

Weidner, Helmut

**Book Part — Digitized Version**

## Entwicklungstendenzen der EG-Umweltpolitik: Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht

**Provided in Cooperation with:**

WZB Berlin Social Science Center

*Suggested Citation:* Weidner, Helmut (1990) : Entwicklungstendenzen der EG-Umweltpolitik: Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht, In: Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Nordrhein-Westfalen (Düsseldorf) (Ed.): EG-Binnenmarkt: eine Herausforderung für die Umweltschutz, Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, pp. 83-90

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122668>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



## WZB-Open Access Digitalisate

## WZB-Open Access digital copies

---

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH

Bibliothek und wissenschaftliche Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

E-Mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)

Library and Scientific Information

Reichpietschufer 50

D-10785 Berlin

e-mail: [bibliothek@wzb.eu](mailto:bibliothek@wzb.eu)

---

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**.

More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

## Entwicklungstendenzen der EG-Umweltpolitik: Bilanz und Prognose aus politikwissenschaftlicher Sicht

Seit etwa 1973 - in dem Jahr wurde das erste Umweltprogramm verabschiedet - ist der Umweltschutz im Aktivitätsbereich der EG verankert. Was ist in den vergangenen 15 Jahren geleistet worden?

Diese Frage läßt sich aus verschiedenen Gründen nicht leicht beantworten. Der Verweis auf die über 100 Rechtsakte, die seitdem zum Umweltschutz ergangen sind, sagt zunächst nichts über wirkliche Umweltschutzleistungen. Auch daß seitdem über 500 Mahnschreiben an säumige Mitgliedstaaten sowie rund 145 mit Gründen versehene Stellungnahmen von der Kommission abgesandt wurden und in über 70 Fällen (Stand 1987) der Europäische Gerichtshof angerufen worden ist, kann nicht als echter Leistungsindikator dienen. Hat doch die Vollzugsforschung (genauer: die Implementationsforschung) gezeigt, daß zwischen Zielen in Umweltprogrammen, Gesetzen, administrativen Aktivitäten ("Behördenoutputs") und tatsächlichen Umwelteffekten oft große Unterschiede und häufig nur geringe funktionale Beziehungen bestehen. Deshalb wurden von der sozialwissenschaftlichen Implementationsforschung andere, realitätsbezogenere Kriterien zur Analyse und Bewertung von Umweltpolitik entwickelt. Zwar gibt es noch keinen allseits anerkannten Kriterienkanon, doch haben sich einige Kriterien bislang als besonders aussagefähig erwiesen. Zu diesen Prüfsteinen umweltpolitischer Programme gehören die Fragen nach der Effektivität, der Umweltwirksamkeit also, und der Effizienz, dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag.

Selbst bei Beschränkung auf einen solchen Minimalkatalog von Evaluationskriterien ist es immer noch extrem schwierig, die bisherige Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft zu beurteilen. Das hat vielfältige Gründe, die hier nicht dargestellt werden können. Der wichtigste politisch-praktische Grund hierfür ist wohl darin zu sehen, daß die Umweltdatenlage mehr als schlecht ist; auch die zuständigen EG-Stellen sind nur sehr lückenhaft über die Ergebnisse ihrer Aktivitäten informiert. Ein international operierendes Unternehmen könnte mit solchen Informationsdefiziten wohl kaum wirtschaftlich überleben.

Unter den genannten Einschränkungen kann die folgende Bilanz in einer hier notwendigerweise sehr generellen Form gezogen werden: Ob es die medialen Bereiche der Umweltpolitik sind - Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Abfallbeseitigung, Gefahrstoffe, Lärm, Naturschutz - oder ob es sich um die sogenannten Integralbereiche - insbesondere Landwirtschaft (Stichwort: Ökologisierung der Landwirtschaft) - handelt, unter Effektivitätsgesichtspunkten ist durch die EG-Umweltpolitik nur sehr wenig erreicht worden. Zwar ist es seit einigen Jahren weitaus weniger als früher der Fall, daß nur der kleinste gemeinsame Nenner realisiert wird, andererseits ist für einige Bereiche die Annahme durchaus plausibel, daß sich das erzielte "Mehr" an Umwelteffekten auch ohne EG-Richtlinien ergeben hätte.

