

discussion paper

# 18

Christian Hey, Uwe Brendle

Umweltverbände und EG

EURES discussion paper dp-18  
ISSN 0938-1805

1992

EURES  
Institute for Regional Studies in Europe  
Schleicher-Tappeser KG  
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG  
Tel. 00491761170 44 1-0  
Fax 00491761170 44 1-44

## **Das EURES-Institut**

Ökonomie und Ökologie gehören für uns zusammen.

Eine nachhaltige Entwicklung braucht eigenständigere regionale Strukturen und intensivere europäische Zusammenarbeit.

Wir helfen, Perspektiven zu entwickeln und Ideen in die Tat umzusetzen.

Wir vermitteln. Zwischen Wissenschaft und Praxis, zwischen Ansprüchen und Interessen, zwischen unterschiedlichen Kulturen.

## **Unser Anliegen**

Das EURES-Institut für regionale Studien in Europa ist ein unabhängiges Unternehmen für Beratung und Forschung. Es arbeitet mit vorwiegend sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Methoden für öffentliche und private Auftraggeber. Alle Arbeiten und Ansätze des EURES-Instituts sind durch drei wesentliche Anliegen geprägt:

- Nachhaltige Entwicklung
- Europäische Zusammenarbeit
- Demokratie

Eine verstärkte Beachtung regionaler Strukturen und Besonderheiten in Verbindung mit einer europäischen Perspektive ist in vielen Bereichen die Voraussetzung, um diesen Zielen näher zu kommen.

## **Unsere Arbeitsbereiche**

Das EURES-Institut gliedert sich in zwei Arbeitsbereiche, die sich in diesem Sinne ergänzen:

- Arbeitsbereich Regionalentwicklung
  - Integrierte Regionalentwicklung
  - Tourismus
  - Wirtschaft/ Arbeitsmarkt/ Weiterbildung
    - Unternehmenskooperation und Logistik
- Arbeitsbereich Europäische Umweltpolitik
  - Europäische Umweltpolitik allgemein
  - Güterverkehr
  - Grenzüberschreitende Zusammenarbeit

## **Umweltverbände und EG**

Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände für die Verbesserung des Umweltbewußtseins und der Umweltpolitik in der europäischen Gemeinschaft

Zusammenfassung des Schlußberichts des gleichnamigen Forschungsprojektes Nr. 10101080 des Umweltbundesamtes im Rahmen des Umweltforschungsplans des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Christian Hey  
Uwe Brendle

1992

EURES  
Institut für Regionale Studien in Europa  
Schleicher-Tappeser KG  
Basler Straße 19, D-79100 FREIBURG  
Tel. 00491 7611 70 44 1-0  
Fax 00491 761 170 44 1-44

Das vorliegende discussion paper ist die Zusammenfassung der Ergebnisse des Forschungsprojektes Nr. 10101080 des Umweltbundesamtes im Rahmen des Umweltforschungsplans des Ministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Die Langfassung des Schlußberichts erschien 1994 unter dem gleichen Titel beim Westdeutschen Verlag in Opladen (vgl. Publikationshinweis im Anhang).

## Inhalt

1	Einleitung . . . . .	1
2	Analyse . . . . .	2
2.1	Zum Politikstil . . . . .	2
2.2	Zur Bedeutung der politischen Ebenen . . . . .	6
2.3	Chancen und Grenzen für europäische Kampagnen . . . . .	7
2.4	Institutionalisierung der Europaarbeit in den Verbänden . . . . .	9
2.4.1	Europäische Ebene . . . . .	9
2.4.2	Großbritannien . . . . .	11
2.4.3	Deutschland . . . . .	12
2.4.4	Niederlande . . . . .	12
2.4.5	Spanien . . . . .	13
2.4.6	Fazit . . . . .	13
3	Perspektiven . . . . .	14
3.1	Zur Rolle von Dachverbänden . . . . .	14
3.2	Wege zum politischen Instrumentenmix . . . . .	16
3.2.1	Instrumente . . . . .	16
3.2.2	Strategiefähigkeit und Instrumentenmix . . . . .	18
3.2.3	Organisationsstrukturelle Veränderungen . . . . .	19
3.2.4	Finanzierung . . . . .	19
3.3	Zum Strategiedilemma zwischen Akzeptanz und Kritik der Spielregeln . . . . .	20
3.4	Brückenköpfe der Verwaltung oder fordernde Gesprächspartner? . . . . .	22
4	Handlungsempfehlungen . . . . .	23
5	Weiterer Forschungsbedarf . . . . .	32
6	Inhaltsverzeichnis der Langfassung . . . . .	34



## 1 Einleitung

Die Ökologiebewegungen in Europa befinden sich derzeit in einem tiefgreifenden Wandel. In vielen Ländern vollzieht sich ein Übergang von einer Bewegung zu strategisch arbeitenden Verbänden. Dieser Wandel von der Bewegung zur Institution ist die Reaktion auf drei Entwicklungen, die sich in den achtziger Jahren vollzogen haben:

dem erheblichen Wachstum großer Verbände, in denen inzwischen in der EG über 10 Millionen Menschen organisiert sind,

der politischen Karriere des "Umweltthemas" und einem damit verbundenen veränderten Anforderungsprofil,

der Internationalisierung der Umweltpolitik, die ein koordiniertes Handeln auf verschiedenen Ebenen erfordert.

Dieser Prozeß vollzieht sich in den einzelnen Ländern Europas in unterschiedlichen Ausprägungen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Die vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Umweltministeriums finanzierte Untersuchung zu den "Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände in der EG" analysiert diese Veränderungen. Sie vergleicht dabei die unterschiedlichen nationalen Handlungsbedingungen für Umweltverbände in Deutschland, Spanien, den Niederlanden, Großbritannien und auf europäischer Ebene. Umweltverbände haben ihre jeweiligen nationalen Antworten auf diese Rahmenbedingungen entwickelt. Ihr Politikstil und ihre politische Kultur werden dabei besonders berücksichtigt. Man kann im internationalen Vergleich ausgesprochen nationale Profile erkennen, die bedeutsamer sind als politische Differenzen zwischen unterschiedlichen Gruppen (z.B. Naturschutz versus politische Ökologie).

Die unterschiedlichen nationalen Politikstile erweisen sich bei der Entwicklung gemeinsamer europäischer Aktivitäten als eine große Hürde. Dies konnten die vier thematischen Fallstudien (Umwelt und Binnenmarkt, Energiesteuern, Umweltzeichen, Flora-Fauna-Habitatschutz FFH) aufzeigen. Interkulturelle Lernbereitschaft wird damit zur Erfolgsbedingung für die Einflußnahme der Umweltverbände auf europäischer Ebene.

Lernbereitschaft ist auch von den politischen Institutionen gefordert: Die international vergleichende Studie belegt, daß der Umgang der Verwaltungen auf nationaler und europäischer Ebene mit den historisch jungen Umweltverbänden noch nicht selbstverständlich geworden ist. Man kann von einem großen Demokratiedefizit sprechen, was die Beteiligung dieser neuen Interessen angeht. 10 Millionen Umweltschützer sind noch immer weitgehend ohne formale Beteiligungsrechte in Brüssel. Wie sie trotzdem versuchen, Einfluß zu nehmen, wird anhand der Fallstudien und anhand einer genauen Analyse des Entscheidungsverfahrens in der EG aufgezeigt.

Die Untersuchung ist als eine politisch-strategische Beratung für Umweltverbände und Verwaltung angelegt. Den Umweltverbänden soll sie das Handwerkszeug für eine längst überfällige Strategiediskussion liefern. In der Studie werden die Umweltverbände aufgefordert, den Übergang von der Bewegung zur Institution konsequenter zu vollziehen, als sie dies zumindest in Deutschland getan haben.

Der Verwaltung bietet sie einen Einblick in die komplexe Binnenstruktur von Umweltverbänden, die verstanden werden muß, wenn staatliche Partizipations- und Kooperationsangebote auf einen fruchtbaren Boden fallen sollen. Insbesondere aus der Kooperation des niederländischen Umweltministeriums mit den Umweltverbänden auf nationaler und auf europäischer Ebene können einige Lehren gezogen werden. Das vom Umweltbundesamt im Rahmen des Umweltforschungsplans des Umweltministeriums finanzierte Forschungsprojekt zu den "Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände in der EG" hatte zwei Ziele: zum einen die bisherige EG-Arbeit von Umweltverbänden zu analysieren und zum anderen eine Beratung für Umweltverbände zu leisten. Theoretischer und methodischer Ausgangspunkt des Projektes war der Stand der wissenschaftlichen Diskussion über die Neuen Sozialen Bewegungen und zu der "Chancenstruktur", die verschiedene politische Systeme bieten. Hieraus ergab sich die für die Anlage des Projektes zentrale Annahme, daß unterschiedliche nationale politische Systeme die Arbeit der Umweltverbände entscheidend prägen.

## 2 Analyse

Die Umweltverbände in den vier Vergleichsländern weisen ausgeprägte nationale Profile hinsichtlich ihres Politikstils, ihrer Stärken und Schwächen, hinsichtlich ihrer Hauptaktionsebene und ihrer Themen auf. Diese nationalen Profile haben eine mindestens ebenso große Bedeutung für die Arbeit der Umweltverbände, wie sie den unterschiedlichen politischen Ausrichtungen zukommt (z.B. Naturschützer, Politikbeeinflusser, mobilisierende Organisationen). Diese nationalen Profile stehen in einem engen Zusammenhang zum nationalen politischen System. Sie sind den Verbandsvertretern "selbstverständlich", was zu unterschiedlichen und widersprüchlichen Erwartungen auf europäischer Ebene führt, mit denen vor allem die Dachverbände zu kämpfen haben. Organisatoren erfolgreicher transnationaler Projekte in der EG sind nicht selten mit den unterschiedlichen Kulturen vertraut und können zwischen diesen vermitteln.

### 2.1 Zum Politikstil

Hinsichtlich des politischen Stils der Verbände wurde im Theorieteil zwischen einem "wertorientierten" und einem "erfolgsorientierten" Politikstil unterschieden. "Wertorientiert" bezieht sich auf die Darstellung der eigenen Position, also des "Richtigen", "Wahren" und "Notwendigen" nach außen. Wichtig ist die "Identität" der Organisation. Grundsatzfragen haben daher einen hohen Stellenwert. Die interne Organisationsstruktur und interne Verfahrensfragen - insbesondere die innerverbandliche Demokratie - spielen eine ebenso große Rolle wie die eigentlichen materiellen Ziele des Verbandes. "Erfolgsorientiert" stellt dagegen die Machbarkeit und die Umsetzung eines Ziels in den Vordergrund. Es geht also mehr um den strategischen Einsatz verschiedener Instrumente der Politikbeeinflussung, um die "Gewinnbarkeit" der Aktivitäten. Wert- und erfolgsorientiert sind unterschiedliche Methoden der Umweltverbandspolitik. Wertorientierte Politikformen können im Rahmen eines strategischen Ge-

---

1

Die Trennung in wert- und erfolgsorientiert ist idealtypisch, in der Realität tauchen v.a. Mischformen auf.



samtkonzeptes durchaus auch erfolgsorientiert eingesetzt werden (z.B. "Zangenbewegung").

Chancenstruktur des politischen Systems	Politikstil	
	eher wertorientiert und eher ehrenamtlich	eher erfolgsorientiert und eher professionell
eher offen		GB, NL
eher geschlossen	D, SP	

**Tabelle 1** Chancenstruktur und Politikstil im Vergleich: Deutschland, Spanien, Großbritannien, Niederlande

Betrachtet man die vier untersuchten Länder, so überwiegt in Großbritannien und den Niederlanden eher eine Verbandsstruktur, die auf die unmittelbare Politikbeeinflussung ausgerichtet ist, in Deutschland und Spanien dagegen eine Verbandstruktur, deren Stärke in der Erarbeitung und Verbreitung von Grundsatzpositionen sowie in Aktionen zu konkreten Projekten liegt.

Tabelle 1 verdeutlicht den Zusammenhang zwischen Politikstilen und dem politischen System.

Die Beispielländer wurden nach dem Grad der Offenheit des politischen Systems unterschieden. In einem offenen politischen System ist die Mobilisierungsschwelle für Umweltinteressen niedrig; sowohl das Parteiensystem, als auch die Verwaltung nehmen die Themen und Positionen der Umweltbewegung auf. In einem geschlossenen politischen System ist die Mobilisierungsschwelle hoch.

Hinsichtlich des Politikstils muß die Ausgangsthese des Projektes differenziert werden, nach der geschlossene politische Systeme Anreize zu wertorientierten, polarisierenden Politikstilen schaffen, während offene politische Systeme ein erfolgsorientiertes, eher versöhnliches Verständnis fördern. Entscheidend sind offenbar die **informellen Zugangsmöglichkeiten** zu den politischen Entscheidungsgremien, wie am Beispiel Großbritanniens und der Niederlande aufgezeigt werden kann.

Das politische System in **Großbritannien** ist zwar formal geschlossen, erlaubt aber einen informellen Zugang. Umweltverbände haben in Großbritannien keine Chance, die "Machtfrage" zu stellen, da das britische Wahl- und Parteiensystem ("the winner takes all") für neue Themen wenig aufnahmebereit ist. Sie haben daher ihre einzige Chance wahrgenommen, Einfluß zu nehmen: über informelle Kontakte zur Verwaltung. Sie sind Teil der für die britische Politik kennzeichnenden informellen "Policy Communities" - Politiknetzwerken zwischen Staat und Gesellschaft, die außerhalb öffentlicher politischer Auseinandersetzungen arbeiten. Umweltverbände haben gelernt, ihre Forderungen und Vorstellungen auf das "in den Spielregeln und gegebenen Kräfteverhältnissen Machbare" zu übersetzen, "Interessenpolitik"<sup>2</sup> zu betreiben und akzeptable Einzelforderungen zu erheben, die dadurch vermittelt werden, daß man sich auf die Logik der Verwaltung einläßt und daß man sie "verdaubar" macht. Der politische Stil der britischen Umweltverbände ist Reaktion auf ein politisches System mit einer starken Exekutive und einem schwachen Parlament.

Das **niederländische politische System** weist umgekehrte Kennzeichen auf: ein starkes

<sup>2</sup>

Der Begriff "Interesse" wird hier im Sinne eines besonderen Einzel-Interesses (z.B. am Schutz einer einzelnen Vogelart), nicht im Sinne eines Allgemeinwohlinteresses (z.B. der Gattungsfrage) verwendet.

Parlament mit vielen Parteien, die neue Themen aufgegriffen haben, eine offen-integrative politische Kultur, aber eine relativ schwache Exekutive. Auch hier sind inzwischen "Policy Communities" unter Einbeziehung der Umweltverbände entstanden. Das politische System der Niederlande eröffnet jedoch umfassendere Chancen für Umweltverbände als das britische. Es gibt nicht nur die informelle Verbindung zur Regierung, sondern auch den machtpolitisch relevanten Zugang zum Parteiensystem. Historisch ist das politische System einerseits durch die Nachkriegsphase einer konsensorientierten Kooperation der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen geprägt, andererseits durch die heftigen Konflikte der Nach-68er Ära. Diese beiden Seiten spiegeln sich auch in den Aktionsformen der Umweltverbände wieder, die von sehr kritischer Grundlagenarbeit über öffentliche Mobilisierung bis zur engen Kooperation mit der Verwaltung reichen. In den Niederlanden hat sich eine funktionale, politische und räumliche Arbeitsteilung zwischen mobilisierenden (z.B. Milieudefensie) und politikbeeinflussenden Verbänden (z.B. Stichting Natuur en Milieu) herausgebildet, die aufgrund enger Arbeitskontakte zwischen den Mitarbeitern der einzelnen Verbänden gut funktioniert.

