Umwelt sind lediglich sechs Personen angestellt, um die Umweltverträglichkeit des gemeinschaftlichen Milliardenprogramms zu überprüfen (Baldock 1990, S. 7). Die Überprüfung der Länderpläne in der ersten Phase erfolgte hastig: die Generaldirektion XI hatte 10 Tage Zeit, die Pläne für Spanien, Portugal und Griechenland zu überprüfen (RSPB 1990, S. 12). Dies gilt auch für die Betreuung der FNL. Der erst vor kurzem eingestellte zuständige Beamte erhält keine Einzelüberprüfungen der geförderten Projekte und Programme.²

Der Regionalfonds ist insbesondere aufgrund seiner erheblichen ökologischen Folgeschäden ins Schußfeld der Kritik geraten. Insbesondere für die weniger entwickelten Regionen der EG erweist er sich in seiner ökologischen Dimension als die bedeutsamste negative Auswirkung des Binnenmarktes.

Ein Überblick über die Investitionsprioritäten des Regionalfonds macht dies deutlich. Die Priorität des Regionalfonds liegt mit über 93% bei Infrastrukturinvestitionen (EG-Kommission 1990, S. 36). Ca. 80% aller Verkehrsinvestitionen oder ca. 3,7 Mrd. ECU fließen in den Straßenbau (KOM (90) 516). Damit wird die Grundlage für eine Reihe von Umweltproblemen geschaffen, die durch den wachsenden Individualverkehr verursacht werden. Auch bei vielen anderen Investitionen werden erhebliche Umweltfolgen beobachtet (so etwa bei Bewässerungsinvestitionen im Agrarbereich oder bei Investitionen in Hochspannungsleitungen).

Die Investitionsprioritäten für die FNL sind im wesentlichen anders strukturiert. Schwerpunkte des Förderprogramms sind:³

- Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur - wobei Verkehrswege, Gewerbeflächenerschließung, Energie, Müll, Wasser und Abwasser die wichtigsten umweltrelevanten Bereiche sind;
- Unterstützung produktiver Investitionen - mit der Förderung des Fremdenverkehrs als potentiell umweltrelevantem Bereich;
- Aus- und Weiterbildung;
- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit;
- Erleichterung der beruflichen Eingliederung von Jugendlichen;
- Maßnahmen zur Entwicklung der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Umstrukturierung der Lebensmittelindustrie. Die Art der Agrarstrukturpolitik und der geförderten weiterverarbeitenden Industrien kann erhebliche Umweltauswirkungen haben;
- Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen in ländlichen Gebieten (incl. Straßenbau, Kanalisation, Wasserversorgung);
- Landwirtschaft und Umwelt - hier wird die Extensivierung angestrebt.

² Interview mit Herrn Hirschfeld am 6.6.1991

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: EG-Informationen extra 41991; EG hilft beim Aufbau der Marktwirtschaft in den neuen Ländern

Eine Umweltverträglichkeitsprüfung dieser Aktivitäten durch einen Experten ist von der EG-Kommission geplant. Als wesentliche Ansprechpartner für die Kontrolle der Umweltverträglichkeit dieser Programme betrachtet die Kommission allerdings die Länderministerien.

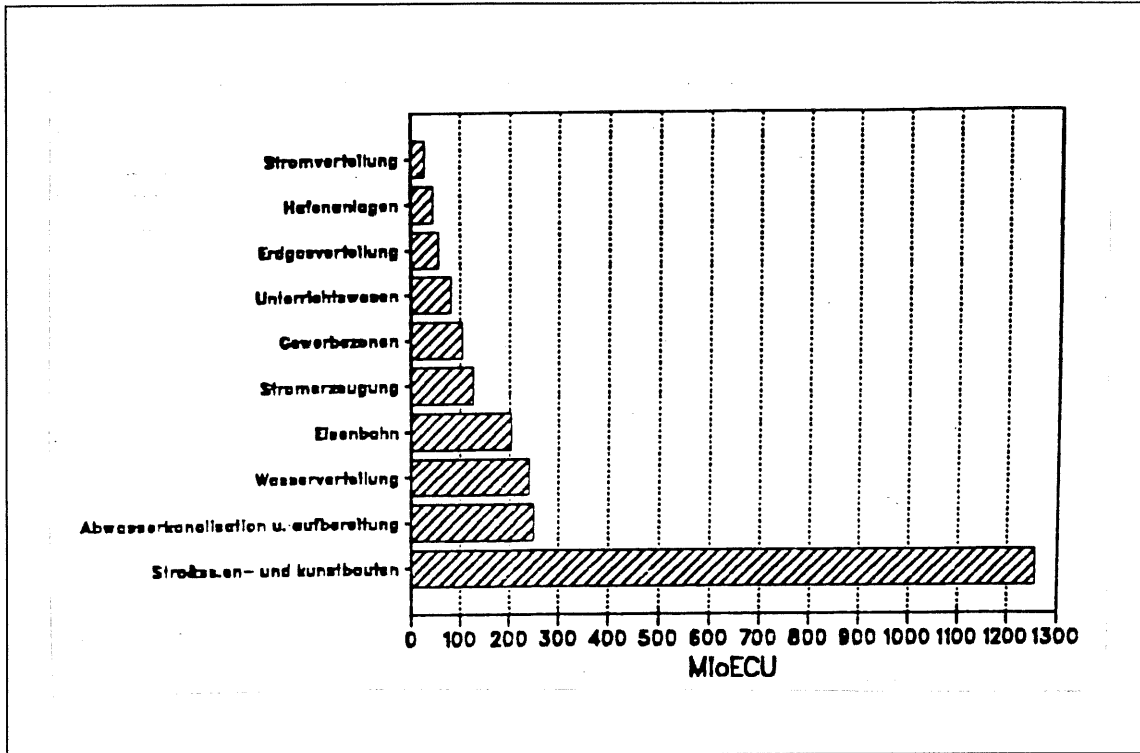


Abb. 1 Investitionsprioritäten im Regionalfonds im Jahre 1988 (EG-Kommission 1990d, S. 35)

4 Die kritischen Berichte aus der EG-Kommission

In der Phase der kritischen Selbstreflektion sind mehrere Berichte entstanden, insbesondere der TASK-FORCE-Bericht zu Binnenmarkt und Umwelt, aber auch sektorale Berichte zu Sondermüll, zu Landwirtschaft, Energie, und Verkehr und Umwelt. Im Laufe der Interviews stellte sich heraus, daß politisch vor allem auf die TASK FORCE Bezug genommen wurde. Deshalb wird dieser ausführlicher dargestellt.

4.1 Der TASK-FORCE-Bericht

Im Oktober 1988 beauftragte der Ministerrat eine unabhängige Expertengruppe, einen Bericht über die Umweltdimension des freien Binnenmarktes zu erstellen. In Analogie zum Cecchini-Report war ein Bericht über die Umweltkosten eines Nicht-Europa geplant. Es wurde daraus allerdings ein kritischer Bericht zu den Umweltkosten des Binnenmarktes. Obwohl der TASK-FORCE-Bericht in weiten Teilen ein technisches Dokument ist, das sich vor weitreichenden Forderungen scheut, hat sein Erscheinen beträchtliche verwaltungsinterne Konflikte verursacht. Die Veröffentlichung wurde lange verzögert und konnte nur durch öffentlichen Druck und Indiskretionen durchgesetzt werden. Die Kommission hat sich geweigert, den Bericht als offizielles Dokument anzuerkennen, obwohl er nicht ohne Auswirkungen für die weiteren Aktivitäten der Kommission war.

Die TASK FORCE hat ihre Analyse unterteilt in:

- statische Effekte, wie sie sich aus dem Wegfall der Grenzkontrollen, der Beseitigung der nichttarifären Handelshemmnisse und der Harmonisierung der indirekten Steuern ergeben,
- die dynamischen Effekte des erhofften Wachstumsschubs,
- die sektoralen Effekte für bestimmte Industrien,
- die räumlichen Effekte.

Darüber hinaus entwickelte die TASK FORCE eine Reihe allgemeiner Vorschläge, die im wesentlichen auf die verstärkte Anwendung marktwirtschaftlicher Instrumente in der Umweltpolitik abzielen.

Im Falle der Beseitigung der Grenzkontrollen befürchtet die TASK FORCE, daß Kontrollen wegfallen, die bisher auch dem Umwelt- und Verbraucherschutz gedient haben. Dies betrifft vor allem die Kontrolle internationaler Tier- und Artenschutzabkommen, die Verhinderung des Imports von Seuchen, die Lebensmittelkontrolle und den internationalen Transport radioaktiven Mülls (Task Force 1989, S. 59). Es besteht ein Anreiz für exportierende Länder, die Kontrollen im Interesse ihrer Exporteure weniger gründlich durchzuführen, als es im Interesse von Importländern und des Verbraucher- oder Tier- und Artenschutzes läge. Von einer Gleichwertigkeit der Kontrollen in diesen Bereichen kann jedenfalls noch nicht ausgegangen werden.

Bei der Frage der Produktnormen sieht die TASK FORCE das Problem unterschiedlicher nationaler Prioritäten im Umweltschutz. Eine abschließende Harmonisierung von Produktnormen

hätte damit zur Folge, daß ein Kompromiß auf mittlerem Niveau gefunden wird, der die Umweltpolitik von Ländern, die ein Interesse an hohen Produktstandards haben, unterläuft. Zur Lösung dieses Problems werden zwei Ansätze diskutiert, ohne daß die Autoren der Experten-Gruppe sich auf eine Position einigen konnten (Task Force 1989, S. 63 und S. 206). Sowohl das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung als auch die Möglichkeit von Vorreiterrollen, die Handelshemmnisse in Kauf nehmen, werden in Erwägung gezogen. Dort, wo man auf die Konsumentensouveränität vertrauen kann, sollte die gegenseitige Anerkennung gewählt werden; dort wo Konsumenten oder die Umwelt geschützt werden müssen, sollten auch Handelshemmnisse in Kauf genommen werden.