Ein Beispiel: In einigen Studien wird die Dynamisierung der britischen Luftreinhalte-

politik bei stationären Quellen den entsprechenden EG-Richtlinien gutgeschrieben. Tieferegehende Analysen führen dagegen diese - ohnehin sehr gebremste - "Dynamik" auf andere Faktoren zurück, etwa auf umweltaußenpolitischen und umweltasinnenpolitischen Druck (steigendes Problembewußtsein in der Bevölkerung, stark gestiegenes Engagement der britischen Umweltverbände in diesem Bereich, erkennbare Schäden durch Luftschadstoffe).

Wenden wir uns dem anderen Kriterium, der Effizienz, zu. Hier fällt die Bilanz gleichfalls negativ aus: Der häufig enorme Zeit- und Ressourcenaufwand im Politikformulierungsprozeß, bei der rechtstechnischen Transformation von EG-Regelungen in Landesrecht und schließlich bei der Implementation steht in einem krassen Mißverhältnis zu den tatsächlich erzielten Umwelteffekten. Einige Beispiele: Die Verabschiedung der sogenannten Großfeuerungsanlagen-Richtlinie mit Emissionsbegrenzungsvorschriften für SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> und Staub hat gut fünf Jahre gebraucht (außerdem wird sie bei Altanlagen erst 1993 wirksam), die Luftqualitätsrichtlinie für SO<sub>2</sub> und Staub etwa sechs Jahre, und für die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung brauchte man über zehn Jahre, denn schon 1975 hatte die Kommission hierzu eine Studie in Auftrag gegeben; erst 1980 kam es dann zu einer (umstrittenen) Kommissionsvorlage.

Es wäre prinzipiell auch sehr erstaunlich, wenn sich die EG-Umweltpolitik als effizient erwiesen hätte, gehören doch ihre Instrumente allesamt zu dem konventionellen "regulativen" Instrumentarium, das nach Erkenntnissen der Umweltökonomie neben anderen Mängeln häufig auch den der Ineffizienz hat. Man wird auch aus diesem Grunde die EG-Umweltpolitik wohl kaum innovativ nennen dürfen.

Zu einer generellen Charakterisierung der EG-Umweltpolitik greife ich nun auf eine sozialwissenschaftliche Typologie umweltpolitischer Entwicklungsphasen zurück, nach der die Umweltpolitik üblicherweise folgende Phasen durchläuft:

- die Phase der unbewußten/bewußten ökologischen Ignoranz;
- die Phase der symbolischen Umweltpolitik, in der umweltpolitische Programme und Gesetze verabschiedet, aber nicht vollzogen werden;
- die Phase der technokratischen Umweltpolitik, die in ihrer passiven Form auf Probleme mit größerer Zeitverzögerung ("schläfrige Sanierungspolitik") und mit konventioneller Technik (end-of-pipe-treatment, "Entsorgungstechnik") reagiert, in ihrer aktiven Form bereits auf sich abzeichnende Gefahren reagiert; und schließlich die (bisher nirgendwo erreichte)
- Phase der ökologischen Modernisierung, wo es unter anderem zum Einsatz schadstoffarmer, ressourcenschonender Techniken kommt und in Wirtschaft und Gesellschaft ein "umweltfreundlicher Strukturwandel" aktiv betrieben wird.