Offensichtlich ist der Gegensatz zur deutschen und zur spanischen Verbandsstruktur. Deutsche Verbände sind sehr stark in der Formulierung von Grundsatzpositionen und in der Erarbeitung von Spezialwissen - in ihnen hat die Wertorientierung einen hohen Stellenwert. Diese Grundsatzpositionen sind zumeist durch den europaweit stärksten aus der Ökologiebewegung stammenden, vor allem naturwissenschaftlich-technisch orientierten Wissenschaftsbereich untermauert. Auffällig ist jedoch die Schwäche der Lobbystruktur auf nationaler Ebene.<sup>3</sup> Kontakte zwischen nationaler Umweltverwaltung und Umweltverbänden finden vor allem auf der Repräsentantenebene statt, weniger auf der Fachebene. Die Umweltverbände sind nicht selbstverständlicher Teil eines Umweltpolitik-Netzwerks. Die Arbeit der deutschen Umweltverbände richtet sich vor allem an die Öffentlichkeit. Die direkte Begleitung und Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses würde dem Selbstverständnis vieler deutscher Verbände widersprechen - sofern sie mit "faulen Kompromissen" verbunden sind. Das Personal in den Verbänden hat eher "Binnenfunktionen" als auf die unmittelbare Politikbeeinflussung ausgerichtete Funktionen. Auch die starke Position der Ehrenamtlichen und der unteren Ebenen in den Verbänden erschweren strukturell den Aufbau oder die Existenz von engen Arbeitskontakten zwischen Verwaltung und Verbänden.

Dieser Politikstil stellt die rationale Reaktion auf ein lange Zeit geschlossenes politisches System und auf die historische Erfahrung unversöhnlicher Konflikte zwischen Staat und Umweltbewegung dar. Der Staat reagierte auf den Atomkonflikt mit Repression. Die Mobilisierungsschwelle für zentrale Anliegen der Umweltbewegung war bis Mitte der achtziger Jahre extrem hoch. Trotz der Schaffung eines Umweltministeriums wird Umweltpolitik noch immer weitgehend ohne die, die sie fordern, konzipiert. Der Staat hat sich seinen eigenen Beraterkreis (z.B. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Arbeitsgemeinschaft Umweltschutz) geschaffen - Umweltverbände sind allenfalls "geduldete" Gesprächspartner. Der noch immer kärgliche Zugang von Umweltverbänden zu Beratungsgremien (z.B. ZKBS, Zentralstelle zur Kontrolle der biologischen Sicherheit) mußte ebenfalls politisch erkämpft werden. Man kann in Deutschland von einer eher geschlossenen Verwaltung sprechen - die Akzeptanz der Ökologiematik wurde zum Teil über das Parteiensystem und die Öffentlichkeit "erkämpft". Die fehlende Vertrauensgrundlage zwischen Staat und Umweltverbänden trägt zu der für Deutschland ohnehin typischen Betonung formaler und struktureller Forderungen (Klage-, Beteiligungs-Informationsrechte) bei. Dieses "gespannte Verhältnis" zwischen Staat und Umweltverbänden ist eine der wesentlichen Ursachen für das "Pressure-Group-Profil", das deutsche Umweltverbände im internationalen Vergleich haben.

Deutliche Unterschiede sind jedoch zwischen den neuen und den alten Bundesländern be-

3

Auf kommunaler und regionaler Ebene ist die Situation zum Teil anders, dort nehmen sich beide Seiten als Gesprächspartner wahr.

obachtbar. Die gemeinsame Schlüsselerfahrung am "runden Tisch" und zum Teil als Opposition zum SED-Regime haben dort kooperativere und freundlichere Umgangsformen zwischen Umweltverbänden und Verwaltung entstehen lassen.

Noch krasser ist die Spannung zwischen Verwaltung und Umweltverbänden in **Spanien**. 40 Jahre Franco-Diktatur haben dort sowohl in der Verwaltung als auch in Umweltverbänden ihre Spuren hinterlassen. Umweltgruppen waren für die Linke unter der Franco-Diktatur das noch erlaubte Schlupfloch für politisches Engagement. Das umweltpolitische Desinteresse der spanischen Regierung und das Übergewicht der sozialen Frage drücken das Umweltthema noch immer an den Rand der politischen Diskussion. Aufgrund der unzureichenden öffentlichen Resonanz auf das Umweltthema haben Umweltverbände noch immer sehr wenige Mitglieder und eine schwache Finanzierungsbasis. Umweltarbeit ist damit im wesentlichen Freizeitengagement. Erschwerend kommen der ausgeprägte Anti-Institutionalismus und der Individualismus der spanischen Kultur als Organisationshemmnis für eine starke Umweltbewegung hinzu. Dies stärkt wertorientierte Elemente des Politikstils. Die Gruppen konzentrieren sich auf Aktionen und Projekte vor Ort oder in der Region - vor allem aufgrund der schwierigen Kommunikationsverhältnisse, des Freizeitcharakters und aus der Tradition langjähriger Unterdrückung heraus.

Instrument	In der Anwendung	
	eher stark	eher schwach
Grundsatzpositionen	D, NL, SP	GB
Wissenschaftliche Fundierung von Grundsatzpositionen	D, NL	GB, SP
Öffentlichkeitsarbeit	D, NL, GB	SP
Mobilisierung/ Kampagnen/ Boykotte	D, NL, GB	SP
Lobbying	GB, NL	D, SP
Integrierter Policy-Mix	NL	D, SP, GB

**Tabelle 2** Stärken und Schwächen bei der Anwendung von Instrumenten der Umweltpolitik

Die politische Kultur der **EG-Ebene** ähnelt sehr stark der britischen: Sie ist geprägt von informellen Kontakten ohne formale Rechte und Machtpotentiale für Umweltverbände. Mit einer schwachen parlamentarischen Kontrolle und einer "starken" Exekutive<sup>4</sup> entspricht sie zum Teil dem britischen politischen System. Umweltpolitik erfolgt als schleicher Wandel - die Hoffnung auf einen großen Umbruch ist nicht gegeben. Die Verwaltung betreibt eine Auslese zwischen "konstruktiven" und "destruktiven" Beiträgen. Es besteht keine breite "Euro-Öffentlichkeit", an die man sich durch gute Grundlagenarbeit und polarisierende Kampagnen wenden könnte. Für britische Verbände ist der Schritt nach Brüssel deshalb nur ein räumlicher und kein kultureller. Dies erklärt zum Teil die Vertrautheit britischer Verbände mit den EG-Institutionen. Und es erklärt auch die - gemessen an der Stärke der deutschen Gruppen - erstaunlich geringe Präsenz bzw. das verspätete Auftreten der deutschen Organisationen auf der internationalen NRO(Nichtregierungsorganisationen)-Bühne.

<sup>4</sup> Stark im Vergleich zur europäischen Legislative, nicht hinsichtlich ihrer Kapazitäten.

## 2.2 Zur Bedeutung der politischen Ebenen

Umweltverbände können ihre Arbeitsschwerpunkte auf unterschiedliche politische Ebenen legen. Die Schwerpunktsetzung ist abhängig von den Einflußchancen, die sie auf den verschiedenen Ebenen haben. Auch hier lassen sich unterschiedliche nationale Profile herausarbeiten.

Die nationale Ebene ist in **Großbritannien** die wichtigste umweltpolitische Ebene. Entsprechend konzentriert ist auch die Umweltverbandsszene. Die Hauptquartiere und Machtzentren der Verbände befinden sich alle in der Umgebung von London. Zwischen den Verbänden gibt es rege informelle Kontakte und eine häufige Rotation von Führungskräften von einem Verband in den anderen.

Da die konservative Regierung sich bis Ende der achtziger Jahre umweltpolitisch desinteressiert gezeigt hat ("the dirty man of Europe"), haben Verbände große Einwirkungschancen in der Kooperation mit der EG-Kommission gesehen. Umweltpolitische Innovationen kommen für Großbritannien aus Brüssel. Über die Kooperation mit der EG-Kommission und den engen Informationsaustausch kann das Vollzugsdefizit der britischen Regierung entlarvt werden. Britische Umweltverbände "benutzen" die EG, um ihre Stellung auf nationaler Ebene zu verbessern. Sie haben relativ wenig Interesse an der EG-Politik an sich.

Auch für **Spanien** ist die EG der Motor der eigenen Umweltpolitik. Für spanische Umweltschützer ist die Rolle der EG jedoch ambivalenter - die massiven Investitionen des Strukturfonds bringen erhebliche ökologische Schäden mit sich. Im Verhältnis zur Schwäche ihrer nationalen Verbandsstrukturen ist die internationale Ausrichtung vieler spanischer Umweltschützer auffällig. Der EG-Bezug vieler Aktivisten ist besonders groß, weil sie sich hierdurch "Rückendeckung" und die Aufwertung der eigenen Anliegen versprechen. Vielleicht kann hierdurch die Neigung zu einer "repräsentativen Arbeit" erklärt werden, die in der Peripherie verbreitet ist. Die Schwäche der nationalen Strukturen hat aber zur Folge, daß der internationalen Aktionsebene eine nationale wie auch regionale Basis fehlt. Es fehlt damit die Resonanz auf die sehr fundierten Initiativen der nach Brüssel entsandten Fachleute. Ein weiterer Unterschied zu Großbritannien ist die regional-lokale Ausrichtung der meisten Umweltgruppen. Diese steht im Zusammenhang mit der Regionalisierung der spanischen Umweltpolitik durch die Stärkung der "autonomen" Regionen.

Politik-Ebenen	Bedeutung der Ebenen für die Umweltverbände	
	groß	gering
EG	SP, GB	D
Nationalstaat	NL, GB	D
Kommune/ Region	D, SP	-

**Tabelle 3** Bedeutung der unterschiedlichen politischen Ebenen für die Arbeit der Umweltverbände

Auch die **Niederlande** sind ein Zentralstaat mit einigen dezentralen Komponenten. Die relevante politische Ebene für die Umweltpolitik ist der Nationalstaat. In einzelnen Fällen betrachten sich Umweltverbände und Regierung als Bündnispartner, um Dinge auf EG-Ebene

durchzusetzen. Für das kleine außenabhängige Land ist die EG ein politischer Faktor, der bei allen Vorschlägen mit einkalkuliert werden muß. Da EG-Arbeit oft über die nationale Regierung verläuft, haben niederländische Umweltgruppen eine größere Distanz zu den EG-Institutionen als die Briten, aber eine kleinere als die Deutschen.

Stand der Umweltpolitik	Bedeutung der EG-Institutionen als Ansprech- und Kooperationspartner	
	groß	gering
eher Vorreiter		D, NL
eher Bremser	GB, SP	

**Tabelle 4** Stand der nationalen Umweltpolitik und Bedeutung der EG-Ebene für die Arbeit der Umweltverbände

Die **Bundesrepublik Deutschland** ist ein Land mit einer stark föderalen Struktur. Umweltverbände in Deutschland sind in ihrer Dreigliederung von lokalen Gruppen, Landesverbänden und Bundesverbänden (mit Ausnahme von Greenpeace und WWF) gewissermaßen ein Spiegelbild des deutschen Föderalismus. Da die Bundesebene für die Einflußnahme immer relativ geschlossen und die Europaebene kulturell fremd war, haben Umweltverbände ihre Aktivitäten dezentralisiert. Die Erfolgchancen sind in Deutschland auf der untersten Ebene am größten, was auch erklärt, daß Ideen von Dezentralität und von der Kommune als Motor einer ökologischen Politik eine besonders große Resonanz erhalten haben. Obwohl die EG in ihrer Struktur dem deutschen Föderalismus sehr verwandt ist, verstärkt sie die Tendenz zum Zentralismus und widerstrebt damit den Interessen der Umweltverbände nach dezentralen Entscheidungsstrukturen. Die deutschen Umweltverbände haben die Relevanz dieser zusätzlichen Entscheidungs-Ebene erkannt und bauen derzeit die entsprechenden EG-Arbeitsstrukturen auf.

### 2.3 Chancen und Grenzen für europäische Kampagnen

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden fünf Fallbeispiele untersucht:

- die Reaktion der Umweltverbände auf den Binnenmarkt und den neuen Integrationsschub,
- ihre Arbeit zu Klima und Energiesteuern,
- ihre Arbeit zur FFH (Flora-Fauna-Habitatschutzrichtlinie),
- ihre Arbeit zum EG-Umweltkennzeichen,
- ihre Arbeit zu technischen Produktnormen.

Dabei kamen wir zu folgendem vorläufigen Ergebnis:

Das große Generalthema **Umwelt und Binnenmarkt** war lediglich für die an Grundsatzfragen interessierten deutschen Umweltverbände relevant. Diese haben zahlreiche Tagungen zu dem Thema veranstaltet. Die pragmatischen britischen und niederländischen Verbände stehen dem

Binnenmarkt zwar kritisch gegenüber, halten es aber nicht für durchsetzbar, eine generelle Kritik am Binnenmarktprojektauf die politische Tagesordnung zu bringen. In Einzelfragen sind sie jedoch aktiv und kritisch. In Spanien stehen vor allem die ökologischen Auswirkungen des Regionalfonds im Mittelpunkt zahlreicher Aktivitäten, da hierbei Naturschutzfragen angesprochen sind.

Besonderen Stellenwert haben die Diskussionen um die politische Union und die Änderung der EG-Verträge. Da diese ohnehin auf der Tagesordnung steht und die Regierungen sich zu einer "nachhaltigen Entwicklung" (sustainable development) bekannt haben, bestehen hier gewisse Erfolgchancen, die die Verbände auch gemeinsam auszuloten versuchen. In allen Fallstudien spielte das Thema der unzureichenden Partizipation der Umweltverbände eine große Rolle. Die Aushandlung neuer Spielregeln für die Beteiligung von Umweltverbänden ist für die meisten Verbände ein zentrales, alle Fachgebiete betreffendes Thema. Das Thema spielt lediglich in Großbritannien eine geringere Rolle. Da diese in die informellen Politiknetzwerke eingebunden sind, erwarten sie von einer Formalisierung ihrer Rechte wenig substantielle Fortschritte.

Sowohl im Falle des **Umweltkennzeichens** als auch bei der Mitarbeit an der Formulierung **technischer Normen** stellen sich Umweltverbände die Frage, ob diese Instrumente einer Produktpolitik ausreichende "substantielle" Ergebnisse mit sich bringen, die den Aufwand lohnen. Die Beteiligung an der Erarbeitung technischer Normen wird in den meisten Ländern nicht als ein Verantwortungsbereich für Umweltverbände wahrgenommen. Sie stellen in keinem Land wirklich einen Schwerpunkt der Aktivität dar, auch wenn die Verbände, insbesondere in Deutschland, etwas dazu "machen". Eine realistische Rolle von Umweltverbänden in diesem Bereich könnte eher darin bestehen, "Türöffner" und "Wegbereiter" für ökologisches Fachwissen von Einzelpersonen und Instituten zu sein.

Da der Naturschutz in allen Ländern ein wichtiges Thema ist und die **FFH-Richtlinie** in ihren ersten Entwürfen hier einen substantiellen Fortschritt verspricht, wird deren Entwicklung in allen Ländern aktiv begleitet und kommentiert. Auch wenn es Kritik an der Art der Koordination der europäischen Habitatkampagne gab, ist sie sicherlich eines der wenigen Beispiele für Aktionen, bei denen die nationale und die europäische Ebene miteinander verzahnt worden sind, die Forderungen aufeinander abgestimmt wurden und in den Verbänden ein fundiertes Wissen über den augenblicklichen Stand der Diskussion vorhanden ist.