Besondere Aufmerksamkeit widmet die TASK FORCE der Analyse der Harmonisierung der indirekten Steuern. Da sie marktwirtschaftlichen Instrumenten der Umweltpolitik einen hohen Stellenwert beimißt, ist die Frage von besonderer Bedeutung, ob diese Option durch die Steuerharmonisierung offengehalten oder verbaut wird. Die Kritik der TASK FORCE konzentriert sich auf folgende Punkte (S. 81):

- die Anzahl der zu steuernden Produkte ist zu beschränkt,
- die harmonisierten Steuersätze folgen dem Grundsatz des Mittelwertes und berücksichtigen ökologische Folgekosten nicht,
- Handlungsmöglichkeiten einzelner Länder, die indirekten Steuern aus Umweltgründen zu erhöhen, könnten durch zu enge Zielwerte für den maximalen Steuersatz beschränkt werden.

Ende 1989 hat die Kommission Vorschläge für die Harmonisierung von Benzin, Flüssiggas, Methan und Kerosin vorgelegt, die diese Bedenken zum Teil berücksichtigen. Sie hat Mindestsätze formuliert, die den Staaten den Freiraum für umweltpolitisch motivierte höhere Steuern lassen (KOM (89) 526). Im Februar 1991 hat sie weitere Vorschläge vorgelegt, die ebenfalls die Bedenken der TASK FORCE berücksichtigen und die Mindest- und Zielsteuersätze erhöhen (vgl. Kap. 9).

Ein besonders kritischer Punkt der Analyse ist die Diskussion um die Wachstumswirkungen des Binnenmarkts. Zentrale These der TASK FORCE ist, daß eine Entkoppelung von Wirtschaftswachstum und Umweltzerstörung nicht über autonome Marktprozesse erreicht werden kann (S. 166). Sie fordert politisch gesetzte Rahmenbedingungen, entweder in Form von verschärften Umweltauflagen oder in Form (umwelt-)politisch gesetzter Preise für Rohstoffe oder Emissionen. Das Ziel dieser Rahmenbedingungen kann nicht nur eine Stabilisierung der Umweltschädigungen sein, sondern muß sogar deren Reduktion beinhalten (Task Force 1990, S. 10 und S. 152). Um dieses Ziel zu erreichen, reicht der traditionelle nachgeschaltete Umweltschutz über Grenzwerte und Filtertechnologien nicht mehr aus. Er ist ab einem gewissen Reinigungsgrad weder effizient noch effektiv. Energieeinsparung und ein "Strukturwandel" im Transportsektor werden daher notwendig, um die notwendigen Schadstoffverminderungen zu erreichen (Task Force 1990, S. 166). Handlungsbedarf besteht insbesondere angesichts des Wachstums der Kohlendioxidemissionen, die bis zum Jahre 2000 bei einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 2,5% um 26% und bei Wachstumsraten von 4% sogar um 41% ansteigen (S. 98). Ohne Begleitmaßnahmen werden auch die Ziele des Ministerrats zur Schwefeldioxidverminderung nicht erreicht werden können. Der zusätzliche Wachstumseffekt des Binnenmarkts löst einen zusätzlichen Anstieg der Schwefeldioxidemissionen um 8-9% aus, bei Stickstoffoxiden sogar um 14%. Das letztere ist vor allem Folge des Wachstums im Verkehrsbereich, das im grenzüberschreitenden Güterverkehr etwa 30-50% betragen wird.

Bezüglich der weniger entwickelten Regionen sieht die TASK FORCE zwar die Gefahr einer wachsenden Polarisierung innerhalb der Regionen sowie zwischen Stadt und Land. Sie beobachtet auch, daß dies beträchtliche Umweltauswirkungen hat, konzentriert aber ihre Argumentation auf die Betonung des Nachholbedarfs der weniger entwickelten Regionen beim

Kläranlagenbau und sonstigen Umweltschutzmaßnahmen. Sie plädiert daher für eine beträchtliche Aufstockung der Finanzmittel.

Darüberhinaus werden auch die sektoralen Wirkungen des Binnenmarktes untersucht. Dies soll im Zusammenhang mit den Kommissionspapierendargestellt werden.

Im Gegensatz zu ihrer Analyse bleibt die TASK FORCE in ihren Vorschlägen sehr theoretisch, allgemein und unverbindlich. Kernbotschaft ist die Forderung nach dem erweiterten Verursacherprinzip, das den Verursachern nicht nur die Kosten der Umweltauflagen, sondern auch der gesamten ökologischen Folgekosten aufbürdet und eine differenzierte Diskussion des Subsidiaritätsprinzips - insbesondere im Hinblick auf die Dezentralisierung der Umweltpolitik.

Die politische Bedeutung des TASK-FORCE-Berichts liegt vor allem in der Offenlegung des Handlungsbedarfs und der Enttabuisierung einer Binnenmarktkritik. Zum ersten Mal wird auch öffentlich und gleichzeitig innerhalb der Verwaltung eine Kontroverse über die Folgekosten des freien Binnenmarkts ausgetragen, in der immerhin einige grundlegende Korrekturen an dem bisherigen Programm eingefordert werden. Insbesondere das Plädoyer für das erweiterte Verursacherprinzip fordert die rein betriebswirtschaftliche Sichtweise des Binnenmarktes heraus: Sinkende Produktionskosten sind nicht immer wünschenswert, insbesondere wenn sie mit steigenden ökologischen Folgekosten verbunden sind. Die TASK-FORCE hat damit eine Bresche für die Integration der Umweltthematik in die Binnenmarktdiskussion geschlagen.

Mit ihren Forderungen geht sie allerdings nicht über das hinaus, was Stand der Diskussion innerhalb der OECD zu diesem Zeitpunkt ist. Es wird versucht, eine konsequent marktwirtschaftliche Grundphilosophie mit Umweltschutzgedanken zu versöhnen. Dabei scheut sich die TASK FORCE allerdings vor einer systematischen Analyse bestehender Markt- und Kostenverzerrungen, wie sie im Energie- und Verkehrsbereich offensichtlich sind. Diese Verzerrungen (z.B. Energiemonopole, subventionierter Nuklearstrom, unvollständige Kostenzurechnung im Verkehrsbereich, Jahrzehnte alte Diskriminierung der Bahn) behindern eine Veränderung der Verkehrsmittelwahl oder eine wirksame Energieeffizienzstrategie. Die Instrumentendebatte der TASK FORCE bleibt daher sehr formal und abgehoben. Es ist ein Plädoyer für marktwirtschaftliche Instrumente, ohne sich zuvor auf die Ziele und Leitbilder zu verständigen, für die diese Instrumente gedacht sind. Ob und unter welchen Voraussetzungen der Instrumentenkasten der neoliberalen Umweltökonomie ausreichend ist, wird unzureichend hinterfragt. Neue Konzepte, wie das Least-Cost-Planning, Nachfragemanagementmethoden in der Energiewirtschaft, die Dienstleistungsphilosophie im Verkehr- oder Energiebereich sowie die verschiedenen Leasingmodelle werden nicht in Betracht gezogen.

Es findet auch keine sorgfältige materielle Analyse der auf europäischer Ebene erreichten Umweltstandards, ihrer Effektivität und Effizienz statt. Auch das institutionelle Gefüge, in dem sich europäische Umweltpolitik abspielt, wird nicht kritisch auf Hemmnisse für umweltpolitische Handlungsfähigkeit, Offenheit und Lernfähigkeit überprüft.

Viele der Vorschläge und Konzepte der TASK FORCE bleiben vage, unverbindlich und interpretationsfähig. Sie eignen sich als Grundlage für allgemeine Grundsatzstatements, stellen aber noch kein integriertes Programm dar, das rationale Ziele und Mittel in einer umfassenden und komplexen Sichtweise aufeinander abstimmt.

Insofern kann dem TASK-FORCE-Bericht im politischen Raum zwischen der ökologischen Ignoranz der Binnenmarkteuphoriker und dem Diskussionsstand der kritischen Ökologiediskussion ein Mittelplatz eingeräumt werden.

4.2 Konfliktfelder zwischen Umwelt und Binnenmarkt

Die Phase der kritischen Selbstreflektion bringt für die Diskussion um den Binnenmarkt eine neue Qualität. Alle Sektorberichte sowie der TASK-FORCE-Bericht zeugen von einem relativ hohem Problembewußtsein und einer relativ (selbst-)kritischen Analyse. Sie deuten alle auf grundlegende Widersprüche zwischen den bisherigen rein wirtschaftlichen Integrationszielen und der Umweltdimension hin. Der bedeutsamste Gegensatz ist der zwischen der Senkung der Produktionskosten und der damit verbundenen Steigerung ökologischer Folgekosten, wie ihn die verschiedenen Deregulierungskonzepte mit sich bringen. Dies trifft auf den Energie- und den **Verkehrssektor**, die Revision der gemeinschaftlichen Abfallpolitik sowie auch auf die bisherige Agrarpolitik zu. Sie legen damit einen umweltpolitischen Handlungsbedarf offen.

Konzeptionell fallen die verschiedenen Dokumente hinter das eigene Problembewußtsein zurück. Sie formulieren zumeist bereits einen Kompromiß zwischen den Vertretern eines **umweltpolitischen** Kurswechsels und den Vertretern des Status Quo. Dieser Kompromiß führt manchmal zur unvermittelten Addition widersprüchlicher Konzepte (z.B. Energieeinsparung **und** Einsatz von Strom im Wärmemarkt). Diese Widersprüchlichkeiten drücken zweifelsohne verwaltungsinterne Interessengegensätze aus.

5 Die Reaktionen der Umweltverbände

Für Umweltverbände ergibt sich aus diesen Widersprüchen eine interessante Konstellation: Sie können die Verwaltung als Kronzeugen für ihre eigenen Analysen und zum Teil Forderungen nutzen. Sie können sich dabei auch - wenn sie die kritische Distanz zu den Dokumenten nicht bewahren - von Teilen der Kommission vereinnahmen lassen. Welchen Weg welche Verbände gehen, ist Ziel der Untersuchung und sicher ein wichtiger Indikator für die politische Kultur und den politischen Ansatz eines Verbandes.