Bei Verwendung dieser Typologie, die als ein Kontinuum mit gleitenden Phasen-

übergängen zu verstehen ist, kann meiner Meinung nach die EG-Umweltpolitik als eine Kombination der beiden Phasen "symbolische" und "passiv-technokratische" Umweltpolitik bezeichnet werden, hat sie doch - wenn überhaupt - meist verspätet und mit konventionellen Mitteln auf entstandene Probleme reagiert. Wieweit die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung hier Abhilfe bringen wird, ist derzeit noch nicht absehbar. *Prinzipiell kann die diesbezügliche EG-Richtlinie jedoch als ein Schritt in die richtige Richtung bezeichnet werden.*

Das generelle Fazit, daß die bisherige EG-Umweltpolitik wenig umweltwirksam war, und wenn doch, dann in nicht effizienter Weise, ist nicht überraschend, ist es doch durch zahlreiche Studien zu Einzelbereichen immer wieder bestätigt worden. Sogar Vertreter der für Umweltpolitik zuständigen EG-Institutionen haben ähnliche Schlußfolgerungen gezogen.

Meinungsunterschiede, und zwar recht große, gibt es dagegen bei der Erklärung der Ursachen für diese Situation. Sicherlich ist hierbei zu berücksichtigen, daß die allgemeinen Rahmenbedingungen (vor allem die rechtlichen), unter denen die EG-Umweltpolitik agieren mußte, ungünstig waren. Die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte soll hier, so die Intention, eine Besserung bringen; gleichwohl gibt es "politiknahe" Experten, so etwa in der EG-Generaldirektion XI (Umwelt), die diesbezüglich eher pessimistisch sind. Richtig ist im weiteren auch, daß Personal- und Sachmittelausstattung der EG-Umweltabteilungen im krassen Mißverhältnis zum Aufgabenpensum stehen. Das macht auch der Anteil des Budgets für Umwelt- und Verbraucherschutz am EG-Haushalt deutlich: 1987 betrug er 0,2 %. Wenn die politikwissenschaftliche These richtig ist, daß das Budget "Politikrelevanz in Zahlen" ist, dann sagt dies viel über den tatsächlichen Stellenwert der EG-Umweltpolitik: Umweltpolitik ist danach nicht mehr als ein Annex der allgemeinen EG-Politik - und das in einer Zeit, in der die ökologische Modernisierung der Volkswirtschaft auch außerhalb von "Umweltzirkeln" als eine der zentralen Politikaufgaben gesehen wird oder gar, wie in der Bundesrepublik Deutschland der Fall, der Umweltschutz neben der Friedenssicherung als wichtigste Aufgabe der staatlichen Politik bezeichnet wird.

Noch einmal: Es sind durchaus ungünstige Rahmenbedingungen, unter denen die in Brüssel für die Umweltpolitik zuständigen Personen in der Kommission und im Europäischen Parlament handeln müssen. Es geht hier auch nicht um die Bewertung ihrer Leistung. Gleichwohl behaupte ich, und dies tue ich auf der Basis politikwissenschaftlicher Erkenntnisse zu Restriktionen und Möglichkeiten der Umweltpolitik in westlichen Industriestaaten, daß von ihnen wie auch von den unterstützenden ("umweltpolitisch engagierten") Kräften in den Mitgliedstaaten bislang keine aussichtsreiche politische Strategie zur notwendigen grundlegenden Änderung der Rahmenbedingungen zugunsten des Umweltschutzes entwickelt wurde. Das bedarf der Begründung.

Politikwissenschaftliche Untersuchungen zur Entwicklung von umweltpolitischen Zielen und ihren Erfolgchancen haben gezeigt, daß es fast immer gesellschaftlicher umweltpolitischer Druck gewesen ist, der Regierungen, Behörden und die Wirtschaft dazu gebracht hat, umweltpolitische Kraftanstrengungen zu unternehmen. Unter "umweltpolitischem Druck" sind Handlungsanforderungen zu verstehen, die diese nicht folgenlos (ohne Wählerstimmenverlust, ohne steigende Konflikte

etc.) ignorieren oder lediglich in symbolischer Weise abhandeln können. Grundvoraussetzung für die Genese von umweltpolitischem Druck ist ein gewisses Maß an Umweltbewußtsein in der Bevölkerung - und das liegt in den meisten EG-Ländern inzwischen auf einem relativ hohen, zudem generell steigenden Niveau.