Das Thema **Energiesteuern** eignet sich weniger für eine internationale Kampagne. Zwar sind die meisten Umweltverbände in den vier Ländern für eine Energiesteuer - ihre Bedeutung im Rahmen einer Klimaschutzpolitik ist jedoch umstritten. Viele Gruppen halten sie nur im Rahmen eines Maßnahmenpaketes für sinnvoll. Außerdem bestehen länderspezifische Unterschiede in der Bedeutung dieses Themas. In den Niederlanden und in Deutschland haben Energiesteuern einen hohen Stellenwert, weil sie möglicherweise einen Einstieg in eine ökologische Strukturpolitik darstellen. In Großbritannien und in Spanien ist das Thema dem aktuellen Stand der umweltpolitischen Diskussion zu weit voraus oder paßt nicht in die politische Konjunktur. Die spanische Gruppe AEDENAT fordert trotzdem aktiv eine Energiesteuer, während die Unterstützung der britischen Gruppen für eine europäische Energiesteuer noch sehr zurückhaltend ist. Sie setzen auf andere - gerade in der Regierung diskutierte und damit auf der britischen Tagesordnung befindliche - effizienzpolitische Maßnahmen.

Aus der Analyse dieser fünf Fallstudien ergeben sich folgende Faktoren, die die Chancen für eine erfolgreiche transnationale Kooperation der Verbände in Bezug auf die Umweltpolitik der EG erhöhen:

Es müssen gewisse Erfolgchancen dafür bestehen, das **Thema auf die Tagesordnung** der EG-Organe zu bringen. Ohne diese Aussicht werden viele instrumentell

arbeitende Organisationen den Aufwand scheuen - es sei denn, es handelt sich um eine Kernfrage der Umweltbewegung (z.B. Atomenergie). Der richtige Zeitpunkt ist wichtig: Frühzeitigkeit ist aufgrund der langfristigen Vorbereitung notwendig; wird jedoch ein Thema zu früh angegangen, ist die Resonanz bei vielen Gruppen gering.

Das Thema sollte **substantiell** genug sein, d.h. eine ausreichende Wirkungstiefe und Wirkungsbreite beinhalten, so daß sich die Verbände damit identifizieren und also bereit sind, Ressourcen bereitzustellen. Im Falle der Produktnormung und auch des Umweltzeichens war diese Bedingung nicht gegeben. Darüber hinaus sollte das Thema in der Öffentlichkeit gut vermittelbar sein.

Es sollten **Erfolgsaussichten** dafür bestehen, daß die Umweltverbände mit ihren Ressourcen die Entscheidungen beeinflussen können: Das Thema "Binnenmarkt und Umwelt" war in dieser Hinsicht für viele Umweltverbänden zu "groß", zu grundsätzlich.

Die **unterschiedlichen nationalen Wandlungsbedingungen und Themenkonjunkturen** müssen berücksichtigt werden: Unterschiedliche Vorgehensweisen auf nationaler Ebene auch bei einem gemeinsamen Ziel müssen akzeptiert und praktiziert werden. Die interkulturelle Lernbereitschaft ist daher eine wichtige Erfolgsbedingung.

Organisatorisch ist die "**Lokomotivfunktion**" eines oder mehrerer Verbände wertvoll, die bereit sind, inhaltlich-organisatorische Vorleistungen und eine Infrastruktur anzubieten. Diese Funktion können starke nationale Verbände, Dachverbände oder auch Netzwerke übernehmen.

Für die Umweltverbände folgt aus diesen Überlegungen, daß eine intensive Auseinandersetzung mit der eigenen Verbandskultur, mit politischen Entscheidungsprozessen (z.B.: Spielregeln des demokratischen Prozesses mit Kompromiß und Interessensausgleich) und der eigenen Strategiefähigkeit verstärkt stattfinden sollte, um die Effektivität und Effizienz der eigenen Arbeit weiter zu erhöhen. Was sich dabei auf nationaler Ebene als "angepaßt" erweist, ist eventuell für die europäische Ebene ungeeignet.

## 2.4 Institutionalisation der Europaarbeit in den Verbänden

### 2.4.1 Europäische Ebene

Die Präsenz von Umweltverbänden auf EG-Ebene geht auf die 1974 erfolgte Gründung des Europäischen Umweltbüros (EEB) zurück. Bis 1986 war das EEB der einzige größere Zusammenschluß, der auf EG-Ebene präsent war. Seit Ende der siebziger Jahre entstanden erste auf einzelne Fachgebiete spezialisierte Netzwerke (z.B. PAN, Werkgroep Noordzee). Ein regelrechter Gründungsboom setzte jedoch erst in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre ein: In enger Reihenfolge eröffneten CEAT (Coordination Europeenne des Amis de la Terre), Greenpeace, der WWF und andere<sup>5</sup> ihre Büros in Brüssel. Es folgten weitere Netzwerke,<sup>6</sup> zum

---

<sup>5</sup>

Das Climate Action Network Europe (CAN) und die Stiftung Europäisches Naturerbe (SEN).

Teil mit Geschäftsstellen außerhalb Brüssels. Es ist absehbar, daß weitere spezialisierte Netzwerke und neue Dachverbandsstrukturen in der kommenden Zeit entstehen werden.

Man kann inzwischen vier typische Strukturen mit eigenen Profilen auf europäischer Ebene erkennen:

das EEB als der größte und umfassendste Dachverband und bisher mit einer profilierten, außenorientierten politischen Rolle,

CEAT als Koordination der europäischen Mitglieder von Friends of the Earth (FOE), die vor allem Vernetzungsfunktionen für die auf ihre Autonomie und Eigenständigkeit bedachten Einzelverbände wahrnimmt,

die beiden EG-Büros der internationalen Umweltorganisationen Greenpeace und WWF mit hierarchischen Entscheidungsstrukturen und hoher internationaler Handlungsfähigkeit,

die zahlreichen fachlichen Netzwerke und Arbeitsgruppen.

Das **EEB**, der größte Dachverband der Umweltverbände auf europäischer Ebene, hat im letzten Jahrzehnt ein beträchtliches Wachstum erfahren: Sowohl die Zahl der Mitgliedsverbände als auch das Budget haben sich seit Anfang der achtziger Jahre mehr als verdoppelt. In den letzten Jahren sind jedoch auch einige Verbände (Greenpeace, die niederländischen Vogelschützer) wieder ausgetreten. Das EEB gehört inzwischen personell eher zu den schwächeren der vier großen Brüsseler Geschäftsstellen. Trotzdem ist das EEB mit profilierten Positionen zu fast allen wichtigen umweltpolitischen Fragen auf europäischer Ebene aktiv aufgetreten und hat zahlreiche Tagungen und Seminare organisiert.

Das wachsende europapolitische Interesse der Mitglieder hat das EEB in den letzten Jahren vor schwierige Herausforderungen gestellt: Die Qualitätsansprüche an die Informationen, die Dienstleistungen und die Lobbyarbeit des EEB sind gestiegen. Vielen Mitgliedern ist auch auf europäischer Ebene ihre Identität und Autonomie wichtig geworden, so daß ein generelles politisches Vertretungsmandat des EEB zunehmend in Frage gestellt wird. Da die Identifikation vieler Umweltgruppen mit Fachnetzwerken und politisch homogeneren Dachverbänden größer ist als die mit einem allgemeinen Dachverband, haben die Mitgliedsverbände eher diese Strukturen gestärkt als das EEB.

Das EEB befindet sich derzeit im Dilemma zwischen unzureichenden finanziellen Ressourcen und wachsenden Ansprüchen. Mit der Ausdifferenzierung der Verbändelandschaft auf europäischer Ebene steht es weiterhin vor der Aufgabe, sich ein neues funktionales und inhaltliches Profil zu geben. Funktional werden binnenorientierte Dienstleistungen von vielen Mitgliedern (Information, Vernetzung, Diskussionsraum) verstärkt eingefordert. Inhaltlich entwickelt sich das EEB seit einigen Jahren in die Richtung des politischen "Generalisten", der die großen Themen (Binnenmarkt, 5. Umweltaktionsprogramm, UNCED) und die Querschnittsthemen (Demokratie, Ökosteuern) abdeckt. Nach einer über zweijährigen Reformdiskussion wurden einige Schritte beschlossen, die das EEB an das neue Umfeld anpassen sollen. Kern der Reformbestrebungen ist die Verstärkung der "Binnenaktivitäten" des EEB.

CEAT hat sich hinsichtlich Projektakquisition und Koordination als erfolgreiche Struktur erwiesen. Die politische Arbeit wird jedoch nicht von der Brüsseler Geschäftsstelle geleistet,

---

<sup>6</sup>

Das European Habitatforum, die European Union for Coastal Conservation (EUCC), Transport and Environment und das Environmental Law Network International (ELNI).



sondern von nationalen, thematisch arbeitenden "Leadgruppen". CEAT hat nicht den Anspruch, eine Struktur zu sein, die selber politische Positionen einnimmt. Es ist ein Koordinationsbüro. Zu den wichtigen Kampagnen gehören die Regenwaldkampagne, das "Biotechnology Clearing-house", Tourismus und Mittelmeer. Seit einigen Jahren existiert ein Osteuropa-Büro, das die osteuropäischen Gruppen vernetzt.

Das EG-Büro von **Greenpeace** war bis 1991 den internationalen Kampagnen untergeordnet. In Stil und Vorgehensweise war es daher nicht ausreichend an die Eigenheiten der EG-Institutionen angepaßt und daher nur in Einzelfällen (Sondermüllexporte) erfolgreich. Diese Situation ist 1991 durch eine Strukturreform überwunden worden, die das EG-Büro in seiner politischen Aktionsfähigkeit wesentlich stärkte.

Der **WWF** ist derzeit in acht Ländern der EG (Belgien, Deutschland, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Italien, Niederlande, Spanien) vertreten. Das EG-Büro des WWF hat eine relativ große Autonomie; es kann eigenständig Themen auf- und Initiativen ergreifen. Der internationale Charakter der Organisation ist gut dazu geeignet, eine aktionsorientierte Vernetzung zwischen der nationalen und der europäischen Ebene herzustellen. Der WWF hat sich inzwischen in der Agrarpolitik und bei Aktivitäten zum Strukturfonds zur führenden Umweltorganisation auf EG-Ebene entwickelt.

Als sehr wichtige Entwicklung ist die Gründung **themenorientierter Netzwerke** festzuhalten, die sich an die EG-Institutionen richten. Die Netzwerke sind gegenwärtig die Organisationsformen, die von Mitgliedern hinsichtlich ihres demokratischen Ablaufs, des Informationsflusses und der Qualität der Arbeit als überwiegend positiv eingestuft worden sind.

#### 2.4.2 Großbritannien

Die große Bedeutung professioneller Verbandsarbeit schlägt sich in Großbritannien auch hinsichtlich der Integration der EG-Dimension nieder. Ausgeprägt sind sowohl die vertikale Integration der EG-Dimension (d.h., daß Personen eingestellt wurden, die sich im wesentlichen mit EG-Fragen befassen) als auch eine horizontale Integration der EG-Dimension (d.h. die unterschiedlichen Kampagnen und/oder Themenbereiche der Umweltverbände beziehen die EG-Dimension in ihre tägliche Arbeit ein).

Die Royal Society for the Protection of Birds (RSPB) beschäftigt in der Internationalismusabteilung acht Mitarbeiter. Sie hat einen Lobbyisten für das Europäische Parlament und finanziert gemeinsam mit dem WWF eine Stelle, die die FFH-Richtlinie betreut. Der WWF richtete im Sommer 1991 eine EG-Stelle ein. Die Green Alliance hat lange Jahre den Vorstand des EEB gestellt, seit 1991 ist es der CPRE. Auch bei Friends of the Earth UK (FOE-UK) gibt es einen Mitarbeiter, der zu zwei Dritteln EG-Arbeit betreut.

Die EG-Dimension ist aber auch horizontal sehr weit integriert.

Dies sind die organisatorischen Voraussetzungen dafür, daß man überall im politischen Prozeß der EG auf die Spuren britischer Umweltverbände stößt. Die britischen Umweltorganisationen haben die längste und aktivste Erfahrung mit den EG-Institutionen und mischen sich sehr professionell ein. Allerdings darf diese Präsenz in Brüssel nicht mit einem wirklich europäischen Politikverständnis verwechselt werden: Der politische und kulturelle Bezug ist die Insel. Die EG wird primär als ein Instrument benutzt, die rückständige britische Umweltpolitik zu beeinflussen.

### 2.4.3 Deutschland

Die europäische Dimension gewinnt in der Arbeit der deutschen Umweltorganisation zunehmend an Bedeutung. Die großen Verbände haben in jüngster Vergangenheit "EG-Stellen" mit hauptamtlichen MitarbeiterInnen eingerichtet: Die EG-Arbeit ist v.a. vertikal integriert. Es gibt derzeit Bestrebungen, die europäische Dimension auch horizontal zu verankern: so soll künftig in jedem der Bundesarbeitskreises des BUND (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) eine Person für die EG-Orientierung zuständig sein.

Die Integration der EG-Dimension in die Arbeit der einzelnen Umweltorganisationen verlief bisher v.a. horizontal. Die Einbindung der EG-Ebene in die eigene themenorientierte Arbeit vollzog sich situativ, punktuell und damit insgesamt sehr unterschiedlich. Das Öko-Institut ist aktiv am Aufbau zweier Fach-Netzwerke auf europäischer Ebene beteiligt, im BUND gibt es mehrere Personen, die sich in Arbeitskreisen von CEAT und EEB engagieren, beim Naturschutzbund Deutschland (NABU) bestehen intensive Kontakte zu Organisationen des Naturschutzes in anderen EG-Staaten.<sup>7</sup> Der finanzielle Rahmen der EG-Arbeit soll bei den großen Organisationen ausgeweitet werden: BUND und NABU sind dabei, eine Euro-Mitgliedschaft einzurichten, beim Öko-Institut wurde ein Spendenaufruf für Europa-Projekte lanciert. Mit Unterstützung des BUND wurde von der Stiftung Europäisches Naturerbe (SEN) Anfang 1992 eine Abteilung "Euronatur" eingerichtet.

Bei allen untersuchten Organisationen ist deutlich die Bereitschaft zu spüren, der europäischen Dimension in der eigenen Arbeit einen höheren Stellenwert einzuräumen. Die Fallstudien haben jedoch auch gezeigt, daß die Tendenz besteht, die Erfahrungen, die die Umweltverbände vor dem Hintergrund des föderalistischen bundesrepublikanischen Modells gemacht haben, auf die europäische Ebene zu übertragen. Allerdings wird dabei leicht übersehen, daß die politischen Strukturen und Konstellationen auf europäischer Ebene andere sind als im nationalen deutschen Kontext. Dies bringt mit sich, daß die Handlungs- und Bündnismöglichkeiten andere als auf nationaler Ebene sind.

### 2.4.4 Niederlande

Die EG-Dimension ist in die Arbeit der niederländischen Umweltverbände eher horizontal integriert. Sie ist selbstverständlicher Bestandteil der fachlichen Arbeit.

Die Strukturen, die sich explizit auf die EG beziehen, sind schwach. Dies drückt sich in den Ergebnissen des Fragebogens aus: für nur 20% der Verbände ist EG-Arbeit sehr wichtig, nur 20% haben einen EG-Arbeitskreis, gleichwenig planen mehr EG-Stellen, nur ein Drittel will mehr Geld in die EG-Arbeit investieren, in nur 10% findet eine systematische Weiterbildung der Mitarbeiter über Seminare statt. Auch der Prozentsatz derjenigen, die sich europaweit vernetzen, ist niedrig. Dieses statistische Bild täuscht jedoch: Es ist Ergebnis der Arbeitsteilung innerhalb der niederländischen Verbände. Bei Stichting Natuur en Milieu ist 1989 ein EG-Referat eingerichtet worden, dessen Personal in den nächsten Jahren aufgestockt werden soll. Dieses übernimmt auch Funktionen für die anderen Verbände. Bei Milieudefensie arbeiten mehrere Personen zu europaweiten Projekten (Tropenwald, GATT, Abfall, Gentechnologie, Verkehr und Klima). Die niederländischen Umweltverbände haben 1990 gemeinsam eine Studie in Auftrag gegeben, die sich mit den Einflußmöglichkeiten auf EG-Ebene auseinandersetzt.