Die Reaktion der Umweltverbände auf den Binnenmarkt sollte daher vor allem hinsichtlich folgender potentieller Konfliktthemen untersucht werden:

- Handlungsspielräume für Vorreiterrollen und die Art der Harmonisierung,
- Umwelt- und Demokratiedefizite in den Römischen Verträgen und der Einheitlichen Europäischen Akte,
- Negative Umwelteffekte einer Liberalisierung ohne parallele Umweltschutzstrategie,
- der Konflikt zwischen Naturschutz und aufholender Industrialisierung in der europäischen Peripherie,
- technologische Leitbilder für die Entwicklung und die Art ihrer offenen und versteckten Förderung.

Wichtige Fragen sind dabei: nutzen Umweltverbände die kritischen Analysen für ihre Arbeit? Wenn ja, dann vor allem für die Bestätigung einer EG-kritischen Position oder zur konkreten Einflußnahme auf die Institutionen? Sind sie in der Lage, ihre Positionen in die Diskussion einzubringen oder übernehmen sie lediglich die kritischen Verwaltungspositionen? Für welche Verbände, in welchen Ländern ist das Generalthema Umwelt und Binnenmarkt überhaupt ein Thema - läßt sich bei einem solchen Thema überhaupt eine europaweite Position und Aktion entwickeln? Schließlich: welche Aktionen und Maßnahmen ergreifen sie, um ihre Forderungen der Öffentlichkeit und den relevanten Institutionen nahezubringen?

5.1 Überblick

In der Herangehensweise der Verbände gibt es im internationalen Vergleich beträchtliche Unterschiede. Die profilierteste Arbeit zu den Umweltfolgen des Binnenmarktes ist von den deutschen Umweltverbänden und dem EEB geleistet worden. Beide haben auf Tagungen und in Positionspapieren kritische Grundsatzpositionen und alternative Integrationsstrategien formuliert. Beide waren jedoch nicht in der Lage, breitenwirksame Kampagnen zu organisieren oder mehr als punktuellen Druck auszuüben. Die niederländischen und britischen Verbände haben sich mit dem Binnenmarkt '92 weniger in einer politisch profilierten Form beschäftigt, sondern mehr mit politisch-technischen Teilaspekten. Für die spanischen Verbände standen die Umweltfolgen des Regionalfonds im Mittelpunkt ihrer Arbeit.

Die größte gemeinsame Akzeptanz hat das Thema "Greening the Treaty" gefunden. Hier wurden Positionen formuliert, die nicht nur von den europäischen, sondern auch von den nationalen, insbesondere den nördlichen Verbänden aktiv mitgetragen wurden.

An dieser Fallstudie lassen sich damit die unterschiedlichen nationalen Charaktere der Umweltverbände deutlich ablesen: Verbände, deren Schwerpunkt die unmittelbare Politikbeeinflussung ist, sehen sich bei der Infragestellung des Binnenmarkts politisch überfordert. Sie wissen, daß ihr politisches Gewicht nicht ausreicht, erfolgreich Alternativen zur herrschenden Konzeption der europäischen Integration in die politische Arena einzubringen. Im Unterschied zu den britischen Verbänden sind dabei die niederländischen kritisch eingestellt - sie beschränken sich jedoch auf politisierbare Teilaspekte. Den britischen Verbänden würde eine Infragestellung des Binnenmarktes nicht in ihr strategisches Konzept passen, mit Hilfe der EG die eigene Regierung zu mehr Umweltmaßnahmen zu zwingen. Den deutschen Verbänden ging es hingegen erst einmal nicht um unmittelbare Politikbeeinflussung, sondern um die Entwicklung einer eigenen Grundsatzposition. Aus dieser Position heraus wurde der europäische Binnenmarkt in zentralen Punkten in Frage gestellt. Auf europäischer Ebene hat sich vor allem das Europäische Umweltbüro (EEB) mit profilierten Stellungnahmen hervorgetan. Der Kampagnenversuch des EEB stieß jedoch auf sehr unterschiedliche Resonanz.

5.2 Positionen und Forderungen im Vergleich

Im Folgenden werden die grundlegenden Positionspapiere und Stellungnahmen zusammengefaßt, die auf nationaler und europäischer Ebene verfaßt werden.

In Deutschland gehören dazu insbesondere die Positionen des BUND und der BUNDjugend. In den Niederlanden und Spanien verschiedene Gutachten und Studien, auf europäischer Ebene eine Studie, verschiedene Stellungnahmen des EEB, das Weißbuch der europäischen Umweltverbände und das gemeinsame Forderungspapier "Greening the Treaty".

5.2.1 Binnenmarkt und Umwelt

5.2.1.1 Deutschland

Auf nationaler Ebene gab es in Deutschland die umfassendsten Stellungnahmen und Positionspapiere zur EG, insbesondere das Memorandum des BUND zur europäischen Gemeinschaft und das Positionspapier der BUNDjugend.

In seinem im Sommer 1991 beschlossenen Memorandum fordert der BUND ein neues Grundgesetz für die Europäischen Gemeinschaften. In diesem Grundgesetz soll die EG einerseits auf ein demokratisches Fundament gestellt und andererseits verfassungsmäßig auf das Ziel einer Umweltgemeinschaft festgelegt werden.

Das Demokratieziel sieht der BUND nur dadurch gewährleistet, daß das Europäische Parlament zum "obersten Entscheidungsgremium" der EG wird. Um eine Legitimation dieser neuen Verfassung zu gewährleisten, fordert der BUND eine Volksabstimmung darüber in jedem Land. Auch die Regionen sollen mehr beteiligt werden. Außerdem wiederholt er die alte Forderung der Umweltverbände nach einem Verbandsklagerecht und dem Akteneinsichtsrecht.

Im Zusammenhang mit der neuen Verfassung muß die EG auf eine "ökologische Rechts- und Wirtschaftsordnung" festgelegt werden.

Umweltinteressen soll institutionell zu einem verstärkten Gewicht verholfen werden. Daher sollen die Umweltminister ein "Vetorecht" erhalten. Außerdem soll der EuGH eine Sanktionsgewalt erhalten. In wichtigen Umweltsachen fordert der BUND sogar ein nationales Vetorecht.

Hinsichtlich des Subsidiaritätsprinzips fordert der BUND eine klare Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedsstaaten. Nach dieser Kompetenzklärung ist der BUND auch für eine finanzielle und institutionelle Stärkung der EG-Kommission. Außerdem soll der Freiraum zu nationalen Vorreiterrollen bestehen bleiben.

Das Memorandum ist ein Grundsatzpapier. Der BUND hat mit diesem Verfassungsentwurf eine Vision auf der "grünen Wiese" entworfen. Zeitlich fällt das Memorandum zwar in die Diskussionsphase um eine politische Union - inhaltlich geht das Memorandum jedoch weit über die diskutierten Positionen hinaus. So wünschenswert viele dieser Ziele sein mögen, sie stehen doch in einer gewissen Ferne zur aktuellen politischen Diskussion. So steht in der augenblicklichen Debatte das Mitentscheidungsrecht des Parlaments zur Debatte, nicht aber die Entmachtung des Ministerrats. Das Memorandum kommt von außen und ist primär an die Öffentlichkeit gerichtet - mit dem klaren Anspruch, eine Grundsatzposition zu formulieren.

Im Vorfeld des Jahreskongresses der BUNDjugend von 1990, der unter dem Motto "Europa '93: Grenzenloser Umweltsch(m)utz?" stattfand, wurde ein Reader zum Thema Europa erstellt und verschickt.

Der Reader war lange Zeit der einzige informative Überblick über die ökologische und soziale Dimension der EG aus der Sicht der Umweltverbände. Er analysiert das Demokratiedefizit der europäischen Institutionen, die Auswirkungen des freien Binnenmarkts für Energie und Verkehr, die EG-Agrarpolitik, aber auch weitergehende Politikfelder wie Entwicklungs- und Sozialpolitik. Die BUNDjugend beschränkt sich also in ihrer Analyse nicht auf den "Umweltschutz" im engeren Sinne, sondern verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz.

Dies kommt insbesondere in dem zentralen Kapitel des Readers "Auf dem Weg zum Bundesstaat" zum Ausdruck. In diesem Kapitel findet eine ausführliche Abwägung der Gründe für und gegen die EG statt. Die Autoren der BUNDjugend kommen dabei zu einer zwiespältigen Einschätzung. Einerseits halten sie eine europäische Umweltpolitik für notwendig und wünschenswert, andererseits haben sie auch Bedenken insbesondere hinsichtlich der Machtverschiebung auf eine im Vergleich zur lokalen Ebene schwerer kontrollierbare Ebene. Sie fassen ihre Überlegungen in die Formel zusammen: "Ohne demokratischen Bundesstaat kein Binnenmarkt". Die Ambivalenz wird auch in den Forderungen des Textes deutlich: Die Autoren fordern eine massive Stärkung der europäischen Institutionen und Kompetenzen bei einer gleichzeitigen radikalen Entmachtung des Ministerrats. Dieser solle zu einer zweiten Kammer nach dem Vorbild des Bundesrats oder sogar zu einem "Beratungsgremium" degradiert werden. Unbestrittenes politisches Machtzentrum des Bundesstaates soll das europäische Parlament werden. Dieses soll nicht nur alleinige Legislativrechte haben, sondern auch die "Exekutive", die europäische Regierung wählen können. Außerdem fordern die Autoren die Verankerung von europäischen Menschen- und Bürgerrechten (incl. eines europäischen Asylrechts).

Viele dieser Überlegungen mündeten in die auf dem Jahreskongreß 1990 verabschiedete Resolution der BUNDjugend, die von der Mutterorganisation in den Grundzügen übernommen wurde. Es zieht sich auch durch dieses Papier die Ambivalenz zwischen der Hoffnung auf ein demokratisches und ökologisches Europa und der Realität einer wachstumsorientierten, undemokratischen Wirtschaftsgemeinschaft mit gefährlichen Zentralisierungstendenzen und wachsenden Umweltzerstörungen. Die Resolution formuliert insgesamt 73 Forderungen an eine europäische Umwelt- und Entwicklungspolitik, die zahlreiche wichtige Politikbereiche umfassen.