Umweltbewußtsein allein ist aber noch nicht politikwirksam. Notwendig sind gleichfalls bestimmte Mittel, Instrumente, Verfahren, damit das Bewußtsein zu Einfluß werden kann. Hier zeigen wiederum vergleichende politikwissenschaftliche Untersuchungen, daß es drei besonders aussichtsreiche Mittel gibt, sowohl das umweltpolitische Engagement von Bürgern zu steigern als auch Umweltschutzaufgaben gegen widerstrebende Interessen(gruppen) durchsetzungsfähiger zu machen. Bei diesen drei "Essentials" - wie man gegenwärtig in Berlin gern sagt - handelt es sich um folgende:

1. hohe Transparenz bei umweltpolitischen Entscheidungsprozessen und umweltbezogenen Daten ("Umweltberichterstattung");
2. substantielle Partizipation von Bürgern/Umweltverbänden an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen;
3. Ökologisierung umweltrelevanter Rechtsprinzipien zur Gleichstellung von Umweltinteressen mit anderen legitimen Interessen.

Zu jedem dieser stichwortartig genannten Themen ließe sich natürlich viel sagen. Ich will es hier in gebotener Kürze und mit Bezug auf die EG-Umweltpolitik tun:

#### Zu 1. Transparenz

Informationen über Umweltentwicklungen sind der Rohstoff einer präventiven Umweltpolitik. Die problemorientierte und vorausschauende Erhebung von Umweltdaten sowie eine aktuelle, kontinuierliche, wahrhaftige und verständliche Berichterstattung hierüber sind grundlegende Voraussetzungen für gezielte umweltpolitische Maßnahmen und für die Möglichkeit der Bürger, die Qualität ihrer Umwelt wie auch der Umweltpolitik beurteilen zu können. Je besser die Informationslage ist, desto günstiger sind die Bedingungen für zielbezogenes umweltpolitisches Engagement der Bürger und langfristorientierte Maßnahmen der zuständigen Behörden.

Ein hoher informationeller Standard löst auch Steuerungsimpulse aus, die kostenmäßig aufwendigere Kontrollmaßnahmen, etwa formalisiert-bürokratischer Art, vielfach und in effizienterer Weise ersetzen können. Er vermindert zudem die in der theoretischen Diskussion einzelner ökonomischer Instrumente der Umweltpolitik nicht ausreichend berücksichtigte Problematik der Transaktionskosten. Dazu zählen zum Beispiel Informations-, Planungs-, Verwaltungs-, Überwachungs- und Vollzugskosten bei der Anwendung umweltpolitischer Instrumente. Ein gut ausgebautes Informationssystem ist generell Grundbedingung für die optimale Entfaltung flexibler, kostenminimierender Instrumente. Man könnte sogar sagen: Je geringer staatliche Kontrollen und Eingriffe sein sollen und je größer die Flexibilität für unternehmerische Entscheidungen zu Umweltschutzmaßnahmen gehalten werden soll, desto transparenter müssen die Maßnahmen und ihre Effekte für die Öffentlichkeit

sein. Andernfalls könnten "Deregulierung" und "Flexibilisierung" leicht Gefahr laufen, zu einem bloßen Informationsspiel zu werden, bei dem reale Effekte für Außenstehende kaum nachprüfbar sind.

Erst eine objektive Umweltberichterstattung schafft schließlich auch die Möglichkeit, obrigkeitliche Interventionen durch den "umweltinformierten Bürger" ganz oder teilweise zu ersetzen: Nur er hat eine echte Chance, zielrationale Steuerungsimpulse mit entsprechenden Markt- und Preiswirkungen auszulösen. Es spricht also vieles dafür, daß durch Schaffung von Transparenz die Entscheidungs- und Handlungsgrundlagen aller Aktorgruppen zur Verwirklichung einer präventiven Umweltpolitik verbessert werden.