Praktisch sehen die niederländischen Umweltverbände ihre Regierung als Bündnispartner für

---

<sup>7</sup>

Vgl. die Fallstudie zur FFH in der Langfassung dieser Untersuchung.

eine EG-Lobbypolitik an. Dies konnte in den Fallstudien zu Energiesteuern, der FFH und dem Umweltzeichen bestätigt werden. Über die nationale Regierung Einfluß zu nehmen, ist im niederländischen Fall effektiver, als es über die europäischen Umweltverbände zu versuchen. Niederländische Umweltverbände haben zwar ein starkes Interesse an der europäischen Ebene, sind aber manchmal ein schwieriger Verhandlungspartner, weil sie ihre Positionen bereits auf der nationalen Ebene ausgehandelt und abgestimmt haben.

#### **2.4.5 Spanien**

Europa-Arbeit ist für einige Aktivisten in der spanischen Umweltbewegung sehr wichtig. Ihre Arbeit auf europäischer Ebene ist jedoch kaum mit der nationalen Ebene rückgekoppelt. Man kann von einer desintegrierten Struktur sprechen - zwischen starken regionalen Gruppen und einigen Europaaktivisten besteht ein gewisses Vakuum. So wurden in den letzten Jahren mehrere Personen aus der spanischen Umweltbewegung nach Brüssel entsendet. Mitglieder von FAT (Federacion Amigos de la Tierra), AEDENAT (Asociacion ecologista para la defensa de la Naturaleza) und CODA (Coordinacion de organizaciones de defensa de las aves) sind auf europäischer Ebene häufig aktiv. Auch zwischen ADENA/WWF (Asociacion para la defensa de la Naturaleza/ World Wide Fund for Nature - Spanien) und der EG-Verbindungsstelle des WWF bestehen enge Kontakte u.a. wegen der Entsendung einer Mitarbeiterin nach Brüssel. Da aber der nationale Dachverband CODA schwach ist, mangelte es an Rückkopplung aus dem nationalen Kontext, an Strukturen, die die Informationen aus Brüssel politisch verwerten konnten. Der EG-Bezug ist situativ und bezieht sich vor allem auf die negativen ökologischen Effekte des Strukturfonds auf die spanische Natur. Die Kommunikation zwischen der EG- und der nationalen Ebene in den Umweltverbänden folgt eher dem "Prinzip Zufall", was an der spärlichen finanziellen und personellen Ausstattung der spanischen Verbände und dem hohen Grad an ehrenamtlicher Arbeit liegt.

#### **2.4.6 Fazit**

Seit Mitte der achtziger Jahre, also etwa zeitgleich mit dem politischen Integrationsschub in der EG, beginnt ein europapolitisches Erwachen der Umweltverbände. Die Europa-Arbeit der Umweltverbände befindet sich fast überall in einer zentralen Umbruchphase. In den meisten Verbänden wurden in den letzten Jahren wichtige Strukturentscheidungen gefällt - die Geschwindigkeit der Veränderungen ist hoch. Die Umweltverbändelandschaft auf europäischer Ebene wird komplexer und sicherlich politisch gewichtiger. Dieser Institutionalisierungsschub löst darüber hinaus auch interkulturelle Lernprozesse aus, die mittelfristig zu einer "europäischen" Identität führen könnten.

### 3 Perspektiven

Bei der Untersuchung der EG-Arbeit der Umweltverbände entwickelten sich folgende Fragen als zentral:

Welche Rolle sollen Umweltdachverbände spielen?

Mit welchen Instrumenten können sie Einfluß nehmen, welche Strategien können und sollen Umweltverbände anwenden?

Wie kann das Verhältnis von Staat und Umweltverbänden gestaltet werden?

Die im folgenden gegebenen Antworten sollen helfen, einen notwendigen verbandsinternen Klärungsprozeß zu begleiten. Sie basieren auf der Berücksichtigung der gewachsenen Verbandsstrukturen und den zugrundeliegenden Politikverständnissen. Es geht vor allem darum, die Voraussetzungen und Folgen verschiedener Handlungsmöglichkeiten transparent zu machen.

Ausgangspunkt unserer Argumentation ist, daß Umweltverbände mit dem Bedeutungsgewinn des Themas Umweltschutz "erfolgsorientierter", professioneller und strategiefähiger werden sollten, um den wachsenden Anforderungen an ihre Politikfähigkeit gerecht werden zu können. Gleichzeitig muß aber auch der Staat die wachsende gesellschaftliche Bedeutung nicht nur des Umweltthemas, sondern auch seiner wichtigsten Repräsentanten akzeptieren.

#### 3.1 Zur Rolle von Dachverbänden

Die Rolle von Dachverbänden ist in allen untersuchten Ländern und auf EG-Ebene umstritten. Unklarheit besteht v.a. darüber, welche Funktionen Dachverbände wahrnehmen können:

Sie haben eine **Giitesiegelfunktion**. Ihre Mitglieder erkennen sich gegenseitig als Mitglieder einer Gruppe von Organisationen an, die ähnliche Ziele, Wertvorstellungen und Identitäten haben und grenzen damit andere Organisationen (Wirtschaftsinteressengruppen, "Tarnorganisationen") aus. Sie definieren sich damit gewissermaßen als die "legitimen" Vertreter der Umweltbewegung gegenüber dem Staat und anderen Akteuren.

Sie können wichtige **Binnenfunktionen** übernehmen wie z.B. die Bereitstellung von Information, Vernetzung, Koordination von Verbände-Aktivitäten, Infrastruktur für außenstehende Kooperationspartner des Dachverbandes (z.B. Administration, Politik, gesellschaftliche Gruppen).

Sie können wichtige **verbändeübergreifende Themen** übernehmen. Einzelverbände haben spezielle Arbeitsbereiche besetzt. Darüber hinaus gibt es jedoch Themenbereiche, die sinnvollerweise verbändeübergreifend wahrgenommen werden (allgemeinpolitische Themen, Konsens-themen, wichtige Nischenthemen).

Sie können das Durchsetzungspotential und die Strategiefähigkeit erhöhen durch Bündelung von Interessen, durch die Aktivierung einer großen Zahl von Mitarbeitern, durch die Koordination politischer Aktionen usw.

Für staatliche und gesellschaftliche Akteure reduzieren Dachverbände Komplexität, indem sie als "legitimierte" Vertreter von Interessen auftreten. Entscheidungsträger sind nicht mit einer Vielzahl von Interessenvertretern konfrontiert, sondern mit Repräsentanten, die die große Zahl von Interessen "bündeln" bzw. mittels interner Entscheidungsprozesse zu gemeinsamen Positionen gefunden haben.

Diese Rolle gerät jedoch dann in Gefahr, wenn ihr Repräsentationsstatus selbstdefiniert ist und wenn sie die Identität der sie unterstützenden Organisationen nicht oder zu wenig deutlich machen. Voraussetzung einer erfolgreichen Wahrnehmung dieser Funktionen ist aber eine hohe Identifikation der Mitglieder mit "ihrem" Dachverband, die dadurch gestützt werden kann, daß im Dachverband den internen Abstimmungsprozessen und den Binnenfunktionen hohe Priorität eingeräumt wird.

Die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse auf die europäische Ebene führt zu einem Aufgabenzuwachs der nationalen wie auch der europäischen Dachverbände. Auf europäischer Ebene stellt sich nun die Notwendigkeit der Interessen-Bündelung und der Komplexitätsreduktion im Kontakt mit der EG-Kommission wesentlich stärker: Die EG-Kommission ist nicht in der Lage, mit einer Vielzahl von Interessenvertretern umzugehen, deren Stellung im politischen Raum sie nicht einschätzen kann. Der komplizierte Entscheidungsprozeß in der EG erfordert eine enge Abstimmung zwischen nationaler und europäischer Politikebene. Dachverbände können hier wichtige "Knotenpunkte" bilden.

Auf nationaler Ebene wächst der Bedarf an Informationen von und Einflußmöglichkeiten auf die europäische Ebene. Einzelorganisationen sind jedoch aufgrund knapper Ressourcen nicht in der Lage, diese Aufgaben ausschließlich selbst zu übernehmen. Die Fallstudien haben gezeigt, daß der Koordinations- und Informationsbedarf mit dem Bedeutungsgewinn der EG erheblich gestiegen ist.

Es bietet sich aus Gründen der Arbeitseffektivität an, daß Dachorganisationen bestimmte (Dienstleistungs-)Aufgaben wahrnehmen, da dadurch Doppelarbeit und sich paralyisierende Aktivitäten der Einzelverbände vermieden werden können und gleichzeitig das Verhältnis von Dachorganisation zu Mitgliedsorganisationen enger wird.

Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, daß die Dachverbände sowohl auf der nationalen als auch der europäischen Ebene (EEB, CODA, Deutscher Naturschutzring DNR) in vergleichbaren Dilemmata stecken. Dachverbände des Umweltschutzes geraten dann in Legitimations-Schwierigkeiten, wenn die Einzelverbände dazu neigen, die eigenen Interessen individuell zu artikulieren und durchzusetzen. Dies kann ausgelöst werden durch die Unzufriedenheit mit dem existierenden Dachverband oder aber auf unterschiedlichen Auffassungen über die notwendigen Funktionen eines Dachverbandes beruhen.

Das besondere Spannungsverhältnis, in dem Dachverbände stehen, ergibt sich aus mehreren Konfliktlinien:

Dachverbände stehen vor Zielkonflikten und Schwierigkeiten, die zum Teil strukturell verursacht sind. Sie stehen thematisch und funktional in Konkurrenz zu den großen Verbänden, ohne jedoch deren Ressourcen zu haben. Sie müssen zwischen sehr heterogenen Interessen vermitteln, da sie eine sehr große Mitgliedschaft vereinen. Die kleinen Verbände bedürfen der Dienstleistungsfunktionen eines Dachverbandes am nötigsten, der Dachverband wiederum ist am dringendsten auf die Unterstützung der großen finanzkräftigsten Verbände angewiesen. Die großen Verbände brauchen jedoch den Dachverband weniger und die kleinen Verbände

alleine können dem Dachverband nicht das nötige politische Gewicht verleihen. Der Dachverband vertritt nach außen die allgemeinen Themen, wofür in der Regel weniger Ressourcen mobilisierbar sind als für die Behandlung spezieller Themen. Er produziert quasi ein Öffentliches Gut (sowohl für die Umweltverbände als auch für den Staat), für das zu wenig Zahlungsbereitschaft besteht. In Umbruchszeiten werden historisch gewachsene Dachverbandsprofile schnell in Frage gestellt. Der Dachverband muß ein flexibler Daueranpasser an eine sich verändernde Umwelt sein, von der er extrem abhängig ist.

Mitglieder verlangen von Dachverbänden eine hohe Anpassungsfähigkeit an veränderte Bedingungen und Anforderungen aus der Verbands-Umwelt. Da es bis vor wenigen Jahren im Bereich der Umweltorganisationen eine vehemente Dynamik gab, hat sich die Dachverbands-Umwelt ständig verändert. Es ist jedoch wahrscheinlich, daß sich derzeit die Landschaft der Umweltorganisationen in einer Phase der institutionellen Konsolidierung befindet und sich in den nächsten Jahren keine wesentlichen Veränderungen hinsichtlich der Zahl und der Bedeutung der Organisationen des Umweltschutzes mehr ergeben werden, so daß es jetzt zu einer sinnvollen Ausdifferenzierung und Festlegung der Funktionen kommen könnte.

Grundlage der Ausdifferenzierung sollte eine systematische Analyse der strukturbedingten Stärken (breite soziale Basis, politischer Vertretungsanspruch) und Schwächen (heterogene Interessen, Abstimmungsaufwand) von Dachverbänden sein.

Der Prozeß der Festlegung von Funktionen sollte jedoch "von unten nach oben" verlaufen. Damit steigt die Legitimation und Akzeptanz des Dachverbandes und dadurch seine Organisations- und Mobilisierungsfähigkeit. Dies verlangt von den Mitgliedern, daß sie nicht die Haltung "passiver Grundsatzkritik" einnehmen, sondern den Weg einer "aktiven und konstruktiven Verständigung" über die Rolle des Dachverbandes gehen.

## 3.2 Wege zum politischen Instrumentenmix

### 3.2.1 Instrumente

Die Strategiefähigkeit und Effektivität von Umweltverbänden hängt davon ab, inwieweit es diesen gelingt, in den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses das jeweils "richtige" Instrument bzw. "richtige" Mischung an Instrumenten einzusetzen und die richtige Tonlage zu finden. Nicht immer ist publicityträchtige Radikalität angesagt, nicht immer ist der fachliche Dialog um technische Einzelheiten angebracht. Die Entscheidung für Konflikt- oder Kooperationsstrategien ist vom jeweiligen Thema bzw. der jeweiligen Situation abhängig. Ebenso ist die Auswahl des Einflußinstrumentariums davon abhängig, zu welchem Instrument das jeweils spezifische Organisationsprofil die besten Voraussetzungen bietet.

Zur Durchsetzung der Interessen des Umweltschutzes stehen den Verbänden mehrere Instrumente zur Verfügung. Jedes dieser Instrumente ist mit bestimmten organisationsstrukturellen und -kulturellen Voraussetzungen verknüpft. Vor diesem Hintergrund des Organisationsprofils ist die Entscheidung über die Wahl des Instrumentes zu fällen:

a) Umweltverbände können Öffentlichkeit **mobilisieren** - über die Massenmedien, durch bürgerinitiativähnliche Basisarbeit, Bildungsarbeit (Tagungen, Publikationen). Voraussetzung ist eine effektive "**pressure-group**"-Funktion.

Umweltorganisationen mit einer stark dezentralen Organisationsstruktur (starke Basisgruppen) und einem hohen Grad an Aktivierbarkeit der Mitglieder sind dabei stark im Einsatz dieses

Instrumentes gegenüber Organisationen mit einer hohen Zentralisierung und einer weitgehend passiven Mitgliedschaft.

b) Umweltverbände sind eine moralische Instanz: Sie können ethische Grundsatzpositionen formulieren und **gesellschaftliche Entwicklungsleitbilder entwerfen**. In einer Zeit, in der die Bedeutung der Umweltpolitik allgemein anerkannt ist, geht es in Zukunft insbesondere um die Definition der richtigen Art von Umweltschutz. Erfolgsbedingung ist Glaubwürdigkeit, moralische Integrität und/oder eine starke gesellschaftliche Verankerung (große Mitgliederzahl, große Unterstützung).

c) Sie können durch die **direkte Beeinflussung staatlicher und politischer Entscheidungsträger** versuchen, ihre Ziele durchzusetzen. Während Lobbying auf Repräsentantenebene (Geschäftsführer, Vorstand, Präsident) dazu dient, die globalen politischen Weichenstellungen zu beeinflussen, erfordert Lobbyarbeit auf der Fachebene einen hohen Grad an Fachwissen und Kontinuität. Lobbyisten bewegen sich in den Spielregeln der Administration und müssen diese erkennen und akzeptieren. Hierzu ist auch ein bestimmtes Persönlichkeitsprofil des Lobbyisten notwendig.