5.2.1.2 Niederlande

Das Verhältnis zur EG ist für niederländische Umweltverbände kaum ein Diskussionsthema. Der neue Integrationsschub wird als eine politische Realität betrachtet, die zwar nicht wünschenswert ist, aber innerhalb derer man Handlungsspielräume entdecken und ausschöpfen muß. Es sei dabei gleichgültig, ob man nun für oder gegen den Binnenmarkt sei? In dieser Einschätzung kommt das instrumentell-pragmatische Politikverständnis der niederländischen Umweltverbände zum Ausdruck.

Die Umweltverbände haben daher nicht den Versuch einer kritischen öffentlichkeitswirksamen Kampagne zu den ökologischen Folgen des EG-Binnenmarkts unternommen. Es gab keine von Umweltverbänden organisierte Konferenzen und Tagungen, auf denen der neue Integrations- und (De-)regulierungsschub thematisiert worden wäre. Konflikte zwischen Umweltschutz und Binnenmarkt werden zwar gesehen, aber vor allem auf der Ebene der Fachleute (z.B. im produktbezogenen Umweltschutz). Dementsprechend bestand für die niederländischen Umweltverbände auch kein Bedarf, weitergehende Untersuchungen über die Auswirkungen des Binnenmarktes anzustellen. Auf der fachlichen Ebene gibt es jedoch einige Aktivitäten zu dem Thema. Die EG ist in der Regel integrierter Bestandteil der Argumente und Forderungen in den einzelnen Gebieten. Konkret haben der produktbezogene Umweltschutz, die Demokratisierung der EG-Institutionen und die Ökologisierung der EG-Verträge einen besonderen Stellenwert.

Zu ersterem wurden in diesem Jahr im Auftrag des Centrum voor Energiebesparing en schonere technologie (Zentrum für Energieeinsparung, CE) und der Vereniging Milieudefensie (Verenigung für Umweltschutz, MD) zwei Studien erarbeitet.⁴ Beide Studien untersuchen die rechtlichen Möglichkeiten für nationale Vorreiterrollen. Dabei kommt die Studie des CE zu dem Ergebnis, daß es dabei noch offene Rechtsfragen gibt. Sie befürchtet, daß sich die Konflikte zwischen Umwelt und Handelsliberalisierung noch zuspitzen werden. Die Studie für MD kommt zu einem etwas optimistischeren Ergebnis: Sofern eine bestimmte Umweltmaßnahme tatsächlich das zutreffende, für die Erreichung des Umweltziels notwendige Instrument sei, das unter den vergleichbaren Optionen die geringste Beeinträchtigung des Binnenmarkts mit sich bringe, muß es auch zulässig sein. Eine endgültige Klärung bleibt jedoch dem EuGH vorbehalten. Die Studie stellt jedoch fest, daß die Kommission in letzter Zeit handelshemmende nationale Umweltmaßnahmen eher duldet. Dies galt z.B. für die niederländische Steuerbefreiung für Katalysatorautos, aber auch bei der Einführung der Pfandpflicht für die PET-Flasche in Deutschland oder verschiedenen Produktabgaben in Italien (Herberg 1991, S. 59).

5.2.1.3 Großbritannien

Das Verhältnis zur EG wird unter den britischen Gruppen kaum problematisiert, da diese als progressive und integrative Institution positiv erlebt wird, die gegenüber der durch rigide Machtstrukturen geprägten, zentralistisch auf London ausgerichteten eigenen Regierung phantasievoll wirkt. Dementsprechend werden die Folgen des EG-Binnenmarktes auf die Umwelt zwar wahrgenommen, aber gleichzeitig auch hingenommen. Dabei spielt sicherlich eine Rolle, daß Großbritannien die direkten negativen Effekte aufgrund seiner Inselrandlage nur abgemildert zu spüren bekommt.

Negative Positionen und Regelungen in der EG führen die britischen Umweltverbände vor allem auf die konservative Haltung ihrer eigenen Regierung zurück. Die Umweltverbände sehen in der europäischen Integration die Chance, in progressivere Regelungen eingebunden zu werden. Im

⁴ Interview Tacco van den Heiligenberg 23.8.1991

⁵ Bert Herberings: *Produktgericht milieubeleid*, Milieudefensie 1991; Aalders: *Juridische Knelpunten in de Milieuwetgeving* im Rahmen des Integrationsprojektes Umwelt und Wirtschaft des CE.

Gegensatz zu den holländischen Gruppen, die sich mit ihrer Regierung gegen die konservativen Mehrheiten in den Institutionen verbünden, sehen die britischen Organisationen ihre Aufgabe darin, sich mit der Kommission gegen die eigene Regierung zusammenzutun. Insofern ist auch bei ihnen ein instrumentell-pragmatisches Politikverständnis festzustellen.

Diese politische Abstinenz findet man auch unter den radikaleren Umweltorganisationen.

5.2.1.4 Spanien

Generell überwiegt bei den spanischen Umweltverbänden die positive Einstellung zum Binnenmarkt, allerdings immer gemischt mit der Angst vor dem "überrollt werden" von den Wirtschaftsinteressen der nord- und mitteleuropäischen Industrieländer. Im Bewußtsein der industriellen Unterlegenheit werden die vorhandenen Werte im Naturschutz- und Tourismusbereich, die Möglichkeit besonderer "natürlicher" Qualitätsproduktion betont, ebenso die Notwendigkeit einer Nord-Süd-Staffelung bei Beschränkungen im Produktions- und Energiebereich, ohne die keine Chancengleichheit möglich sei.

Für die Naturschutzorganisationen sind jedoch die Auswirkungen der Strukturfonds der unmittelbarste Berührungspunkt und letztlich der Anlaß, sich um mehr "Durchblick und Handlungsfähigkeit auf europäischer Ebene zu bemühen.

Über diesen Rahmen hinaus findet kaum eine kritische Auseinandersetzung über die Folgen des Binnenmarktes statt. Eine Ausnahme stellen hier Greenpeace (allerdings nur an konkreten Beispielen wie Abfallbereich) und v.a. AEDENAT dar, das dieses Thema durchaus im politischen Kontext betrachtet und gemeinsam mit anderen europäischen Organisationen (z.B. BUKO/ BRD) Kampagnen und Aktionen gegen den kapitalistischen Wirtschaftskurs initiiert (z.B. ein Alternativprogramm zur Weltausstellung in Sevilla).

Eine weitere Ausnahme ist das von RUIZ verfaßte Buch über die EG. Er hat zu diesem Zweck einen anderthalbjährigen Aufenthalt im EEB genutzt, der vom spanischen Transport- und Umweltministerium finanziert wurde.

RUIZ (1990, S. 166ff) setzt sich in seiner Studie intensiv mit den Auswirkungen verschiedener Harmonisierungsansätze für die weniger entwickelten Länder auseinander. Er artikuliert darin deutlich einen Interessenkonflikt zwischen den Süd- und den Nord-NGO's. Während die Umweltverbände im Norden bei einer vollständigen Harmonisierung der Standards innerhalb der EG um ihre Durchsetzungschancen fürchten, befürchten die Umweltverbände im Süden, daß ihre Länder ohne eine vollständige Harmonisierung vom umweltpolitischen Fortschritt abgekoppelt werden. Seiner Ansicht nach fördert die Mindest-Harmonisierung unweigerlich eine Splittung in "saubere", weil mit relativ strenger Gesetzgebung ausgestattete nord- und mitteleuropäische Länder und durch die "Einwanderung" von Problemindustrien (Chemie- Metall-, Agrar-, Biotechnologie-Industrie) "verschmutzte" südliche Länder.

Die vollständige Harmonisierung würde die in Sachen Umweltgesetzgebung nachhinkenden Länder zwar zum Aufholen verpflichten, die Vorreiterstaaten jedoch mittelfristig an einen unbefriedigenden Status quo binden (soweit ihr gewichtiger Einfluß innerhalb der EG-Kommission nicht anderes bewirkte). RUIZ's Vorschlag einer "Harmonisierung der Interessen" versucht die Vorteile der Total-Harmonisierung auf für alle Seiten akzeptable Weise zu erreichen. Sie sieht ein durch qualifizierten Mehrheitsbeschluß - nicht durch Einstimmigkeit - festgelegtes, EG-weit geltendes, möglichst hohes Harmonisierungs-Niveau vor. Bei Betriebsverlagerungen von Land zu Land sollen prinzipiell die strengeren Produktionsvorschriften gelten.

Derart detaillierte Überlegungen, die nicht zuletzt auf der "Brüssel-Erfahrung" ihres Autors und entsprechenden Kenntnissen über die EG-Verwaltung beruhen, waren bei keinem der übrigen Interviewpartner anzutreffen.

5.2.1.5 EG-Ebene

Auf europäischer Ebene hat sich insbesondere das EEB mit verschiedenen Stellungnahmen und Positionspapieren hervorgetan.

1987 stellte das EEB in seinem Kommentar zum 4. Umweltaktionsprogramm der EG-Kommission zum ersten Mal die Forderung nach einer umfassenden Umweltverträglichkeitsprüfung für den freien Binnenmarkt auf.

Bereits im September 1988 legte das EEB in seinem Memorandum an die griechische Präsidentschaft eine erste Positionsbestimmung zum Verhältnis von Binnenmarkt und Umweltschutz dar. Hierin wird der Rückstand der europäischen Umweltstandards im Vergleich zu denen anderer Industrieländer (EFTA/ USA/ Japan) kritisiert. Die Anpassung an das "Weltniveau" wird daher gefordert. Solange die europäischen Standards unzureichend sind, sollen desweiteren europäische Standards den nationalen Freiraum für weitergehende Maßnahmen nicht einschränken dürfen. Das EEB plädiert für eine Mindestharmonisierung an Stelle einer totalen Harmonisierung.

Diese Grundlinie wird in der Studie zu "Ökologie und freier Binnenmarkt" (Hey/Jahns-Böhm 1989) untermauert und bildet bis heute einen der Kernpunkte der EEB-Politik zum Binnenmarkt.