Auf die EG-Ebene bezogen hieße das unter anderem: Aufbau eines Umweltbeobachtungssystems, das den technisch-elektronischen Möglichkeiten moderner Industriestaaten entspricht, und die systematische Veröffentlichung der Daten. (Im Umweltbereich herrscht dagegen derzeit noch ein informationelles Steinzeitalter.) Weiterhin ist die Einführung eines "Freedom of Information Act" durch EG-Recht unter gegenwärtigen sozioökonomischen Bedingungen nicht mehr als eine Erfüllung allgemeiner Demokratiegebote. Speziell auf den umweltpolitischen Entscheidungsprozeß der EG-Institutionen Ministerrat und Kommission bezogen, sind die hier derzeit noch üblichen "Arkan" - Verfahren durch Publikationspflichten etc. transparenter zu machen.

## Zu 2. Partizipation

Die Möglichkeiten einer effektiven, nicht nur symbolischen oder bloß formalen Partizipation von Bürgern und Umweltverbänden an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen sind in vielen Mitgliedsländern rar. Wir wissen aus Implementationsstudien, daß wirtschaftliche Interessengruppen weitaus bessere Bedingungen vorfinden, ihren Einfluß geltend zu machen. Auf EG-Ebene ist das formal und faktisch bestehende Partizipationsmuster generell zuungunsten von "Umweltinteressen" geprägt. Im Falle des Ministerrates handelt es sich sogar um ein vordemokratisches Entscheidungsverfahren, nimmt er doch exekutive und legislative Aufgaben zugleich wahr, ohne daß diese Aufhebung der Gewaltenteilung durch geeignete Kontrollrechte des Europäischen Parlamentes gemildert würde. Auch die Änderungen durch die Einheitliche Europäische Akte werden nach Expertenmeinung kaum eine substantielle Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten des Europäischen Parlamentes bringen. Der vielfältige Einfluß gutorganisierter Wirtschaftsinteressen auf umweltpolitische Entscheidungen ist bekannt: In Brüssel gibt es eine nahezu unüberschaubare Anzahl von Wirtschaftslobbyisten, während die Umweltinteressen von einem einzigen Verband, dem Europäischen Umweltbüro (als Dachorganisation nationaler Umweltorganisationen) vertreten werden. Seine Partizipationsrechte wären stark auszubauen, wenn das Ziel Demokratisierung des Entscheidungsprozesses hieße.

Zur besseren Berücksichtigung von Umweltinteressen in den einzelnen Mitgliedsstaaten schließlich würde mit Sicherheit eine EG-Richtlinie "Verbandsklagerecht" beitragen; um so erstaunlicher ist es, daß hierfür bislang so wenig gestritten wird.

### Zu 3. Umweltfreundliche Rechtsprinzipien

Es hat sich gezeigt, daß in allen EG-Mitgliedsländern das Rechtssystem, insbesondere das Deliktrecht, die Umweltverschmutzer strukturell und verfahrensmäßig begünstigt. Dementsprechend wären "ökologisch veraltete" Rechtsprinzipien - besonders solche, die Kausalitätsnachweise und Beweislastfragen betreffen - zu modernisieren. Untersuchungen zeigen, daß dort, wo eine größere "rechtliche Waffengleichheit" zwischen Umweltverschmutzern und Geschädigten geschaffen wurde, Unternehmen und öffentliche Institutionen sich "umweltfreundlicher" verhalten, ohne daß es dazu eines größeren bürokratischen Kontrollaufwandes bedarf. Deshalb müßten diesbezügliche rechtliche Regelungen im Zentrum der politischen Aktivitäten von Umweltverbänden, aber auch von EG-Institutionen stehen. Dies ist jedoch offensichtlich nicht der Fall.