Erfolgreiche Einflußnahme erfordert bei den Verbänden:

- professionelle, außenorientierte Mitarbeiter,
- genaue Kenntnis darüber, wer in der Verwaltung welche Entscheidungskompetenzen besitzt, wann sinnvollerweise welche Linie der Beeinflussung eingeschlagen wird und welche Forderungen politisch gerade noch durchsetzbar sind,
- die lobbyistische Einflußnahme auf Entscheidungen setzt voraus, daß die "Spielregeln" bis zu einem gewissen Grade eingehalten werden. Sie ist Detailarbeit, die die Handlungsbegrenzungen von Verwaltung und Politik akzeptiert.
- Lobbyisten müssen, um erfolgreich zu sein, über ein attraktives "Tausch-Potential" verfügen (z.B. politisch wichtige Informationen, Fachwissen usw.).

d) **Partizipation in Experten- bzw. Entscheidungsgremien:** Die Partizipationsmöglichkeiten für Umweltverbände an Beratungs- und Expertengremien haben in den letzten Jahren stark zugenommen. Umweltverbände verfügen damit formal über Einflußchancen. Die Wahrnehmung dieses Instrumentes ist jedoch zumindest an zwei wesentliche Voraussetzungen geknüpft. Auf Seiten der Umweltorganisationen<sup>8</sup> muß das Fachwissen vorhanden sein, um zu hochspezialisierten Fragestellungen Position beziehen zu können und es müssen die finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden, um die Teilnahme der Experten am Prozeß der Entscheidungsfindung zu ermöglichen.

e) Ein wichtiges Instrument, um gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu erreichen, stellt die **Bildungsarbeit** dar. Zum einen können Verbände dadurch individuelle Verhaltensänderungen bewirken, andererseits aber auch eine politische Sensibilisierung schaffen.

---

<sup>8</sup>

Damit sind sowohl die Umweltverbände als auch die ökologischen Forschungsinstitute gemeint.

### 3.2.2 Strategiefähigkeit und Instrumentenmix

Die Effektivität der Umweltorganisationen hängt davon ab, inwieweit es ihnen gelingt, eine gewisse Strategiefähigkeit zu erlangen. Strategiefähigkeit setzt voraus, daß eine Reflektion darüber stattfindet, wie der politische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu einem bestimmten Thema verlaufen wird und welche Instrumente von seiten der Umweltorganisationen zu welchem Zeitpunkt in welcher Form eingesetzt werden sollten.

Die Fallstudien lassen erkennen, daß viele Umweltorganisationen eher dazu neigen, "spontaneistisch" und auf der Basis bisheriger Erfahrungen Aktivitäten zu starten, ohne in einen **strukturierten Reflektionsprozeß** einzutreten, in dem strategische und taktische Überlegungen angestellt werden. Vor allem bei Verbänden mit dezentraler und ehrenamtlicher Struktur sind Strategiedefizite (auch im Sinne eines Instrumentenmixes) erkennbar, während Organisationen mit einem hohen Professionalisierungsgrad eher zu einem gezielten Mix des Einsatzes von verschiedenen Instrumenten kommen.

Bei drei der vier Fallstudien hatte das Instrument der "klassischen" Lobbyarbeit eher untergeordnete Bedeutung in den Verbandsaktivitäten.

Es stellt sich die Frage, inwieweit es für eine Organisation möglich ist, mehrere Instrumente einzusetzen. So kann die starke Betonung der "pressure-group"-Funktion (durch radikale Positionen) zu Konflikten mit der klassischen Lobby-Arbeit führen. Lobby-Arbeit ist "Realpolitik" und kann heißen, inhaltlich Abstriche machen zu müssen. Die Glaubwürdigkeit von Umweltorganisationen hängt jedoch von der Radikalität und Unabhängigkeit der inhaltlichen Positionen ab, so daß es hier zu einem Konflikt zwischen konsensuellem Verhalten in Aushandlungsprozessen und radikalem Organisationsimage kommen kann.

Daß dies nicht zwangsläufig der Fall sein muß, stellte sich bei den Studien über die Organisationen heraus. Eine Umweltorganisation setzt im wesentlichen zwei Instrumente ein: zum einen die an die Öffentlichkeit gerichteten Aktionen (Blockaden, Besetzungen, Pressearbeit), zum anderen die auf die Beeinflussung von Entscheidungsprozessen gerichtete Lobby-Arbeit gegenüber Administration und Parlament, wobei Vertreter dieser Organisation auf hohes Fachwissen zurückgreifen können. Eine starke öffentliche Präsenz gepaart mit Fachwissen kann offensichtlich "Türöffner" für effektive Lobby-Arbeit sein.

Eine erfolgsorientierte Ausrichtung der Umweltorganisationen sollte die wechselseitige Abhängigkeiten und sich ergänzenden Wirkungen unterschiedlicher Instrumente berücksichtigen und deshalb verstärkt den koordinierten Einsatz verschiedener Instrumente über die Organisationen hinweg anstreben, statt in einen Prinzipienstreit um den "richtigen" Grad von Radikalität zu verfallen. Das Ziel muß eine **kooperative Arbeitsteilung** anstelle eines konkurrenzbezogenen Bewegens vieler Verbände auf nur einem Platz im politischen Raum sein.

Gerade aufgrund der zunehmenden Komplexität der Aufgaben der Umweltorganisationen durch die europäische Dimension ist bei knappen Ressourcen ein gezielter Einsatz der Aktivitäten notwendig.

Ökologische Wissenschaft könnte von den Umweltverbänden verstärkt genutzt werden, um die durch die steigenden Partizipationsangebote wachsenden Anforderungen an das Fachwissen wahrnehmen zu können. Eine klarere Arbeitsteilung zwischen der "wahrheitsproduzierenden" Wissenschaft und den "Politik machenden" Umweltverbänden ist dabei notwendig. Allerdings ist dazu die Frage nach der Finanzierung der Partizipation zu klären.



### 3.2.3 Organisationsstrukturelle Veränderungen

Auf europäischer Ebene existiert eine differenzierte Verbändestruktur mit unterschiedlichen Verbandsprofilen. Diese befindet sich auf dem Weg zu einer kooperativen Arbeitsteilung. Der Aufbau unnötiger, kostspieliger Doppelstrukturen sollte vermieden werden.

Für die vorhandenen Verbandstrukturen bringt der Bedeutungsgewinn der EG-Ebene jeweils spezifische Herausforderungen:

Das **EEB** muß Wege aus dem Dachverbandsdilemma zu finden (siehe Kap. 3.1). Es sollte seine originäre Aufgabe als Manager und Vermittler zwischen den Verbänden<sup>9</sup> sowie zwischen Verbänden und EG-Kommission stärker entfalten. Inhaltlich wird es sich auf die Unterstützung der Arbeit der Netzwerke und auf große fachübergreifende Themen beschränken müssen. Seine Aufgabe wird es sein, wichtige Themen politisch aufzugreifen, die noch nicht bearbeitet werden. Die Verstärkung dieser Funktionen ist sehr arbeitsintensiv und bedarf einer Aufstockung der institutionellen Förderung.

**FOEI/ CEAT** sollte zu mehr als einer Koordination von Mitgliedsgruppen und Kampagnen werden, es wird politische Standpunkte einnehmen müssen. Der erste Schritt in diese Richtung ist die Einstellung eines "Information Officer".

**Greenpeace** sollte seine Entscheidungs- und Informationsstrukturen an die Besonderheiten der EG-Ebene anpassen. Die derzeitigen strukturellen Veränderungen lassen erwarten, daß Greenpeace in den nächsten Jahren zu EG-Kampagnen fähig wird, die sich gleichermaßen an die EG-Organe wie an die Mitgliedstaaten wenden.

Beim **WWF** findet eine Abstimmung zwischen nationaler und europäischer Ebene statt. Er ist kooperationsfähig, sowohl gegenüber anderen Umweltverbänden als auch der Administration.

**Themenorientierte Netzwerke** sind besser in der Lage, die Erwartungen ihrer Mitglieder zu erfüllen als Dachverbände. Dies ist u.a. darauf zurückzuführen, daß die Mitglieder themenbezogener Netzwerke ein hohes Maß an Interessenhomogenität besitzen. Themenbezogene Netzwerke verfügen über Spezialisten und sind u.a. aufgrund begrenzter Aufgaben sehr flexibel.

### 3.2.4 Finanzierung

Die finanzielle Unterstützung der Arbeit der Umweltorganisationen durch den Staat ist in den untersuchten Ländern sehr verschieden. Schwerpunkt der Finanzierung ist die Projektförderung. Das einzige Land mit einem hohen Anteil an institutioneller Förderung der Umweltverbände sind die Niederlande. Aus verschiedenen Gründen sollte die bisherige Schwerpunktsetzung in den anderen Ländern und auf EG-Ebene überdacht werden.

Umweltverbände erfüllen wichtige gesellschaftliche Funktionen:

- sie fungieren als Transmissionsriemen wachsender gesellschaftlicher Bedürfnisse,
- bei entsprechender Beteiligung an politischen Entscheidungen erhöhen sie die Legitimation staatlichen Handelns, sie vermitteln gewissermaßen zwischen dem Individuum und dem Staat,

---

<sup>9</sup>

ZB. in der Anfang 1992 eingerichteten "Liaison-Gruppe" zwischen den Brüsseler Verbänden.

- sie stellen Fachwissen in Beratungsgremien bereit und können punktuell zu "Bündnispartnern" für die Umweltverwaltung werden,
- sie filtern und bündeln Interessen und reduzieren damit die Komplexität gesellschaftlicher Forderungen,
- sie sind gesellschaftlich glaubwürdige Multiplikatoren von Informationen,
- sie beteiligen sich aktiv an der politischen (Meinungs-)bildung, ohne jedoch bisher hierfür ähnlich unterstützt zu werden wie das Parteiensystem.

Umweltverbände können durch eine aktive Informations- und Bildungsarbeit eine wichtige unterstützende Rolle bei der EG-Integration spielen. Darüber hinaus können Umweltorganisationen einzelstaatliche Initiativen zu fortschrittlichen Umweltschutz-Bestimmungen durch transnationale Kooperation unterstützen.

Für staatliche Umwelt-Experten (in Deutschland beispielsweise im Umweltbundesamt) erhöht sich der Aufwand zur erfolgreichen Beeinflussung politischer Entscheidungsprozesse (eco-label, technische Normen u.a.) durch die Verlagerung politischer Kompetenzen auf die europäische Ebene. Experten aus den Umweltorganisationen könnten punktuell "natürliche" Verbündete zur Durchsetzung gemeinsamer Interessen sein, wobei Umweltorganisationen ihre internationalen Kontakte in diesen Prozeß einbringen können.

Durch die zusätzliche politische Entscheidungsebene EG weiten sich jedoch die Aufgaben von Umweltorganisationen erheblich aus. Die zusätzlichen Aufgaben (Informations- und Bildungsarbeit in Sachen EG) erfordern einen Ausbau der Arbeitsstrukturen in den Verbänden zur Verbesserung des internationalen Informationsaustausches, der transnationalen Kooperation, der Erarbeitung von Fachwissen usw. Gleichzeitig sind jedoch die Ressourcen von Umweltorganisationen begrenzt. Die adäquate Wahrnehmung quasi-öffentlicher Aufgaben könnte unterstützt werden durch verstärkte finanzielle Förderung aus öffentlichen Haushalten. Da ein großer Teil der Aufgabenwahrnehmung nicht im Rahmen von kurzfristigen Projekten geleistet werden kann, ist hier eine institutionelle Grundfinanzierung vorzuziehen, um mittel- und langfristige Arbeit in Kontinuität zu gewährleisten.

Schließlich hat die angemessene Finanzierung von Expertenwissen aus der Umweltbewegung einen hohen Stellenwert. Die Positionen der ökologischen Forschungsinstitute besitzen in der Gesellschaft einen hohen Stellenwert. Auch unter dem Aspekt der Bereitstellung der notwendigen Kontrastinformation für die behördliche Entscheidungsfindung und dem Prinzip pluralistischer Repräsentativität ist das Fachwissen von Experten aus dem Ökologie-Bereich von großer Bedeutung. Staatliche Forschungsförderung sollte diesen Aspekt verstärkt bei der Vergabe von Forschungsaufträgen berücksichtigen. Zu denken ist z.B. an einen Haushaltstitel zur Förderung der ökologisch orientierten Wissenschaft im Bundeshaushalt. Sollen nationalstaatliche Anstrengungen zum Umweltschutz auf europäischer Ebene angemessen durch ökologisches Fachwissen gestützt werden, müssen dafür ausreichend finanzielle Mittel bereitgestellt werden.

### **3.3 Zum Strategiedilemma zwischen Akzeptanz und Kritik der Spielregeln**

Formelle und informelle politische Entscheidungsprozesse vollziehen sich nach Spielregeln. In Deutschland und auf europäischer Ebene werden den Umweltverbänden verstärkt formelle

Beteiligungsrechte eingeräumt (derzeit in den Bereichen Normung, Gentechnik (ZKBS) und Umweltzeichen). Dies steigert die Anforderungen an ihre Politikfähigkeit.

Die Akzeptanz der Spielregeln kann in die "Partizipationsfalie" führen: die eigenen Positionen entradikalisieren sich während des Beteiligungsprozesses. Wenn Umweltverbände hingegen die Spielregeln nicht akzeptieren, insbesondere dann, wenn ihnen eine Beteiligung angeboten wird, droht ihnen die Ausgrenzung aus Entscheidungszirkeln (wie etwa im Fall der Normung). Umweltverbände müssen daher "strategisch" entscheiden, wann sich Partizipation politisch lohnt und wann knappe Ressourcen effektiver für Kampagnen- und Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden sollten. Eine Entscheidung für die Partizipation erfordert von den Umweltverbänden hohe Investitionen in Fachwissen. Wann sich dies lohnt, ist u.a. vom Querbandsprofil abhängig. In Organisationen mit einem schwerpunktmäßig wertorientierten "Bewegungs"-Verständnis dürfte die Akzeptanz der Spielregeln zu Problemen in der Mitgliedschaft führen. Das Thema Umweltschutz wird als nicht verhandlungsfähig angesehen. Besteht jedoch in einer Organisation ein eher pragmatisches Selbstverständnis, so dürfte die Beteiligung an Entscheidungsprozessen durchaus akzeptiert werden.

Umweltpolitik ist jedoch nicht eindimensional. Es gibt Themenbereiche, die verhandelbar sind, während es umgekehrt "issues" gibt, über die Verbandsvertreter nicht verhandeln können, so z.B. Atomenergie und Gentechnologie.

Für die Umweltverbände folgt aus diesen Überlegungen, daß eine intensive Auseinandersetzung mit der eigenen Verbandskultur, mit politischen Entscheidungsprozessen (z.B. den Spielregeln des demokratischen Prozesses mit Kompromiß und Interessenausgleich) und der eigenen Strategiefähigkeit stattfinden sollte, um die Effektivität und Effizienz der eigenen Arbeit weiter zu erhöhen. Was sich dabei auf nationaler Ebene als "angepaßt" erweist, ist eventuell für die europäische Ebene ungeeignet.

Das Dilemma zwischen Akzeptanz und Kritik der Spielregeln ist für Umweltverbände auf europäischer Ebene besonders ausgeprägt. Eine radikale Kritik der Spielregeln und der selektiven Interessensfilterung durch die Kommission und den Ministerrat ist zwar notwendig und wird auch regelmäßig geäußert. Gute informelle Arbeitsbeziehungen zwischen der Kommission und den Umweltverbänden basieren jedoch auf stillschweigenden "Tauschgeschäften", deren Basis das "für die Kommission Machbare" sein muß. Umweltverbände bieten technisches Fachwissen, Öffentlichkeits-, Informations- und Vermittlungsarbeit sowie politischen Druck für ein Thema, die Kommission bietet Geld und inhaltliche Korrekturen im Rahmen des ihr politisch Möglichen. Wie auch auf nationaler Ebene ist es insbesondere für deutsche Verbände notwendig, den Blick auf die Administration zu schärfen und zu differenzieren. Es gibt auch auf europäischer Ebene Themen, Mitarbeiter und Generaldirektionen, die "bündnisfähig", und solche, die es nicht sind. Die Kritik sollte schärfer die treffen, die es verdient haben. Es sollte eine themenbezogene Strategiediskussion auf der Basis einer fundierten Analyse der Kräfteverhältnisse innerhalb der EG-Institutionen stattfinden. Aufgrund der Komplexität des Entscheidungsprozesses auf europäischer Ebene sollten zentrale politische Anliegen der Umweltverbände durch eine gesetzgebungsbezogene Lobbyarbeit - gegenüber Kommission, Rat, Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuß - und in allen Phasen des Entscheidungsprozesses verfolgt werden. Erfolgsbedingung dieser Lobbyarbeit ist eine Verzahnung zwischen europäischer und nationaler Ebene, die der unterschiedlichen Bedeutung dieser Ebenen in den verschiedenen Phasen des Entscheidungsprozesses gerecht wird.