Die 1988 in Auftrag gegebene Studie "Ökologie und freier Binnenmarkt" ist ein Plädoyer für eine abgestufte Integration in der europäischen Umweltpolitik. Sie setzt sich insbesondere kritisch mit verschiedenen Ansätzen der Harmonisierung von Umweltstandards auseinander. Dabei wird sowohl einer "gegenseitigen Anerkennung" von Umweltstandards als auch einer "vollständigen Harmonisierung" eine Absage erteilt, weil sie fortschrittlichere Standards unterlaufen oder innovationsfeindlich sind. Die Studie untermauert diese Position durch eine juristische, eine ökonomische und eine politikwissenschaftliche Analyse der europäischen Umweltpolitik. Schwerpunkt der juristischen Analyse ist die Untersuchung des Art. 100b EWGV und des "neuen Harmonisierungsansatzes" der EG-Kommission. Sie wird ergänzt durch eine Untersuchung des produktbezogenen EG-Umweltrechts. Dabei stellt die Untersuchung fest, daß die Praxis des europäischen Umweltrechts wesentlich flexibler als der theoretische Anspruch ist: fast alle Formen von Harmonisierung kommen in der produktbezogenen Umweltpolitik vor. Es gibt damit im Prinzip auch Fälle, in denen das "Prinzip des bestmöglichen Umweltschutzes" (Zuleeg 1987) Vorrang hat vor der Vollendung des Binnenmarkts. Kritisch stellt die Untersuchung fest, daß dieser Vorrang des Umweltschutzes nicht eindeutig vertraglich und politisch festgelegt worden ist, sondern im Einzelfall vom Europäischen Gerichtshof festgestellt werden muß. Demgegenüber wird eine eindeutige politisch-rechtliche Vorrangstellung gefordert. Im ökonomischen Teil setzt sich die Studie kritisch mit dem weitverbreiteten Argument auseinander, daß eine Harmonisierung von Umweltstandards notwendig sei, um Wettbewerbsverzerrungen oder gar eine Produktionsauslagerung zu vermeiden. Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, daß diese Problematik nur in Einzelfällen wirklich von Bedeutung ist. Struktur erhaltende Subventionen durch niedrige Umweltauflagen lassen sich dadurch nicht rechtfertigen. Die produktive deutsche Volkswirtschaft verträgt durchaus auch wesentlich schärfere Umweltstandards. Dieses Argument erhält auch aus der Perspektive der weniger entwickelten Regionen Rückendeckung: Gleiche Umweltstandards haben in ungleich entwickelten Volkswirtschaften sehr ungleiche ökonomische Auswirkungen. Sie können in den hochproduktiven und innovatorischen Ökonomien positive volkswirtschaftliche Effekte haben, in niedergehenden, traditionellen, wenig produktiven dagegen eher negative. Dieser ungleichen Belastbarkeit für Umweltstandard sollte durch Begleitmaßnahmen und Abstufungen in der Geschwindigkeit der Umweltpolitik Rechnung getragen werden.

Als Reaktion auf den TASK-FORCE-Bericht hat das EEB schließlich ein "Weißbuch für eine ökologische Wirtschaftspolitik der EG" ("Towards sustainable development in the EC") erarbeitet. Das Weißbuch hat einen wesentlich umfassenderen Anspruch. Es geht nicht mehr nur um die Diskussion verschiedener Harmonisierungsansätze der europäischen Umweltpolitik, sondern um die Formulierung einer **ökologischen Strukturpolitik** für die EG. Ausgangspunkt des Weißbuchs

war die kritische Analyse der TASK FORCE der EG-Kommission, welche den Umweltverbänden insbesondere hinsichtlich ihrer Lösungsansätze nicht weit genug ging. Es ging also um die Radikalisierung einer Diskussion um die ökologischen Folgen des Binnenmarktprojekts und die Ausnutzung der halboffiziell zugestandenen Defizite für die Initiierung einer Diskussion auf europäischer Ebene, die über die Formulierung des traditionellen, nachgeschalteten Umweltschutzes hinausgehen sollte. Der beginnenden Welle der Diskussion um marktwirtschaftliche Instrumente sollte eine ganzheitliche Sichtweise gegenüber gestellt werden, die Ziele, technologische Leitbilder und einen Instrumentenmix miteinander verbinden sollte. Einer isolierten Debatte über "neue Instrumente", die für alte technologische und umweltpolitische Leitbilder (miß-)braucht werden können, sollte vorgebeugt werden. Schwerpunkt des Weißbuches ist daher auch die Einbettung von Ökosteuern in den ökologisch besonders sensiblen Bereichen Energie, Verkehr, Landwirtschaft und Chemie in einen komplexen Instrumentenmix. Darüberhinaus wurden auch Forderungen nach einer "Ökologisierung" und Demokratisierung der europäischen Institutionen aufgestellt. Im Hinblick auf die Globalisierung der Umweltthematik behandelt das Weißbuch auch die Außenbeziehungen der EG - gegenüber der Dritten Welt, den EFTA-Ländern und Osteuropa. Es ist damit ein dichtes Kompendium des Diskussionsstands der politischen Ökologie in der EG.

Im Vergleich zur bisherigen Politik des EEB setzt dieses Weißbuch den eigenen Anspruch in Richtung integrierter ganzheitlicher Themen fort, radikalisiert ihn aber in einem Maß, das nicht alle Verbände aktiv mittragen können. Das Weißbuch geht über die traditionelle Methode vieler Umweltgruppen - insbesondere auch des EEB - hinaus, fortschrittliche Verwaltungspositionen als Referenzpunkt zu nehmen bzw. die Umsetzung fortschrittlicher offizieller Grundsatz-erklärungen (z.B. die Erklärung von Dublin) einzufordern. Es ist ein eigener innovatorischer Diskussionsbeitrag.

Auch CEAT und Greenpeace bemühten sich um eine Stellungnahme zu den Umweltfolgen des Binnenmarktes. Bei CEAT wurde eine Analyse mit mehreren allgemeinen Grundforderungen im August 1990 zwar verabschiedet, jedoch nicht systematisch publiziert und verbreitet. Ausführlich wurde auch am Rande der Tagungen "East meets West" in Brüssel auf den TASK-FORCE-Bericht und die Umweltdimension des Binnenmarktes eingegangen. Der Geschäftsführer von Greenpeace hat sein Unterfangen, ein Positionspapier zum Binnenmarkt zu schreiben, abbrechen müssen.

Zusammenfassend kann man feststellen, daß zu ausformulierten Stellungnahmen zum europäischen Binnenmarkt sich nur die wertorientierten deutschen Verbände und das EEB durchringen konnten. In dieser Frage gab es eine - nicht zufällige - Nähe zwischen dem deutschen Politikansatz und dem des EEB.

5.2.2 Greening the Treaty und das Demokratiedefizit

Im November 1990 haben die drei großen Euro-Verbände CEAT, EEB und WWF gemeinsam eine Stellungnahme zur "Ökologisierung" des EWG-Vertrages vorgestellt. An der Stellungnahme hat im Vorfeld auch der Geschäftsführer von Greenpeace mitgearbeitet. Greenpeace hat sich jedoch aus der gemeinsamen Positionsbestimmung zurückgezogen. Das gemeinsame Papier sollte ein Forderungskatalog und Diskussionsbeitrag zu den Verhandlungen für eine politische Union sein, die im Dezember 1991 abgeschlossen wurden.

Der konkret ausgearbeitete Formulierungsvorschlag der drei Verbände zielt sowohl auf eine Verankerung umweltpolitischer Ziele in den einzelnen Artikeln des EWG-Vertrages als auch auf eine Entblockierung des Entscheidungsverfahrens im Ministerrat. In Art. 2 soll das Wachstumsziel durch das Ziel einer nachhaltigen Entwicklung ersetzt werden. Weitere sektorale Artikel sollen durch Umweltqualitätsanforderungen ergänzt werden. Insbesondere in Art. 100a soll das Prinzip des "bestmöglichen Umweltschutzes" in doppelter Hinsicht verankert werden. Einerseits sollen die Standards auf dem Niveau des fortschrittlichsten Landes harmonisiert werden.

Andererseits soll die Freiheit zur Vorreiterrolle rechtlich verankert werden. Der Entscheidungsprozeß soll durch die Einführung des Mehrheitsprinzips auch bei Art. 130s entblockiert werden. Darüber hinaus fordern die drei Verbände die rechtliche Verankerung mehrjähriger Umweltpläne, die umweltpolitische Ziele und Instrumente aufeinander abstimmen sollen - nach dem Vorbild der niederländischen Umweltpläne.

Die Aktion "Greening the Treaty" ist einer der erfolgreichen Kooperationsansätze der großen EG-Umweltverbände. Auffällig ist, daß dieses Konsenspapier den Umweltaspekt einseitig betont und den Demokratieaspekt weitgehend vernachlässigt. Nicht berücksichtigt in dem gemeinsamen Dokument ist die Kritik am EURATOM-Vertrag. Eine ökologische Energiepolitik wird nicht eingefordert. In einer Stellungnahme des EEB vom März 1988 wird diese noch betont. Das EEB erachtet es als falsch, die Förderung einer ganz bestimmten Technologie im EG-Vertrag zu verankern. Es macht seine Unterstützung einer erweiterten EG-Kompetenz im Energiesektor von einer Revision der Nuklearpolitik der EG abhängig.

Das EEB geht in seinen Positionen über dieses Konsenspapier hinaus. Gleichberechtigt mit der Integration der Umweltbelange fordert es auch eine Demokratisierung der EG und ihrer Institutionen. Kernpunkte dieser Erweiterung sind die Anwendung des Kooperationsprinzips mit dem europäischen Parlament auf den Art. 130s, eine verstärkte Sanktionsgewalt des Europäischen Gerichtshofs bei Rechtsverletzungen sowie die Verankerung des Akteneinsichtsrechts und der Verbandsklage (Memorandum an die italienische Präsidentschaft, 7/1990). Diese Forderungen werden in den folgenden Memoranden des EEB bekräftigt. Im Memorandum an die niederländische Präsidentschaft (6/1991) begrüßt es, daß die EG-Kommission erste vorsichtige Schritte in die Richtung der Beteiligung von Umweltverbänden gestartet hat, insbesondere bei Abgasen für Autos, bei der Abfallvermeidung und dem Umweltzeichen. Auf wichtigen Gebieten wie dem Strukturfonds, dem Europäischen Wirtschaftsraum, bei UNCED oder dem Life-Programm vermißt das EEB jedoch entsprechende Ansätze.