Zu allen drei genannten Bereichen besteht meiner Meinung nach ein grundlegendes Strategiedefizit aller Gruppen, Institutionen und Verbände, die auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft für den Umweltschutz agieren. Es trifft zwar zu, daß die Diskussionen und Aktivitäten hierzu zugenommen haben, doch daß sie mit der notwendigen "Monomanie" betrieben würden, die zur Durchsetzung von Machtlagen verändernden politischen Themen immer notwendig ist, kann ich nicht erkennen. Dabei hätten EG-Regelungen zu den drei Bereichen etliche Vorteile aus einer demokratietheoretischen Perspektive, ohne dabei die vielfach kritisierten Schwächen sonstiger EG-einheitlicher Umweltregelungen zu haben: Zum einen fördern sie Umweltbewußtsein und größere Chancengleichheit bei der Gestaltung kollektiver Güter, zum anderen entstehen nicht die reichlich verzwickten ökologischen, ökonomischen, rechtlichen und administrativen Probleme, die mit der Festlegung von Umweltqualitäts-, Emissions- und Produktstandards für zwölf recht unterschiedliche Länder verbunden sind. Sie erhöhen dagegen generell die Chancen für eine bessere Umweltpolitik in jedem Mitgliedsland, ohne in die Länder mit detaillierten technischen Normen hineinzusteuern, die in einem demokratisch fragwürdigen suprastaatlichen Entscheidungsprozeß gebildet worden sind. Wenn ein "Mehr" an Flexibilität und Demokratie in der EG-Umweltpolitik gefragt ist, dann müßte nach meiner Meinung stärker auf prozedurale, verfahrensgestaltende Regelungen aufgebaut werden, als es bisher geschieht. Das würde die Setzung von technisch orientierten Standards nicht obsolet machen, notwendig ist auch hier ein sogenannter "policy mix".

Auf verfahrensgestaltende Regeln abstellende Richtlinien gäben den dezentralen Einheiten (den "Politikniederschlagsgebieten") größere Flexibilität, ihre je eigenen Ziele und Bedürfnisse zu realisieren. Das würde zwar zu einer Normenvielfalt von schwächeren und strengeren Standards innerhalb der EG führen, doch wäre diese Normenvielfalt, sofern sie durch in EG-Richtlinien festgelegte Minimalstandards begrenzt würde, aus übergreifender ökologischer, politischer und auch ökonomischer Sicht sinnvoller als das Prinzip des "normenharmonisierenden Rasenmähers".

Wie nun sind die Perspektiven für die Umweltpolitik unter den Bedingungen des EG-Binnenmarktes? Wenn die These zutrifft, daß die Qualität umweltpolitischer Maßnahmen in hohem Grade davon abhängt, wieweit die verschiedenen Interessengruppen Einfluß im politisch-administrativen Entscheidungsprozeß wie auch im

Vollzugsprozeß ausüben können, dann muß angenommen werden, daß die Strukturbedingungen des Binnenmarktes eine progressive Umweltpolitik auf Gemeinschaftsebene noch schwieriger machen. Alle Entwicklungen deuten darauf hin, daß Macht und Einfluß größerer Wirtschaftsunternehmen, aber auch der Zentralbürokratien gestärkt werden. Im übrigen ist es ein bemerkenswerter Anachronismus, daß in einer Zeit, in der Dezentralität als positive Voraussetzung nicht nur für den Umweltschutz, sondern auch für soziale und ökonomische Ziele erkannt wurde, in der EG eine Entwicklung zu Gigantismus, Zentralismus und Konzentration entfesselt wird.

Der vorausgegangene politische Prozeß zur Entwicklung des Binnenmarktkonzepts zeigt im weiteren sehr deutlich, daß hierbei der Umweltschutz - als aktive Politikaufgabe - eine negierbar geringe Rolle gespielt hat. Das ist auch dadurch nicht mehr gutzumachen, daß nun aus Legitimationsgründen umweltpolitische Studien "nachgeschoben" werden und versucht wird, sozial- und umweltpolitische Defizite durch massive Werbekampagnen für den Binnenmarkt (in oftmals kumpelhafter, frischläppischer Weise) zu verdecken. Es scheint überhaupt ein Charakteristikum des technokratischen Politikstils zu sein, daß immer weniger die konsensuale Problemlösung das politisch-administrative Handeln bestimmt, sondern der Versuch, mit großangelegten Werbekampagnen Entscheidungen akzeptabel zu machen, die in kleinen Zirkeln gefaßt worden sind. Oder kann man etwa sagen, das vorliegende Konzept des EG-Binnenmarktes sei das Ergebnis einer breiten gesellschaftlichen Diskussion, wie sie dem Thema wohl angemessen gewesen wäre?