### 3.4 Brückenköpfe der Verwaltung oder fordernde Gesprächspartner?

Umweltverbände artikulieren bedeutende gesellschaftliche Teil-Interessen. Politische Entscheidungsträger sollten dies berücksichtigen und sie als gleichberechtigte Interessengruppe anerkennen. Ein enge Beziehung zwischen Interessenverband und Administration (wie z.B. im Politikbereich Landwirtschaft) ist im Umweltschutz in Deutschland jedoch nicht entwickelt. Die Administration baut sich nach wie vor "eigene" Beratungsgremien auf: den Rat der Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) und die Arbeitsgemeinschaft Umweltschutz (AGU), in denen die Umweltverbände deutlich unterrepräsentiert bzw. ausgegrenzt sind.<sup>10</sup> Auch auf europäischer Ebene entspricht die rechtliche Stellung von Umweltverbänden nicht der Bedeutung des Themas - ihre Ausgrenzung in den meisten Beratungsgremien der EG-Organen, in denen andere Verbandsvertreter dagegen zugelassen sind, muß als Anachronismus betrachtet werden.

Die Kommission erwartet von Umweltverbänden oft eine technische Zuarbeit, wie sie es von Industrielobbies gewohnt ist. Sie hat einen **paternalistischen Ansatz**, der Umweltverbände lediglich als Gesprächspartner akzeptiert, wenn sie im Sinne der Kommission funktionalisierbar sind.

Beide Haltungen basieren auf einem Mißverständnis darüber, was Umweltverbände sind: "Technische Zuarbeit" von Umweltverbänden basiert nicht auf dem ökonomischen Eigeninteresse, das Wirtschaftsunternehmen haben - sie ist eine "Dienstleistung" mit hohen Kosten, die entsprechend vergütet werden muß. Umweltverbände sind sehr wohl fähig, solche Dienstleistungen anzubieten oder zu vermitteln. Der paternalistische Ansatz unterschätzt die Umweltverbände als legitimen Transmissionsriemen eines wachsenden gesellschaftlichen Bedürfnisses und Wertewandels (siehe oben). Wenn Umweltverbände Konfliktthemen artikulieren, sollte dies nicht als "nicht konstruktiv" abgewehrt werden.

Politische Entscheidungsträger sollten die **"antagonistische Kooperation"** von Umweltverbänden akzeptieren lernen. Umweltverbände müssen zwischen der Wahrung ihrer "Identität" und dem politisch "Machbaren" vermitteln - dabei sind auch Konflikte notwendiger Teil des Spiels zwischen Administration und Verbänden.

Auf EG-Ebene ist eine **offenere Informationspolitik** der Kommission wichtig. Der Bedeutungszuwachs des Umweltthemas erfordert eine gleichberechtigte **Beteiligung** von Vertrauenspersonen der Umweltverbände in den zahlreichen beratenden Ausschüssen der Kommission. Die ersten zaghaften Versuche einer Beteiligung von Umweltverbänden sollten ausgeweitet werden. Der geplante Ausschuß für Umweltfragen sollte ein effektives Arbeitsgremium und nicht nur Repräsentationsorgan werden. Die **Forschungs-Community** sollte durch eine offensivere Gutachtenvergabe an ökologische Forschungsinstitute geöffnet werden. Partizipationsrechte für Umweltverbände sollten selbstverständlicher Bestandteil der Umweltrichtlinien werden. Das bestehende Vollzugsdefizit könnte durch ein **Verbandsklagerecht** wesentlich verringert werden.

Darüber hinaus ist die Stärkung des Europäischen Parlaments - weit über die Veränderungen von Maastricht hinaus - eine Vorbedingung für die Öffnung der europäischen Institutionen gegenüber Umweltinteressen.

Solange die "Machtzentren" der EG jedoch in den Nationalstaaten liegen, wird es auch spezifisch nationale Formen und Gleise der Politikbeeinflussung geben. Nationale Koor-

---

<sup>10</sup>

DENNINGER kommt in seiner Untersuchung über "Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Normsetzung im Umwelt- und Technikrecht" denn auch zu folgendem Schluß: "Gemessen an den Prinzipien pluralistischer Repräsentativität, verbandsmäßiger Gegenmachtbildung und der Chance zur Kontrastinformation (der Behörde) sind die meisten sachverständigen Gremien defizitär" (Denninger 1991, S. 192).

dinationsstellen, die nationale politische Kulturen und Themen "auf europäisch" übersetzen und umgekehrt, werden dabei eine wichtige Rolle spielen. Ein "nationaler Dachverband in Brüssel" ist dafür allerdings ein ungeeignetes Instrument, da die Glaubwürdigkeit der Forderungen der Umweltverbände gegenüber der Kommission auch davon abhängt, ob sie nur "national" oder bereits "europäisch" sind.

## 4 Handlungsempfehlungen

Die im folgenden dargestellten Handlungsempfehlungen richten sich an verschiedene Akteure. Dabei wurde unterschieden in:

- die nationalen Umweltverbände in den Mitgliedsstaaten der EG,
- insbesondere die Dachverbände,
- die deutschen Umweltverbände,
- die nationalen Verwaltungen, insbesondere das deutsche Umweltministerium,
- den deutschen Bundestag,
- die EG-Institutionen.

Alle diese Akteure können dazu beitragen, daß sich die Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände auf die europäische Umweltpolitik wesentlich verbessern. Der folgende Katalog geht zumeist von allgemeinen Empfehlungen aus, die sich an eine breite Gruppe von Akteuren wendet und verdeutlicht diese lediglich exemplarisch für einzelne Akteure. Es ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich, an dieser Stelle konkrete Handlungsempfehlungen für jeden einzelnen Akteur zu entwickeln - wir beschränken uns daher darauf, zentrale Forderungen für die jeweiligen Akteursgruppen zu entwickeln.

### ..... für die deutschen Umweltverbände

- 1 Umweltverbände sollten einen kooperativen Wettbewerb untereinander anstreben, um knappe Ressourcen möglichst effizient zu nutzen. Das Kooperationselement kann im Aufbau gemeinsamer (Europa-)infrastrukturen, in der Abstimmung von Aktivitäten, in der Vermeidung unnötiger Doppelstrukturen oder in der Entwicklung gemeinsamer Forderungen bestehen. Ein gesunder Wettbewerbs sollte hinsichtlich der Arbeitsweise (z.B. medien-, fach- oder basisbezogen), des Politikstils (konfrontativ oder kooperativ) und des Verbandsprofils angestrebt werden. Damit erweitert sich das Aktionsrepertoire und es können mehr Nischen im politischen Raum besetzt werden. Das

Geschäftsführertreffen der deutschen Umweltverbände ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung.

- 2 Eine deutlichere Arbeitsteilung sollte auch zwischen Umweltverbänden und Ökologischen, nichtstaatlichen Forschungsinstituten entwickelt werden. Erstrebenswert ist, daß Umweltverbände "Politik" machen, und Umweltinstitute "Wissen" und "grundlegende Argumente" produzieren.
- 3 Die Umweltverbände waren in den letzten Jahren insoweit erfolgreich, als sie dazu beigetragen haben, das Umweltthema politisch aufzuwerten und das Umweltbewußtsein gesellschaftlich zu verankern. Mit diesem "Erfolg" erweitert sich jedoch auch das Anforderungsprofil vom Aufzeigen der Probleme und der Alternativen, von der Öffentlichkeitsarbeit zur direkten Politikbeeinflussung. Umweltverbände sollten ihre Organisationsstruktur, ihre Arbeitsweise und ihre Personalpolitik auf dem Hintergrund dieses neuen Anforderungsprofils und der Organisationsidentität immer wieder reflektieren.
- 4 Diese neuen Herausforderungen und die veränderten Rahmenbedingungen verlangen nach ausdifferenziertem Verbandshandeln. Mehr denn je ist eine Strategiediskussion, d.h. eine einzelfallbezogene Analyse der Entscheidungsprozesse, der Einfluß- und Bündnischancen notwendig, um entscheiden zu können, ob eher Konfliktstrategien oder Kooperationsstrategien angebracht sind. Das politische Repertoire der Umweltverbandsszene sollte Konflikt und Kooperation beinhalten (wobei es auch eine Arbeitsteilung zwischen den Verbänden geben kann). Bündniskonstellationen mit der Umweltverwaltung sollten jedoch insgesamt systematischer ausgelotet und ausgenutzt werden.
- 5 Die deutschen Umweltverbände sollten ihre Erkenntnis, daß die EG eine immer größere Bedeutung gewinnt, auch institutionell verstärkt umsetzen. Sich mit der europäischen Ebene zu beschäftigen, heißt dabei nicht unbedingt, alle Mittel für ein europäisches Lobbying zu investieren, sondern auf mehreren Ebenen gleichzeitig handeln und denken. Die Verankerung der EG-Dimension sollte im Idealfall sowohl horizontal als auch vertikal erfolgen.
- 6 Horizontale Integration bedeutet, daß die EG-Dimension in allen fachlichen Zusammenhängen sowohl hinsichtlich der Forderungen als auch der Aktionen integriert wird.
- 7 Vertikale Integration bedeutet, daß es EG-Koordinationsstellen gibt, die Informationen und Aktivitäten von oben (Brüssel) nach unten (auf die nationale Ebene) weiterleiten und umgekehrt. Sie werden die Verbandspolitik auf den verschiedenen Ebenen betreuen müssen und dienen als Knotenpunkt zwischen den Fachressorts, den politischen Ressorts und den verschiedenen Ebenen.
- 8 Solange eine solche doppelte Lösung noch nicht realisierbar ist, sollten mit Priorität die EG-Referate aufgebaut werden, die die Möglichkeit haben, Fachkompetenz zu mobilisieren. EG-Referate sollten einen bedarfsgerechten Informationsfluß an die unteren Ebenen und die Fachebenen organisieren bzw. filtern.
- 9 Die EG-Referate sollten auch durch feste EG-Rubriken in den Mitgliederzeitschriften dafür sorgen, daß der interne Informationsstand verbessert wird. Weiterhin sollten sie für die Politik ihres Verbandes auf europäischer Ebene zuständig sein und den Kern der "Europalobby" im eigenen Verband organisieren. Mit der EG-Koordinationsstelle des DNR und EG-Stellen in einigen Umweltverbänden sowie einer regelmäßigeren Berichterstattung in den einschlägigen Umweltinformationsdiensten ist in dieser

Hinsicht schon einiges geschehen.

- 10 Europaarbeit heißt auch zu versuchen, die eigene Regierung in einzelnen Fällen als Partner zu gewinnen, um strengere Umweltschutzstandards auf europäischer Ebene durchzusetzen. Dieser Ansatz setzt jedoch funktionierende Arbeitsbeziehungen zwischen Umweltverwaltung und Umweltverbänden voraus.

#### ..... für die Umweltverbände in der EG

- 11 Erfolgreiche Kooperation auf europäischer Ebene erfordert interkulturelles Lernen. Dieses erfolgt nur durch enge Arbeitsbeziehungen und zahlreiche - auch informelle - Kontakte. Diese lösen zumeist auch eine Selbstreflexion über den eigenen nationalen Hintergrund aus. Umweltverbände sollten zur Förderung solcher Kontakte aktiv den Austausch von Personal, Praktika auf europäischer Ebene, Tagungen mit Raum für persönliche Arbeitskontakte und einem geringeren Anteil von repräsentativen Elementen vorantreiben.
- 12 Umweltverbände verfolgen international oft dieselben Anliegen, wenn auch ihre Mittel, ihre Instrumente und ihr Argumentationsstil sehr unterschiedlich sind. Wenn Mißverständnisse vermieden werden sollen, muß der Hintergrund bestimmter Politikstile und Kulturen (z.B. die britische Höflichkeit oder die deutsche Grundsätzlichkeit) verstanden werden.
- 13 Die politische Kultur der europäischen Ebene ist - außer im Fall Großbritanniens - eine andere als die der nationalen Ebene. Nationale Politikstrategien können nicht einfach übertragen werden. Das Verständnis der Umgangsformen auf europäischer Ebene ist Voraussetzung erfolgreicher Einflußnahme. Die europäische Herausforderung macht damit andere Handlungsformen notwendig, als die im nationalen Kontext als erfolgreich erkannten. Umgangsformen, Verfahren, politische Kultur und Handlungsbeschränkungen auf europäischer Ebene werden in Kap. 6 der Langfassung dieser Untersuchung ausführlich beschrieben.
- 14 Die Erfahrungen mit der FFH-Arbeit, aber auch mit der Beeinflussung bei der Energiesteuerdebatte haben die Bedeutung der Tatsache aufgezeigt, daß einer oder mehrere Verbände in der Betreuung eines bestimmten Themas eine Lokomotivfunktion übernehmen. Da der Entscheidungsprozeß in der EG sehr komplex ist, scheint es bei besonders wichtigen Fragen tatsächlich angemessen zu sein, eine Person anzustellen, die über Jahre hin ausschließlich diesen Prozeß begleitet. Diese kann durch einen laufenden Aktionsrundbrief andere Verbände und Experten informieren und damit eine effektive Vernetzung zwischen nationaler und europäischer Ebene gewährleisten. Außerdem ist sie mit dem Verfahren vertraut und kann die offenen Stellen im politischen Verfahren effektiver nutzen als ein Außenseiter. Wenn mehrere Umweltverbände einen Finanzpool bilden bzw. eine Führungsrolle übernehmen, dann erscheint die Anstellung einer Person zur Bearbeitung einer besonders brisanten Frage durchaus finanzierbar und realistisch, insbesondere wenn es sich dabei um ein zwar mittelfristiges, aber dennoch befristetes Projekt handelt.
- 15 Für eine erfolgreiche Europaarbeit, die auch die Nutzung der informellen Einflußkanäle voraussetzt, ist eine permanente Präsenz in Brüssel erforderlich, ob nun in Form eines Netzwerkes, einer nationalen Vertretung oder eines europäischen Dachverbandes. Es ist wahrscheinlich, daß sich analog zum Bereich wirtschaftlichen Interessen-

gruppen alle drei Formen von Lobbies - die nationale, die fachliche und die übergreifende - etablieren werden. Auch wenn die fachliche Arbeit in einem Experten-Netzwerk für viele Fachleute befriedigender ist als in einem Dachverband, ist ein solcher für die Bündelung, Koordination und Vernetzung der spezialisierten Gruppen, für allgemeine politische Fragen und für die Vermittlung von Kontakten zur EG-Kommission notwendig.