Im September 1991 startet der Geschäftsführer des EEB, Raymond van Ermen, eine zweite Initiative zur Revision der römischen Verträge. Diese versucht insbesondere der bevorstehenden Erweiterung der EG gerecht zu werden. Kernpunkt der Überlegungen ist ein Konzept für "Bioregionen" im Rahmen einer europäischen Konföderation. Ziel ist der grenzüberschreitende Schutz des kulturellen und ökologischen Erbes. Es soll eine koordinierte, über die EG hinausgehende Politik für umweltverträgliche Infrastrukturen, für eine gemeinsame Energieeffizienzpolitik und für einen regionalen Ausgleich geben. Darüber hinaus fordert das EEB auch die Erweiterung der Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auf ganze Programme, nicht nur auf einzelne Projekte. Diese Initiative fand allerdings - anders als die erste - nicht die Unterstützung der anderen Gruppen.

Die Initiative zur Ökologisierung der römischen Verträge stößt in den Niederlanden und in Deutschland auf aktive Unterstützung. In beiden Ländern fanden parallele Aktionen mit Stellungnahmen und Presseaktivitäten der Umweltdachverbände statt.

In Großbritannien muß man eher von einer passiven Unterstützung sprechen. Alle Umweltverbände erkennen die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens und lobten die Initiative von EEB, WWF und CEAT. Sie selbst beschäftigen sich jedoch nicht mit diesem Thema und überlassen es gerne den Brüsseler. Sie hatten beispielsweise beim ersten Textentwurf - im Gegensatz zu den deutschen und holländischen Gruppen, die über die undemokratische Entwicklung der EG-Institutionen beunruhigt sind - nicht bemängelt, daß Forderungen zur Demokratisierung der EG-Institutionen fehlten; technische Zusammenhänge standen für sie mehr im Vordergrund.

5.2.3 Regionalfonds

Im Hinblick auf den Regionalfonds ist das EEB seit 1988 aktiv. Im Oktober hat das EEB ein Seminar in Athen veranstaltet, das sich mit den Auswirkungen auf den Mittelmeerraum auseinandersetzte. Wesentlichste Forderung, die auch später immer wieder erhoben wurde, ist die nach der Anwendung des EG-Rechts auf die Regionalfondsinterventionen, insbesondere die regelmäßige Anwendung von Umweltverträglichkeitsprüfungen nicht nur auf die einzelnen Projekte, sondern auch auf die gesamten Programme. Darüber hinaus fordert das EEB eine Partizipation von Umweltverbänden bei der Projektplanung sowie ein Einsichtsrecht in die Akten und Planungen, die in vielen Ländern geheim gehalten werden. Das EEB fordert eine "schwarze Liste", die bestimmte Projekte von der Förderung durch die EG-Kommission ausschließt. Diese Forderungen wurden in späteren Memoranden wiederholt und insbesondere hinsichtlich der Partizipationsforderung konkretisiert und erweitert. Es soll öffentliche Hearings im Europäischen Parlament geben. NRO-Vertreter sollen in Ausschüssen beteiligt werden, die die Projektplanung begleiten. Auch die Geheimhaltung der Interventionen wird wiederholt heftig kritisiert.

Zwischen 1989 und 1990 verstärkten die spanischen Umweltexperten Manuel Ruiz und Ana Cuenca das EEB. Unter anderem war der Strukturfonds eines ihrer Schwerpunktthemen. Im Rahmen dieses Aufenthalts entstand eine Analyse zu den Auswirkungen der Eukalyptusplantagen in Spanien, die beträchtliche Auswirkungen auf die bisherige Förderpolitik der EG-Kommission hatte. Auf seine Recherchen geht auch die Kritik an ENVIREG und MEDSPA zurück. Das EEB befürchtet, daß diese Programme auch zur Finanzierung von Müllverbrennungsanlagen im ländlichen Raum der Peripherie verwendet werden können. Dies würde einen Mülltourismus in den ländlichen Raum erzeugen. Neben dieser inhaltlichen Kritik werden aber auch die beiden umweltbezogenen Programme wegen ihrer unzureichenden Finanzausstattung kritisiert. Wichtig erscheint dem EEB auch die regionale Umschichtung der europäischen Forschungspolitik - diese soll auch in die peripheren europäischen Regionen gelenkt werden.

Hinsichtlich des Strukturfonds hat jedoch auf europäischer Ebene eindeutig der WWF die Führung übernommen. Die Arbeit des WWF läßt sich auf das Integrierte Mittelmeerprogramm (IMP) von 1986 zurückführen. Damals hat der WWF eine Untersuchung über die ökologischen Folgen des IMP finanziert. Auch hinsichtlich des Regionalfonds hat der WWF eine Vorreiterrolle unter den internationalen Umweltverbänden übernommen. Seit 1988 wurden mehrere zum Teil von der EG-Kommission finanzierte Seminare veranstaltet, die auf die ökologischen Auswirkungen des Regionalfonds hinweisen sollten. In diesem Zusammenhang sind zwei allgemein informierende Broschüren und verschiedene Länderstudien entstanden⁶. Das EG-Büro des WWF verfügt weiterhin über ausführliche Analysen der Umweltwirkungen des Strukturfonds, die von den nationalen Gliederungen durchgeführt wurden.

Als erster Umweltverband plant der WWF jetzt auch eine Informationsbroschüre zum Regionalfonds in den neuen Bundesländern. Vorarbeiten wurden seit Sommer 1991 geleistet und ein weiterer größerer Auftrag an einen Agrarexperten vergeben. In Zusammenarbeit mit ehrenamtlichen lokalen Umweltschützern soll dabei eine Bestandsaufnahme und Vernetzung versucht werden.

Beim Thema Regionalfonds arbeitet der WWF von vorneherein mit anderen Verbänden eng zusammen. Dies unterscheidet ihn ganz entscheidend von Greenpeace, das nicht kooperationsbereit war. Bei den Seminaren nahmen zum Beispiel Leute von AEDENAT, CODA (Spa-

⁶ - D. Baldock (IEEP); H. Courrie, T. Long (WWF-EC-Unit): Reform of the Structural Funds - an Environmental Briefing, 1988
- NGO-Meeting: The EC-Structural Funds and the Environment: Planning Future Campaign Strategies, 26.10.1990
- D. Baldock, Marianne Wenning u.a.: The EC-Structural Funds - Environmental Briefing 2, Juni 1990
- ADENA/WWF: Environmental Effects of the Castilla-la-Mancha-Regional Development Plan, 1991

nien), LPN (Portugal), AnTaisce (Irland) etc. teil. Es besteht mittlerweile ein Euro-Netzwerk, das zu diesem Thema arbeitet.

Die Argumentationsweise der beiden Broschüren ist vor allem immanent. Nach der Darstellung der Ziele, Inhalte und Verfahren des Regionalfonds, bezieht sich der WWF auf allgemeine Erklärungen und besondere EG-Richtlinien, die die Integration der Umweltdimension in die sonstigen Gemeinschaftspolitiken einfordern.

In den Broschüren wird überprüft, inwieweit diese generellen Ansprüche tatsächlich umgesetzt werden. Dabei kommt der WWF zu folgenden zentralen Ergebnissen:

- aufgrund der Kurzfristigkeit des Verfahrens und des Personalmangels der EG-Kommission ist eine effektive Kontrolle der Umweltverträglichkeit der Projekte nicht möglich.
- Umweltverbände sind sowohl auf lokaler als auch auf nationaler und europäischer Ebene von der Projektentwicklung ausgeschlossen. Auch von ihrer Seite kann daher keine frühzeitige, effektive Kontrolle und Beeinflussung stattfinden.
- Die Fondsinterventionen halten sich nicht an EG-Recht, insbesondere nicht an die UVP-Richtlinie, die auch Öffentlichkeitsbeteiligung fordert. Die Broschüren bieten daher eine Liste wichtiger EG-Umweltvorschriften, auf die lokale Umweltgruppen hinweisen können, wenn sie eine Verletzung des EG-Rechts beobachten. Neben der UVP nennt die Broschüre insbesondere die Vogelschutzrichtlinie, das Akteneinsichtsrecht und die geplante FFH-Richtlinie. Sie bemerkt aber kritisch, daß insbesondere die UVP noch sehr zögerlich umgesetzt wird und auch nur eine begrenzte Reichweite hat.
- schließlich werden Beispiele für umweltschädliche Projekte gegeben.

Die Broschüren bleiben aber nicht bei einer defensiven Kritik des Vollzugsdefizits stehen, sondern fordern eine umfassende Reform von Verfahren und Inhalt des Strukturfonds. Eine Verfahrensreform mit einer Beteiligung von Umweltbehörden und Verbänden in allen Stadien der Projektentwicklung und -bewertung steht dabei im Vordergrund. Weiterhin fordert der WWF scharfe Sanktionen, wenn Länder sich nicht an das EG-Recht halten. Schließlich wird auch die Aufstockung der Umweltprogramme (ENVIREG, MEDSPA) eingefordert. Zwar soll sich der Strukturfonds generell an dem Kriterium der "nachhaltigen Entwicklung" orientieren - aber der WWF hat keine Leitbilder und konkrete Grundsatzkonzeption entwickelt, wie die Ökologisierung der Regionalprogramme der EG inhaltlich aussehen soll. Man kann die Politik des WWF also als defensive Gefahrenabwehr charakterisieren. Faktisch gehen die konkret ausgearbeiteten Forderungen nicht über die Berücksichtigung der Umweltdimension als "begleitende Politik" hinaus. Es fehlt ein positives und grundsätzliches Gestaltungskonzept, das Ökologie und Entwicklung in Einklang bringt - für eine Ökologisierung der Ökonomie. Die pragmatische Arbeit des WWF kann damit kulturell als ein Beispiel für den "britischen" Politikstil angesehen werden.