Für den kurz- und mittelfristigen Zeitraum sehe ich deshalb für Umweltinteressengruppen größere Schwierigkeiten als bisher, die EG-Umweltpolitik so zu beeinflussen, daß sie in die Lage versetzt wird, die nur gemeinschaftlich zu lösenden Probleme rasch und ökologisch zufriedenstellend zu bewältigen sowie eine tatsächliche Vorsorgepolitik zu betreiben. Auch negative Auswirkungen auf progressive Entwicklungen in den Einzelstaaten sind zu befürchten; gleichfalls wird nationales Experimentieren mit unkonventionellen umweltpolitischen Ansätzen immer schwieriger: Es ist durchaus denkbar, daß beispielsweise Instrumente des informalen Verwaltungshandelns (etwa Branchenabkommen, nicht-förmliche Absprachen) und der konsensualen Konfliktlösung (nicht-förmliche Verhandlungslösungen wie Mediationsverfahren, Politikdialoge mit "Gentlemen's Agreements" als Ergebnis) als ein Unterlaufen der EG-Regelungen und des Aufbaus von "stillschweigenden" nichttarifären Handelsbarrieren interpretiert werden könnten.

In langfristiger Sicht allerdings kann die Perspektive, so meine ich, positiver sein. Die bisherige Geschichte der Umweltpolitik in westlichen Industriestaaten hat unter anderem gezeigt, daß Umweltgruppen eine große Lernfähigkeit besitzen und in der Lage sind, durch phantasievolle Aktivitäten ihren Mangel an Macht und Geld auszugleichen. Zudem: Das Umweltbewußtsein in den ökonomisch weiter entwickelten Industrieländern der EG liegt auf hohem Niveau, in den schwächer entwickelten Mitgliedsländern steigt es an, und es gibt keine relevanten Anzeichen dafür, daß sich dies bald ändern könnte. Diese Bedingungen lassen stärker koordinierte Aktivitäten in Richtung EG-Umweltpolitik für die Zukunft plausibel erscheinen. Dann könnte es sein, daß das diffuse Konglomerat der EG-Institutionen stärker als bisher als eigenständiger umweltpolitischer Makro-Akteur perzipiert wird, zusa-

gen eine konkrete politische Gestalt gewinnt, und dementsprechend so angesprochen wird, wie bislang die Behörden und Unternehmen auf nationaler und lokaler Ebene. Vielleicht sitzen Robin-Wood-Akteure bald auf dem Dach des EG-Ratsgebäudes und Mitglieder von Greenpeace laden tote Fische in den Kommissionsräumen ab, während nationale Umweltverbände Grenzübergänge blockieren, um dank EG-Regelung als Wirtschaftsgut deklarierten Sondermüll nicht ins Land zu lassen und zum Boykott umweltbelastender, gleichwohl aufgrund wirtschaftlicher Interessen zugelassener Produkte aufzurufen.

Das eben beschriebene Szenario geht natürlich über das hinaus, was an wissenschaftlich fundierter Prognose erlaubt ist. Wissenschaftlich begründen läßt sich jedoch auf Basis der Analyse der Voraussetzungen bisheriger Entwicklungen in der EG-Umweltpolitik, daß die umweltpolitischen Konflikte beim gegenwärtigen Gang der Dinge zunehmen werden und die ohnehin schwache Begeisterung für die EG eher abnehmen wird. Der verantwortungsbewußte Politiker weiß genauso wie der langfristig planende Unternehmer, daß unter Krisendruck getroffene Entscheidungen in aller Regel ökologisch und ökonomisch suboptimal sind. Es steht zu hoffen, daß diese Einsichten alsbald in Handlungen umgesetzt werden.