- 16 Die Stärke von Dachorganisationen besteht in ihrer Dienstleistungs- und Koordinationsfunktion. Sie sind eine Plattform für den Austausch zwischen den Einzelverbänden und können als Drehscheibe fungieren. Sie haben vor allem vermittelnde und dienende Funktionen, wie z.B., die Kontakte zwischen den Einzelverbänden sowie die zur Administration zu fördern und zu erleichtern. Ihr politisches Profil gewinnen sie aus der aktiven und sichtbaren Unterstützung durch die Mitgliedsorganisationen. Sie haben nur ein abgeleitetes politisches Mandat. Falsche Führungsansprüche schwächen Dachverbände eher, als daß sie sie stärken. Die politische Stärke von Dachverbänden kann in der Artikulation der allgemeinen (umwelt-)politischen Themen liegen, die einen übergreifenden oder einen Querschnittscharakter haben, und die nicht von spezialisierten Verbänden, Netzwerken etc. übernommen werden.
- 17 Entscheidungsprozesse in den Dachverbänden sollten möglichst transparent sein, um eine aktive Unterstützung und Beteiligung der Mitglieder zu erreichen. Dachverbände sind nur in dem Maße stark, wie sie aktiv von den Mitgliedern unterstützt werden.
- 18 Informationen von der EG-Ebene sollten möglichst mehrfach vorgefiltert werden. Auf europäischer Ebene sollte eine allgemeine und eine fachliche Betreuung (d.h. kritische Analyse und Kommentierung) von EG-Themen stattfinden. Auf nationaler Ebene sollte eine sprachliche und politische Übersetzung durch die EG-Koordinationsstellen erfolgen. Je mehr fachlich spezialisierte Netzwerke entstehen, desto mehr wird die fachliche Kommunikation über diese laufen. Die Koordinationsstellen erhalten damit mehr und mehr Knotenfunktionen. Hinsichtlich der Organisation des Informationsflusses ist größtmögliche Kooperation zwischen den verschiedenen Verbandsstrukturen anzustreben, da sonst kostspielige und arbeitsaufwendige Doppelstrukturen entstehen. Dies gilt insbesondere für ein gemeinsames Mailboxsystem. Vor seiner Einrichtung sollte ein Konzept der bedarfsgerechten Informationsfilterung entwickelt werden, um es nicht durch eine unkontrollierte Informationsflut zu einem ineffektiven Instrument zu machen.

#### .... für die nationalen Verwaltungen, insbesondere das deutsche Umweltministerium

- 19 Umweltverbände sind relevante und legitime Vertreter von Interessen, die einen hohen gesellschaftlichen Stellenwert haben. Sie tragen innovative Konzepte und Beiträge zu einer zentralen Zukunftsfrage in die politische Diskussion. Sie sollten daher zumindest als anderen gesellschaftlichen Interessengruppen gleichberechtigt akzeptiert werden. Sie sollten daher bei umweltrelevanten Anhörungen, in Beratungs- und Expertengremien und auch auf der Ebene informeller Kontakte regelmäßig konsultiert und als Teil eines Umweltpolitiknetzwerkes akzeptiert werden.
- 20 Umweltorganisationen sollten zum frühestmöglichen Zeitpunkt in politische Entscheidungsprozesse (Erarbeitung von Gesetzen, Programmen usw.) einbezogen werden. Folgende Beispiele zeigen die Handlungsmöglichkeiten im Hinblick auf die europäische Umweltpolitik:



Nationale Regierungen können externe Sachverständige in die beratenden Ausschüsse entsenden. Es ist eine politische Entscheidung, ob eine Regierung Fachleute aus ökologischen Forschungsinstituten in die beratenden Gremien entsendet oder nicht.

Die nationalen Regierungen haben weiterhin die Möglichkeit, einen Vertreter der Umweltverbände in den Wirtschafts- und Sozialausschuß zu entsenden. Die Bundesregierung hat dies mit einem Vertreter aus der AGU getan. Dieser repräsentiert jedoch nicht die im DNR zusammengeschlossenen Umweltverbände. Die Bundesregierung sollte dem DNR als der Dachorganisation der deutschen Umweltverbände ein Vorschlagsrecht für die Entsendung des deutschen Vertreters im WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuß) 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.

Bei der Verhandlung zu europäischen Richtlinien können die Regierungen die Position einnehmen, im Falle einer Einrichtung von beratenden Ausschüssen und Gremien explizit Vertreter von Umweltverbänden zu beteiligen.

Die ständigen nationalen Vertretungen in Brüssel könnten durch eine intensivere Kontaktpflege mit den Umweltverbänden mehr Transparenz über die Entscheidungsprozesse der EG-Organe schaffen.

- 21 Das von Umweltorganisationen bereitgestellte Fachwissen sollte als eine Dienstleistung betrachtet werden, die nach den üblichen Honorarsätzen bezahlt wird. Da die Beteiligung an Entscheidungsprozessen den Umweltverbänden keine unmittelbaren finanziellen Vorteile bringt, wie dies etwa bei wirtschaftlichen Interessengruppen der Fall ist, muß diese im Gegensatz zum Fachwissen sonstiger Interessengruppen vergütet werden. Umweltverbände haben in bestimmten Fragen eine beträchtliche Kompetenz angesammelt, die zunehmend auch für öffentliche Entscheidungsträger bedeutsam wird.
- 22 Es existiert eine Kluft zwischen Finanzmitteln, die von der Gesellschaft (v.a. über Mitgliedsbeiträge) den Umweltverbänden bereitgestellt werden, und der Summe ihrer Aufgaben (vgl. Kap. 14 der Langfassung dieser Untersuchung). Umweltverbände vertreten "allgemeine Interessen" von großer Bedeutung, für die aber aus nachvollziehbaren Gründen eine geringe Zahlungsbereitschaft besteht ("Trittbrettfahrerproblem"). Die Artikulation dieser Interessen sollte schon alleine deshalb durch öffentliche Mittel unterstützt werden, um die Startnachteile der Umweltinteressen gegenüber wirtschaftlichen Partikularinteressen zu kompensieren. Die Projektförderung sollte öfter einen mittelfristigeren und strukturellen Charakter annehmen, um eine kontinuierliche Verbandsarbeit zu einem Thema zu ermöglichen. Die Grundfinanzierung sollte aufgestockt werden, insbesondere im Hinblick auf die Stärkung dauerhafter Kooperations- und Konfliktbeziehungen zwischen Verbänden und Verwaltung. Dabei sollten jedoch die Unabhängigkeit der Umweltverbände vom Staat und die Erfolgskontrolle durch Öffentlichkeit und Mitglieder gewahrt bleiben.
- 23 Besonders sollten Dachverbände gefördert werden. Diese erfüllen zentrale, auch für die Administration bedeutsame Aufgaben (vgl. Kap. 15 der Langfassung dieser Untersuchung). Bei ihnen ist das Dilemma zwischen mangelnden Ressourcen und den Leistungsanforderungen von Staat und Mitgliedern besonders ausgeprägt.

- 24 Insbesondere die Umweltverwaltung sollte strategische Bündniskonstellationen mit Umweltverbänden systematischer ausloten. Umweltverbände haben eine hohe moralische Autorität - ihre Unterstützung ist oft Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz staatlicher Umweltpolitik. Die Kooperation mit Umweltverbänden kann unter Umständen ökologische Folgekosten staatlichen Handelns reduzieren helfen und eine präventive Umweltpolitik stärken. Umweltverbände sind potentielle Bündnispartner in der Ressortkonkurrenz. Sie können auch wichtige Bündnispartner bei der Vermittlung der Bedeutung der europäischen bzw. internationalen Umweltpolitik sein.
- 25 Erfolgreiche staatliche Partizipationsangebote an Umweltverbände setzen ein Verständnis für die "Binnenkomplexität" von Umweltverbänden und die Toleranz gegenüber einer anderen Kultur voraus. Die meisten Umweltverbände sind Organisationen mit ausgeprägter demokratischer Willensbildung, die auf die Verbandsidentität und die Wünsche ihrer Mitglieder Rücksicht nehmen. Sie können kurzfristig nur beschränkt freie Ressourcen mobilisieren. Sie sind damit nicht funktionalisierbar, auch wenn die Zusammenarbeit mit der Verwaltung ausgebaut werden kann.
- 26 Für unabhängige, nicht-akademische Forschungsinstitute, die im Umweltbereich arbeiten, sollte ein fester Haushaltstitel eingerichtet werden, der es diesen ermöglicht, Grundlagenforschung im Umweltbereich zu betreiben. Darüber hinaus ist eine verstärkte Vergabe von Forschungsaufträgen an diese Institute ein wichtiger Beitrag, das Spektrum von umweltpolitischen Handlungsoptionen zu erweitern und zu fundieren.
- 27 Besonders förderungswürdig ist der internationale Austausch und die Weiterbildung von Fachleuten und Mitarbeitern aus den Umweltverbänden. Angesichts der Komplexität des Entscheidungsverfahrens und der Zuständigkeiten auf europäischer Ebene und angesichts der andersartigen politischen Umgangsformen in anderen Ländern sind interkulturelle Lernprozesse und informelle Kontakte ins Ausland für eine effektivere europäische Zusammenarbeit der Umweltverbände unabdingbar. Weiterbildungsprogrammen sollten dabei von Multiplikatoren wahrgenommen werden, die mit den Verbandsidentitäten vertraut sind.
- 28 Im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses spielen Gremien wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen eine nicht unwichtige Rolle. Aufgrund der hohen gesellschaftlichen Relevanz und der Kompetenz sollten Vertreter von Umweltorganisationen und Experten der ökologischen Wissenschaft in diese Beratungs- und Experteninstitutionen in viel stärkerem Maße als bisher eingebunden werden. Die institutionellen Barrieren für die Vertretung des Umweltinteresses sollten auch auf diesem Wege abgebaut werden, um zu einem intensiveren und ausgewogeneren Prozeß der Urteilsbildung in der Öffentlichkeit und bei politischen Entscheidungsträgern über Umweltprobleme zu gelangen. Die Legitimation von politischen Entscheidungsprozessen kann sich dadurch erhöhen, politische und ökologische Folgekosten können sich reduzieren.
- 29 Andere Sachverständigengremien wie z.B. die Strahlenschutzkommission, die Reaktorsicherheitskommission oder "private" Entscheidungsgremien wie z.B. DIN-Ausschüsse sollten so ausgestaltet sein, daß den Experten der Umweltorganisationen ein adäquater Zugang möglich ist, um eine Urteilsbildung zu gewährleisten, an der alle gesellschaftlichen Interessen in gleichem Maße beteiligt sind.

**.... für den Deutschen Bundestag**

- 30 Der Deutsche Bundestag sollte verstärkt das Recht wahrnehmen, 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 könnte 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 britischen House of Lords 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. 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.

**.... für Ministerrat und EG-Kommission**

- 31 Die Diskussion um eine politische Union wird auch nach der Ratifizierung der Maastrichter Verträge weitergehen. Neben der Verankerung ökologischer Grundsätze in den Sektorartikeln des EG-Vertrages ist auch eine Öffnung der beratenden Ausschüsse für Verbandsvertreter notwendig. Es sollte dabei die am weitest gehende Konstruktion gewählt werden: Das Entsendungsrecht der Umweltverbände für ihre Vertreter und das Recht auf Stellungnahme und Vorschläge durch diese Gremien.
- 32 Die Verhandlungen der Minister sollten öffentlich gemacht werden, um Verantwortlichkeiten für bestimmte Ergebnisse transparent zu machen. Dies würde die Einflußmöglichkeiten der Umweltverbände erheblich erweitern, da diese nur bei klaren Verantwortlichkeiten differenziert Lob und Kritik austeilen können.
- 33 Die EG-Kommission sollte ihren informellen und selektiven Ansatz öffnen und neben den informellen Kontakten den Umweltverbänden eine klare Rechtsposition zubilligen. Wichtige Bausteine einer solchen Formalisierung sind:

Das Akteneinsichtsrecht in Studien, Informationen und Programme der EG-Institutionen. Das bisherige Recht auf Informationen ist in dieser Hinsicht für die Schaffung von Transparenz noch zu eng ausgelegt (vgl. Kap. 6 der Langfassung dieser Untersuchung).

Neben das Recht auf Information sollte eine Selbstverpflichtung zur Information gestellt werden. Neben die Publikation der Rechtsakte der EG sollte eine Vorabinformation über die geplanten Aktivitäten und die Kommissions-

entwürfe erfolgen. Darüber hinaus könnte die Kommission auch eine offensive Informationspolitik über laufende umweltrelevante Untersuchungen starten.

- 34 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 auch in die anderen Politiken (Art. 130 r, Abs.2) institutionell verankert wird: Verkehr, Energie, Landwirtschaft, Regionalfonds und Tourismus sind neben dem Umweltschutz im engeren Sinne die anderen wichtigen umweltrelevanten Bereiche. Wie in Kap. 6 der Langfassung dieser Untersuchung beschrieben wird, 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. Der geplante Ausschuß für Umweltfragen sollte so ausgestattet sein und so arbeiten können, daß er ein effektives Arbeitsgremium und nicht nur ein Repräsentationsorgan wird. Insgesamt sollte die EG-Kommission ihre Kontakte zur sich ausdifferenzierenden Umweltverbandsszene in Brüssel weiter ausbauen.

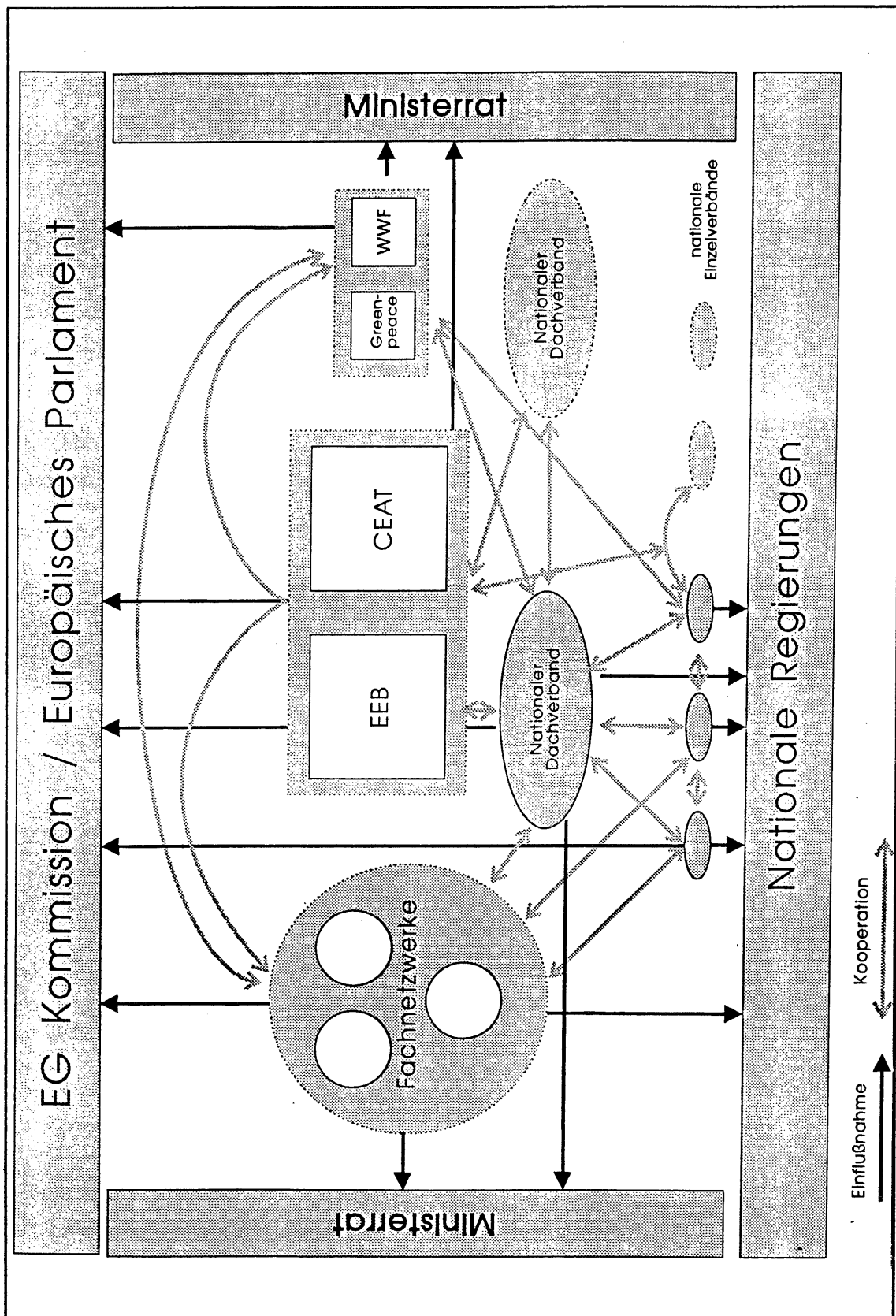


Abb. 1 Das europäische Lobbynetzwerk der Umweltverbände (EURES 1992)

## Weiterer Forschungsbedarf

Die forschungsstrategische Entscheidung der Studie war, sich auf wenige Länder und wenige Politikfelder zu beschränken. Es sollte exemplarisch ein vertieftes Verständnis der Situation entwickelt werden. Der Analyseansatz, insbesondere die Weiterentwicklung des Konzeptes der "politischen Chancenstruktur", hat sich im Rahmen dieses Projektes als fruchtbar erwiesen. Vier Länderstudien haben vier typische und sehr unterschiedliche Verbandsprofile herausarbeiten und klären können.