Mit gestaltenden Forderungen tritt dagegen das CAN in seiner Broschüre zur Klimarelevanz des EG-Haushalts auf. Es untersucht die bisherigen Finanzmittel, die im Rahmen des Strukturfonds für energiepolitische Ziele bereitgestellt worden sind. Auch wenn die Programme REGEN und VALOREN positiv bewertet werden, überwiegt auch hier eine kritische Einschätzung: Die Priorität des Strukturfonds liegt nicht bei Effizienzmaßnahmen und regenerativen Energieträgern, sondern bei der Förderung zentralistischer Angebotsstrukturen und großer Netze. Außerdem merken die Autoren kritisch an, daß das EG-Recht unzureichend angewandt wird. Aus dieser kritischen Analyse heraus entwickelt das CAN die Forderung nach einem 6. Ziel für den Regionalfonds: Energieeinsparung und die Verminderung von CO₂-Emissionen sollen gleichberechtigte Ziele werden. Das CAN fordert hierfür ein jährliches Budget von 4 Mrd. ECU.

In diesem Zusammenhang sind die kritischen Abhandlungen von ADENA/WWF und CODA über den Regionalen Entwicklungsplan Castilla de la Mancha bzw. Gesamtspaniens zu nennen. Es

handelt sich dabei um eine kritische Abhandlung über die ökologischen Auswirkungen des Regionalen Entwicklungsplanes (Plan de Desarrollo Regional) in Castilla-La-Mancha (ADENA-WWF; Frühjahr 1991), der praktisch die Grundlage für den operationellen Plan zur Verteilung der Strukturfonds-Mittel liefert. Die ADENA-Studie zweifelt die wirtschaftliche Zielsetzung des Plans - gerade aus EG-Perspektive - an (z.B. wenn es um die Intensivierung bzw. Neerschließung landwirtschaftlicher Flächen mittels aufwendiger Bewässerungsinfrastrukturen geht), zeigt anhand konkreter Projekte (u.a. aus den Bereichen Verkehr, Landwirtschaft, Wasserversorgung und Aufforstung) die ökologische Problematik der geplanten Infrastrukturmaßnahmen auf, fordert entsprechende Umweltverträglichkeitsstudien als obligatorisch für jede Maßnahme ein und listet alternative - wenn auch nicht detaillierte - Vorschläge auf. Die von CODA verfaßte Studie über "die Umweltauswirkungen des Regionalen Entwicklungsplanes Spaniens" (Barajas et al. 1989) entspricht in ihrem Anliegen, ihrer Darstellungs- und Argumentationsweise weitestgehend der ADENA-Dokumentation, bezieht in ihren Schlußfolgerungen allerdings den wirtschaftspolitischen EG-Kontext als eigentlichen Motor der "Planungsoffensive" mit ein. Als Konsequenz wird die politische Verantwortungs- und damit praktische Zahlungsbereitschaft der von dem fortschreitenden Industrialisierungsprozeß bzw. anhaltenden Wachstumskurs am meisten profitierenden - nördlichen - EG-Mitgliedsstaaten für die Erhaltung der letzten europäischen Naturreservate, z.B. in Spanien, eingefordert. Der Strukturfonds soll nicht nur der nord- und mitteleuropäischen Industrie die infrastrukturelle Erschließung Spaniens bezahlen, sondern darüberhinaus die - gerade auch vom anspruchsvollen mitteleuropäischen Konsumenten gewünschte - Sicherung der großen Naturgebiete mit ihren Potentialen für Tourismus und landwirtschaftliche Qualitätsprodukte.

Ausführlich wird auch im Rahmen der EEB-Binnenmarktstudie und des Weißbuchs für eine ökologische Wirtschaftspolitik der EG auf die Umweltdimension in den weniger entwickelten Regionen eingegangen. Dort betont das EEB das Argument, daß die Peripherie die großen technologischen Fehlentscheidungen der Zentren vermeiden und die Chance für umweltgerechte Infrastrukturen insbesondere im Verkehrsbereich nutzen soll.

5.3 Aktionen

Wie aus den obigen Darstellungen deutlich wird, gab es in den *Niederlanden* und *Großbritannien* kaum nennenswerte Aktivitäten zum Thema Umwelt und Binnenmarkt.

Die *deutschen* Verbände zeichneten sich durch eine lange Serie von Tagungen aus. Der Reigen begann Ende 1987 mit der Jahrestagung des DNR, es folgten Tagungen des VCD, des DNR, der **BUND**jugend, der vom DNR mitgetragene Deutsche Naturschutztag, des EURES-Instituts und des Instituts für Umweltrecht. Auf all diesen Tagungen wurde ein starkes Interesse und großer Handlungsbedarf bekundet. Ihnen folgten aber keine konkreten Aktionen.

Mit unterschiedlicher Resonanz engagierten sich DNR und BUND in der Pressearbeit. Während die Vorstellung der EEB-Studie zu Binnenmarkt und Umwelt ein erhebliches Presseecho hervorrief, stieß das Weißbuch nur auf beschränkte Resonanz. Erst als dieses in ansprechender Form als Sonderheft der Zeitschrift "Politische Ökologie" erschien, wurde es von der Frankfurter *Rundschau* ausführlich gewürdigt. Ausschlaggebend dürfte der Zeitpunkt gewesen sein: im Vorfeld des Europawahlkampfes ließ sich ein EG-Thema besser vermarkten als in der Zwischenwahlzeit. Der BUND erreichte mit der Vorstellung seines Memorandums lediglich kleine, unauffällige Meldungen.

Im BUND wurde das Binnenmarktthema vor allem von der Wirtschaftswissenschaftlerin und stellvertretenden Vorsitzenden Angelika Zahrt aufgegriffen, nachdem sie mehrmals auf Tagungen um eine Stellungnahme gebeten wurde und sich daraufhin in das Thema eingearbeitet hat.

In **Spanien** findet der Protest gegen die großen Infrastrukturmaßnahmen der spanischen Regierung vor allem vor Ort statt. Bekannt ist der international gewordene Widerstand an der Costa Donana sowie in der Extremadura. In der Extremadura konnten sogar einzelne Projekte gestoppt werden. Im Frühjahr und Sommer 1992 veranstalten verschiedene Jugendorganisationen Protestcamps gegen große Autobahntunnels in den Pyrenäen, die wertvolle Naturschutzgebiete durchschneiden.

EG-Ebene

Im **EEB** beginnt eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema Binnenmarkt und Umwelt ungefähr mit dem Amtsantritt des neuen Geschäftsführers Raymond van Ermen Anfang 1988. Diesem fiel es anfangs relativ schwer, den Vorstand von der Bedeutung ökonomischer Fragen für den Umweltschutz zu überzeugen. Zwar erkannte man den Handlungsbedarf und sah gewisse Gefahren für die Umwelt durch das Binnenmarktprogramm, aber es bestand zu Anfang relativ große Ratlosigkeit, wie man mit dem Thema umgehen sollte.

Im April 1988 verfaßte der Geschäftsführer ein erstes Papier, daß seine inhaltliche und politische Linie verdeutlichte. Kern seiner Argumentation ist die gegenseitige Bedingtheit einer sich globalisierenden Ökonomie und hoher Umweltstandards. V. Ermen fordert eine "starke Umweltpolitik für eine starke Wirtschaftspolitik. Die Umweltstandards der EG sollen den höchsten Standards in der OECD angepaßt werden. Auffällig ist die globale Perspektive seiner Gedanken. Ihm geht es um den "großen Wurf" einer ökologischen Neuorientierung für die Weltgesellschaft. In seinem Diskussionspapier bespricht v. Ermen Themen wie die **Ökologisierung multinationaler Konzerne**, einer "technologischen Revolution für eine saubere Umwelt" und einer "Intelligenzrevolution" im Bereich des Konsums. In diesem Papier entwickelt v. Ermen zum ersten Mal die Vision einer europaweiten Multimediakampagne zum Thema Umwelt und Binnenmarkt, in deren Rahmen u.a. mit einer Buchveröffentlichung und Fernsehspots gearbeitet werden soll. Die Perspektiven einer Neuorientierung der Ökonomie sollen in den Ländern in Form von **zwölf nationalen runden Tischen** ("Round Tables") zwischen Umweltbewegung, Wirtschaft und Verwaltung diskutiert werden. Die Umsetzung dieses Konzepts ist mit starken Abstrichen in den folgenden Jahren versucht worden.

Eher zufällig ist die **Idee** einer Studie über die neuen Harmonisierungsansätze entstanden, die im Sommer 1988 in Auftrag gegeben wurde (vgl. Seite 19).

In der Folge dieser Studie vermittelt das EEB einen Experten sowohl an die TASK FORCE über Umwelt und Binnenmarkt (Mai 1989) als auch später an den Wirtschafts- und Sozialausschuß (März-September 1990). Mitte 1989 wurde eine Personalstelle eingerichtet, die sich **schwerpunktmäßig** mit diesem Themenbereich beschäftigen sollte. Diese mußte aber bereits Mitte 1990 aus finanziellen Gründen wieder aufgegeben werden.

Die TASK FORCE zu Binnenmarkt und Umwelt war Auslöser weiterer Aktivitäten des EEB. Als bekannt wurde, daß die Kommission den relativ kritisch gehaltenen Bericht unter Verschluss halten wollte, hat das EEB beträchtlichen Druck für seine Veröffentlichung ausgeübt. Da ohnehin bereits erste Fassungen aus der Verwaltung herausgesickert waren, entschied sich die Kommission zu einer Flucht nach vorne und veröffentlichte den Bericht, ohne ihn allerdings zu einem offiziellen Kommissionsdokument zu machen.

Bereits im Dezember 1989 lud der Geschäftsführer des EEB zu einem Aktionstreffen ein, das zum Ziel hatte, die Diskussion um den Binnenmarkt in den zwölf Nationalstaaten voranzutreiben. Das Konzept bestand darin, die oben genannten "Round Tables" mit Vertretern von Wirtschaft, Verwaltung und Umweltverbänden zu den Umweltfolgen des Binnenmarktes in dem jeweiligen Land zu organisieren. Die Ergebnisse und Forderungen dieser Tagungen sollten für die Erarbeitung eines "Weißbuchs der Umweltverbände" genutzt werden, das möglichst konkrete Handlungsanleitungen für eine gemeinschaftliche Umweltpolitik entwickeln sollte.

Die Größe dieses Konzepts bestand zweifelsohne darin, einen europäischen Diskussionsprozeß zu organisieren, der einem ähnlichen Grundraster an Fragen folgt. Wie schwer dies tatsächlich ist, sollte sich im Laufe des folgenden Jahres herausstellen.

Das Konzept hatte von Anfang an mehrere Schwachpunkte, auf die allerdings keiner der Teilnehmer des Aktionstreffens hingewiesen hatte:⁷

Es vermischt eine eigenständige Positionsfindung der europäischen Umweltverbände mit der "Partnerschaftsidee". Die Idee eines runden Tisches, an den sich bisherige Kontrahenten zum "herrschaftsfreien Diskurs" zusammensetzen, war zwar seit dem Zusammenbruch der kommunistischen Regimes auch im Westen in Mode gekommen, sie setzt allerdings einerseits den Diskurswillen der Akteure und andererseits auch gewisse reale Grundlagen für Partnerschaft voraus - zumindest eine klare, wenn auch offene Position der Partner. Gegen Ende 1989 konnte man von den meisten Umweltverbänden in der EG jedoch nicht erwarten, daß sie eine gründliche Analyse des Binnenmarktes und entsprechende Forderungen bereits erarbeitet hatten. Auf die vorgeschaltete interne Selbstverständigung der Umweltbewegung wurde in dem Konzept zu wenig Wert gelegt.

Es war nicht ganz klar, welche Funktion dieses "Schattenprogramm" der Umweltverbände, das "Weißbuch für eine ökologische Wirtschaftspolitik der EG", haben sollte. Programme haben bei Parteien zumeist die Funktion der internen Konsensfindung und Diskussionsförderung. Eine solche Funktion könnten sie auch bei Umweltverbänden haben. Die vordergründig naheliegendste Funktion, die Kommission mit einem komplexen und umfangreichen Forderungskatalog zu konfrontieren, paßt relativ wenig in die politische Kultur der EG-Institutionen, es sei denn als Diskussionsbeitrag zu ähnlichen Projekten der Kommission (5. Umweltaktionsprogramm, UNCED '92). Die eigentliche Funktion des Weißbuchs wurde erst im Laufe des Jahres gefunden. Sie hatte verbandsintern die Aufgabe, die kritisch gewordenen radikaleren Gruppen politisch zu integrieren? Für die an sich sinnvolle Organisation eines breiten Diskurses unter den Verbänden war der Zeitrahmen zu eng. Auch zur Vorbereitung des 5. Umweltaktionsprogramms und von UNCED wurde das Weißbuch nicht explizit genutzt. Trotzdem ist das Weißbuch in der EG-Kommission verteilt und gelesen worden und hat durchaus seine Spuren in der Formulierung des Entwurfs zum 5. Umweltaktionsprogramm hinterlassen (insbesondere hinsichtlich des sektoralen Ansatzes und der Formulierung einer umweltorientierten Strukturpolitik).

Die Aktion wurde von oben nach unten organisiert, was insbesondere bei den großen Mitgliedsverbänden zu erheblicher Zurückhaltung führte. Nur in Belgien und Spanien wurden runde Tische von großen Mitgliedern organisiert, in den anderen Ländern vor allem von kleinen Gruppen oder Beratungsfirmen, die sich dadurch eine gewisse Profilierung versprachen.

Der Rückhalt für dieses Aktionskonzept war bei den wichtigsten Mitgliedern des EEB lediglich ein passiv unterstützender. Das Generalthema Binnenmarkt und Umwelt war zu weit von den Aktivitätsschwerpunkten vieler Gruppen entfernt. Für die sehr pragmatischen Gruppen ist es zu allgemein und komplex, schwer vermittelbar und erscheint kaum "gewinnbar", d.h. nur wenig Aussicht auf Erfolg zu haben. Ökonomie und Ökologie ist nur für wenige Gruppen wirklich im Mittelpunkt ihrer Arbeit. Weiterhin paßte eine größere zusätzliche Investition für viele Verbände so kurzfristig nicht in ihren Arbeitsplan hinein.

⁷ Da der Autor hierbei selbst beteiligt war und durch sein Engagement zwar nicht die politische, aber durchaus eine reale Teilverantwortung zu tragen hat, ist die folgende Analyse der Bericht eines durch Erfahrung klüger Gewordenen. Sicher war die Idee von Raymond van Ermen für alle Beteiligten ein Experiment ohne die Erfahrung mit Vorläufern, auf die man hätte zurückgreifen können.

⁸ Im Memorandum an die Niederländische Präsidentschaft wird im Zusammenhang mit dem 5. Umweltaktionsprogramm auf das Weißbuch hingewiesen.

Am Rande der EEB-Jahresversammlung im Dezember **1990** wurde der Entwurf des Weißbuchs trotzdem intensiv diskutiert und fand breite Unterstützung. Lediglich zur Agrarpolitik entstand eine Grundsatzkonkurrenz unter den Verbänden, die aber in darauf folgenden Arbeitssitzungen vermittelt werden konnte. Der Entwurf erhielt jedoch keine formelle Absegnung durch die Jahresgeneralversammlung, da die redaktionelle und sprachliche Überarbeitung sowie die Einarbeitung der Änderungsanträge noch ausstanden.

Das Weißbuch wurde schließlich nur mit sehr niedrigem politischem Profil in die öffentliche Diskussion eingebracht.

Die Geschichte des Weißbuchs läßt ein Dilemma des EEB deutlich werden. Das Thema Binnenmarkt und Umwelt ist nicht Arbeitspriorität der Mitglieder. Als Dachverband hat das EEB nur beschränkte Möglichkeiten, dieses zweifelsohne als wichtig zu betrachtende Thema von oben in die Arbeit der Mitglieder zu integrieren. Der Geschäftsführer hat seine Möglichkeiten überschätzt, ein von ihm als richtig und wichtig erachtetes Thema von oben in die Arbeit der Mitglieder zu integrieren. Eine Politisierung des Themas von unten wäre aber überhaupt nicht zustande gekommen. Als europäischer Verband hat das EEB einen natürlichen Startvorteil darin, die Bedeutung eines europäischen Themas zu erkennen, ist aber als Dachverband letztlich immer auf einen von unten nach oben verlaufenden Entscheidungs- und Willensbildungsprozeß angewiesen. Der Geschäftsführer befand sich im Zwiespalt, in der Sache Recht zu haben, aber im Verfahren die Grenzen eines Dachverbands akzeptieren zu müssen. Er hat sich für die "Sache" entschieden.

Der WWF hat sich insbesondere im Kontext des Strukturfonds auf mehreren Tagungen hervorgetan. Interessant war dabei die Tagungsstrategie: Es wurden Vertreter der GD XI, der GD XVI, der GD VI und der Europäischen Investitionsbank eingeladen. Diese wurden mit einigen Fallstudien von Vertretern von Umweltverbänden aus Irland, Spanien, Griechenland und Portugal konfrontiert. Auf dem Seminar wurden dadurch Widersprüche und politische Gegensätze zwischen den einzelnen Generaldirektionen deutlich. Die Kommission betonte ihren eigenen guten Willen und verortete den größten Widerstand gegen die Integration der Umweltdimension bei den Regierungen. Einige Initiativen der Kommission in die Richtung einer systematischeren Kontrolle seien von den nationalen Regierungen abgeblockt worden. So hat die Kommission ein "Vademecum" zur Überprüfung der Umweltverträglichkeit der Projekte und Programme erarbeiten lassen, das aber von den Regierungen als formales verwaltungsinternes Instrument abgelehnt worden sei. Eine besondere Kontroverse entstand auf dem Seminar um die Förderprogramme der Kommission und der Europäischen Investitionsbank für die Eukalyptusplantagen in Portugal. Der heftige Protest der Verbandsvertreter veranlaßte einzelne Kommissionsvertreter dazu zu versprechen, daß man die Frage noch einmal überprüfen wolle.

Auf der Tagung im Oktober **1990** beschlossen die anwesenden Verbände, eine europäische Charta zum Strukturfonds mit Forderungen für eine "nachhaltige Entwicklung" zu erarbeiten. Diese soll Teil einer Kampagne zur Reform des Strukturfonds bilden, an der sich nicht nur verschiedene Umweltverbände sondern auch andere Organisationen (Bauernverbände, Verbraucher, Gewerkschaften) beteiligen sollen. Diese Stellungnahme wurde im Februar **1992** der Öffentlichkeit vorgestellt. Sie war von 69 Verbänden unterzeichnet!

⁹ Die GD XVI behauptet, daß umweltbezogene Anträge bevorzugt bewilligt worden sind, während die GD XI das Gegenteil behauptet.

5.4 Fazit

Das generelle und symbolträchtige Thema Europa '92 eignet sich aufgrund des unterschiedlichen strategischen Verhältnisses der Umweltverbände zur EG schlecht für eine europaweite Kampagne. Erfolgsversprechender sind gezieltere, konkreter ansetzende Aktionen, wie die zur Reform der europäischen Verträge.

Die Umweltverbände taten sich zu Anfang schwer, dieses Thema an der Schnittstelle zwischen Ökologie und Ökonomie politisch aufzugreifen. Inhaltlich ist ihnen dies nach einigen Anlaufschwierigkeiten jedoch gelungen. Sie haben mit ihren Diskussionsbeiträgen sowohl den Bericht der TASK FORCE zu Binnenmarkt und Umwelt als auch die Entwicklung des 5. Umweltaktions-Programms beeinflussen können.

Am erfolgversprechendsten waren konkrete Interventionen wie die zur Reform der Römischen Verträge oder zum **Strukturfonds**. Hier gelang eine breite und aktive Unterstützung durch zahlreiche Gruppen - unter anderem weil die Reichweite der Forderungen auf eine konkrete Politikbeeinflussung ausgerichtet war und sich nicht in Grundsatzserklärungen erschöpfte.

Grundsatzserklärungen kamen vor allem von deutscher Seite und, von dieser beeinflusst, vom EEB. Sie wurden jedoch nicht weiter zur Politikbeeinflussung genutzt.

Der größte "Erfolg", den die Umweltverbände in der Debatte um den Binnenmarkt verbuchen konnten, war die Veröffentlichung des TASK-FORCE-Berichts infolge ihres Drucks auf die EG-Kommission. Dieser Bericht wurde insbesondere vom EEB und von CEAT in der Folge aktiv genutzt.