Vier Fallstudien zu einzelnen Politikfeldern konnten die vorherrschenden Vorgehensmuster exemplarisch aufzeigen. Damit wurde einerseits ein Beitrag zum allgemeinen Verständnis der Arbeit und der Rolle der Umweltverbände in Europa geleistet und andererseits den einzelnen Verbänden selbst die Gelegenheit gegeben, ihre Handlungsmuster im europäischen Zusammenhang zu reflektieren. Aus beiden Perspektiven wurden auch Empfehlungen erarbeitet. Die Fruchtbarkeit des verwendeten Ansatzes und das große Interesse, auf das die bisherige Arbeit gestoßen ist, lassen es wünschenswert erscheinen, sie in verschiedenen Richtungen zu vertiefen und zu verbreitern.

### 1. Vertiefung der politikwissenschaftlichen Analyse

Eine **Erweiterung der Studie auf andere europäische Länder** könnte zusätzliche Verwandtschaften und Differenzen aufdecken. Hiermit könnte eine vollständige Übersicht erreicht werden. Die Arbeit von Umweltverbänden erscheint auf dem Hintergrund von vier Ländern als Institutionalierungs- und Modernisierungsprozeß. Diese Hypothese könnte durch einen Zwölf-Länder-Vergleich erhärtet werden - das Wissen um verschiedene Strategien und Kooperationsmuster könnte erweitert werden.

Desweiteren könnten die bisherigen Untersuchungsergebnisse auf **mehrere Politikfelder** erweitert werden (insbesondere die Bereiche Landwirtschaft, Abfall und Gentechnologie), um die Repräsentativität der Forschungsergebnisse überprüfen zu können.

Angesichts des schwachen Standes der **empirischen Umweltverbände-forschung** in Deutschland wären auch vertiefende Analysen über die Arbeitsweise der deutschen Umweltverbände, nicht nur auf nationaler und europäischer, sondern vor allem auf den unteren politischen Ebenen sehr wertvoll. Bisherige Einschätzungen der Umweltverbände sind oft nicht hinreichend empirisch fundiert. Angesichts der erheblichen Veränderungsdynamik sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene ist eine regelmäßige Aktualisierung und Fortschreibung der empirischen Forschung notwendig.

### 2. Praktisches Orientierungswissen für die Umweltverbände und -verwaltungen

Für Umweltverbände und die Umweltverwaltungen dürfte die regelmäßige Aktualisierung des **Handbuchs** von großer Bedeutung sein. Die Resonanz auf die Befragung machte deutlich, daß für ein solches Handbuch ein großer Bedarf besteht.

Die Organisationsberatung war ein Schwerpunkt des Projektes. Es wurde deutlich, daß diese nicht durch einzelne Veranstaltungen oder Gespräche auf der Führungsebene abschließend zu

leisten ist. Eine kontinuierliche Beratung, z.B. in Form von Workshops und Seminaren, könnte dazu beitragen, daß die Erkenntnisse des Forschungsprojekts aktiv weitervermittelt werden. Dies ist besonders wichtig für Mitarbeiter auf der Fachebene, die zunehmend die EG-Dimension realistisch in ihre Arbeit einbeziehen müssen. Nur wenige Verbandsaktivisten werden die Zeit aufbringen, diesen Forschungsbericht zu lesen. Deshalb ist die direkte Kommunikation einer der effektivsten Wege, zentrale Ideen und Vorschläge zu vermitteln und gemeinsam mit Mitarbeitern von Umweltverbänden und Umweltverwaltung weiterzuentwickeln. Wir schlagen daher vor:

Seminare über die Entscheidungsprozesse, die Ansprech- und Kooperationspartner sowie die Handlungsmöglichkeiten auf EG-Ebene. Diese Seminare richten sich vor allem an die Fachleute auf der nationalen Ebene.

Seminare über die Hintergründe der verschiedenen politischen Verbandskulturen. Diese Seminare richten sich vor allem an die Europaaktivisten.

Strategieforen für einzelne Themen (Umweltzeichen, Normung, Energiesteuern, Verkehr etc.), in denen dem Verbandshintergrund bzw. dem Konfliktthema angemessene Strategien entwickelt werden können.

Gesprächsrunden zwischen der Fachebene von Verwaltung und Umweltverbänden zu bestimmten Themen.

## 6 Inhaltsverzeichnis der Langfassung

Verzeichnis der Tabellen	iv
Verzeichnis der Abbildungen	v
Verzeichnis der Abkürzungen	vi
Vorwort	1
0 Zusammenfassung	3
0.1 Einleitung	3
0.2 Analyse	4
0.3 Handlungsempfehlungen	12
0.4 Weiterer Forschungsbedarf	21
1 Fragestellungen und Methode	23
1.1 Einleitung	23
1.2 Fragestellungen für das Forschungsprojekt	23
1.3 Zum Forschungsansatz	25
1.4 Zur Erhebungsmethode	40
1.5 Zur Repräsentativität der Fragebögen	43
1.6 Organisationsberatung	44
<b>TEIL A: Politisches System und Umweltverbände</b>	<b>51</b>
Deutschland	53
2.1 Einleitung	53
2.2 Wirtschaftsstruktur und ökonomisches Entwicklungsniveau	54
2.3 Politische Chancenstruktur	59
2.4 Das Parteiensystem in der Bundesrepublik Deutschland	73
2.5 Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland	76
2.6 Exkurs: Kulturelle Orientierung	83
2.7 Die deutschen Umweltorganisationen	85
2.8 Ausgewählte Umweltorganisationen	90
2.9 Deutsche Umweltverbände und die EG	104
2.10 Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	110
3 Großbritannien	115
3.1 Einleitung	115
3.2 Die Insel-Ökonomie	116
3.3 Politische Chancenstruktur	117
3.4 Umweltpolitik	122
3.5 Die Umweltbewegung Großbritanniens	128
3.6 Britische Umweltverbände und die EG	139
3.7 Schlußfolgerungen	142

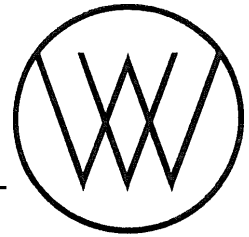


4	Niederlande . . . . .	145
4.1	Einleitung . . . . .	145
4.2	Wirtschafts- und Sozialstruktur . . . . .	146
4.3	Die niederländische politische Chancenstruktur . . . . .	149
4.4	Umweltpolitik in den Niederlanden . . . . .	159
4.5	Die niederländische Umweltbewegung . . . . .	165
4.6	Die niederländischen Umweltverbände und die EG . . . . .	181
4.7	Schlußfolgerungen . . . . .	185
5	Spanien . . . . .	189
5.1	Einleitung . . . . .	189
5.2	Kurze historische Betrachtung . . . . .	189
5.3	Sozioökonomische Aspekte . . . . .	191
5.4	Die politische Chancenstruktur . . . . .	192
5.5	Geschichte der spanischen Ökologiebewegung . . . . .	201
5.6	Hauptströmungen der spanischen Ökologiebewegung . . . . .	205
5.7	Spanische Umweltverbände und EG . . . . .	216
5.8	Fazit . . . . .	223
6	Die Europäische Gemeinschaft . . . . .	225
6.1	Politische Chancenstruktur . . . . .	225
6.2	Umweltverbände auf europäischer Ebene . . . . .	262
7	Politisches System und Umweltverbände im Vergleich . . . . .	287
7.1	Zum Politikstil . . . . .	287
7.2	Zur Bedeutung der politischen Ebenen . . . . .	290
7.3	Chancen auf den verschiedenen Stufen des politischen Entscheidungsprozesses . . . . .	292
7.4	Die Institutionalisierung der Europaarbeit in den Verbänden . . . . .	293
	<b>Teil B: Fallstudien . . . . .</b>	<b>301</b>
8	Binnenmarkt und Umwelt . . . . .	301
8.1	Einleitung . . . . .	301
8.2	Eine kurze Chronologie des Reformprogramms . . . . .	302
8.3	Die wesentlichen umweltrelevanten Elemente des neuen Integrationsschubs . . . . .	305
8.4	Die kritischen Berichte aus der EG-Kommission . . . . .	308
8.5	Die Reaktionen der Umweltverbände . . . . .	312
9	Energiesteuern . . . . .	327
9.1	Einleitung: Die Bedeutung von Energiesteuern im Rahmen der Klimadiskussion . . . . .	327
9.2	Optionen und Fragen in der Ökosteuerdebatte . . . . .	328
9.3	Die tendenzielle Reduktion der Klimaschutzziele . . . . .	337
9.4	Energiesteuern in der EG . . . . .	338
9.5	Positionen und Aktionen der Umweltverbände . . . . .	344
10	Europäisches Umweltzeichen . . . . .	359
10.1	Einleitung: Die Bedeutung eines Umweltzeichens . . . . .	359
10.2	Die Problematik eines Umweltzeichens . . . . .	359
10.3	Umweltzeichen in den untersuchten Ländern . . . . .	362
10.4	Initiativen der EG-Kommission . . . . .	364
10.5	Positionen und Aktivitäten der Umwelt- und Verbraucherverbände . . . . .	367

11	Technische Normen und Umweltschutz .....	375
	11.1 Die Rolle technischer Normen .....	375
	11.2 Normung in der Bundesrepublik Deutschland .....	386
	11.3 Die europäische Normung .....	391
	11.4 Fallstudien .....	398
	11.5 Positionen und Aktionen der Umweltverbände .....	407
	11.6 Zusammenfassung .....	410
12	Die Flora-Fauna-Habitatschutz-Richtlinie(FFH) .....	413
	12.1 Einleitung .....	413
	12.2 Chronologie des Entstehungsprozesses der FFH-Richtlinie .....	413
	12.3 Schwerpunkte und Rechtsgrundlagen der FFH-Richtlinie .....	415
	12.4 Wichtige Problembereiche und Konfliktfelder .....	416
	12.5 Die Reaktionen der Umweltverbände .....	417
	12.6 Fazit .....	424
13	Zusammenfassende Bewertung: Chancen und Grenzen für europäische Kampagnen .....	425
14	Historische Bedeutung von Umweltverbänden – Argumente für eine Auf- wertung .....	431
	14.1 Die neue Konfliktlinie .....	432
	14.2 Der gesellschaftliche Rückhalt der Umweltverbände in der EG ...	435
	14.3 Markt- und Staatsversagen als Begründung für die Bedeutung von Umweltverbänden: Gegenmacht und moralische Instanz .....	440
	14.4 Umweltverbände und -bewegung als Innovateure? .....	446
	14.5 Die Not des "allgemeinen Interesses" .....	448
	14.6 Fazit .....	449
15	Perspektiven und Empfehlungen .....	451
	15.1 Zur Rolle von Dachverbänden .....	451
	15.2 Wege zum politischen Instrumentenmix .....	455
	15.3 Organisationsstrukturelle Veränderungen .....	459
	15.4 Neubestimmung des Verhältnisses von Staat und Umweltverbän- den .....	462
16	Literaturverzeichnis .....	467
17	Inhalt .....	503

# Information

Westdeutscher Verlag  
Postfach 5829  
D-65048 Wiesbaden  
Tel. 06 11 / 16 02 20



Christian Hey und Uwe Brendle

Umweltverbände und EG  
Strategien, politische Kulturen und Organisationsformen

Mit Beiträgen von Claude Weinber, Robin Grove-White, Anton van der Heijden, Alwine Woischnik, Stephanie Röder, Katharina Krohberger, Linda van Berkel und Franz-Albert Heimer.

Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag 1994.727 S. 15,5 x 22,6 cm. Kart. DM 98,—  
ISBN 3 531 12619 9

Die Ökologiebewegungen in Europa befinden sich derzeit in einem tiefgreifenden Wandel. In vielen Ländern vollzieht sich ein **Übergang** von einer Bewegung zu strategisch arbeitenden Verbänden. Dieser Wandel von der Bewegung zur Institution ist die Reaktion auf drei Entwicklungen, die sich in den **achziger** Jahren vollzogen haben:

- dem erheblichen Wachstum großer Verbände, in denen inzwischen über 10 Millionen Menschen in der EG organisiert sind,
- der politischen Karriere des "Umweltthemas" und einem damit verbundenen veränderten Anforderungsprofil, und
- der Internationalisierung der **Umweltpolitik**, die ein koordiniertes Handeln auf verschiedenen Ebenen erfordert.

Dieser hozeß vollzieht sich in den einzelnen Ländern Europas in unterschiedlichen Ausprägungen und mit unterschiedlicher Geschwindigkeit. Die Untersuchung zu den Handlungsmöglichkeiten der Umweltverbände in der EG analysiert diese Veränderungen. Sie vergleicht dabei die unterschiedlichen nationalen Handlungsbedingungen für Umweltverbände in Deutschland, Spanien, den Niederlanden, Großbritannien und auf europäischer Ebene. Umweltverbände haben ihre jeweiligen nationalen Antworten auf diese **Rahmenbedingungen** entwickelt. Man **kann im** internationalen Vergleich ausgesprochen nationale **Profile** ihrer politischen Strategien erkennen.

Die unterschiedlichen nationalen Politikstile erweisen sich bei der Entwicklung gemeinsamer europäischer Aktivitäten als eine **große** Hürde. Dies konnten die **fünf** thematischen Fallstudien (Umwelt und Binnenmarkt, Energiesteuer, Umweltzeichen, FFH, Umweltnormung) **aufzeigen**. Interkulturelle **Lernbereitschaft** wird damit zur **Erfolgsbedingung für** die Einflußnahme der Umweltverbände auf europäischer Ebene.

**Lernbereitschaft** ist auch von den politischen Institutionen gefordert: Die international vergleichende Studie belegt, daß der Umgang der Verwaltungen auf nationaler und europäischer Ebene mit den historisch jungen Umweltverbänden noch nicht selbstverständlich geworden ist. Man kann von einem **großen Demokratiedefizit** sprechen, was die Beteiligung dieser neuen Interessen angeht. Zehn Millionen **Umweltschützer** sind noch immer weitgehend ohne formale Beteiligungsrechte in **Brüssel**. Wie sie trotzdem versuchen, Einfluß zu nehmen, wird **anhand** der Fallstudien und **anhand** einer genauen Analyse des **Entscheidungsverfahrens** in der EG aufgezeigt.

Die Untersuchung ist als eine politisch-strategische Beratung für Umweltverbände und Verwaltung angelegt. Den **Umweltverbänden** soll sie das Handwerkszeug für eine längst **überfällige Strategiediskussion** liefern. Der Verwaltung bietet sie einen Einblick in die komplexe **Binnenstruktur** von Umweltverbänden, die verstanden werden muß, wenn staatliche Partizipations- und **Kooperationsangebote** auf einen **fruchtbaren** Boden fallen sollen.