

Rucht, Dieter

Book Part

Umweltpolitische Interessenvertretung gegenüber Organen der EG: Ansatzpunkte, Strukturen und Probleme

Provided in Cooperation with:
WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Rucht, Dieter (1993) : Umweltpolitische Interessenvertretung gegenüber Organen der EG: Ansatzpunkte, Strukturen und Probleme, In: Bernhard Schäfers (Ed.): Lebensverhältnisse und soziale Konflikte im neuen Europa: Verhandlungen des 26. Deutschen Soziologentages in Düsseldorf, 1992, ISBN 3-593-34965-5, Campus, Frankfurt/M. ; New York, NY, pp. 568-575

This Version is available at:
<http://hdl.handle.net/10419/122840>

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

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

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>.

Umweltpolitische Interessenvertretung gegenüber Organen der EG: Ansatzpunkte, Strukturen und Probleme

Dieter Rucht

I. Fragen

Wir kennen die Bilder demonstrierender Bauern. Mit Traktoren wird der Verkehr lahmgelegt; tonnenweise landen schwer verkäufliche Agrarprodukte vor den Eingängen einer Behörde. Solche Proteste finden meist im regionalen oder nationalen Rahmen statt. Aber sie ereignen sich auch – und gelegentlich sogar in länderübergreifender Eintracht – in Brüssel. Wir kennen ebenso die Bilder demonstrierender Umweltschützer, die an Standorten von Industrieanlagen oder in den Hauptstädten ihrer Länder auf die Barrikaden gehen. Aber eben nie in Brüssel. Warum ist das so?

Eine Erklärung scheint auf der Hand zu liegen: In Brüssel wird tatsächlich über existentielle Anliegen der Bauern entschieden. Es geht um Produktionsquoten, Preise, Subventionen (Priebe 1985). Es ist nur folgerichtig, wenn sich die Bauernschaft oder besser: das Agrobusiness, mit einer starken Lobby, nämlich dem europäischen Dachverband der Landwirte (COPA), in Brüssel niederläßt. Dazu gehört auch, daß sie ihren Forderungen gelegentlich durch handfeste Aktionen auch in Brüssel Nachdruck verleiht.

Aber diese Erklärung reicht nicht hin. Gibt es nicht ebenfalls gute Gründe, für den Umweltschutz in Brüssel zu demonstrieren? Seit 1973 ist auch die Umweltpolitik zu einer Angelegenheit der EG geworden. In Brüssel wird Umweltpolitik in einem eigenen Ressort betrieben, der Generaldirektion für Umwelt, Sicherheit der Kernenergie und Zivilschutz. Dort werden zuweilen wichtige umweltpolitische Materien behandelt und (vor-)entschieden. Erinnerung sei nur an die EG-Regelungen zum Trinkwasserschutz oder zu Katalysatoren für Kraftfahrzeuge. Die Ansprüche und Kompetenzen in diesem Bereich sind in den letzten Jahrzehnten gewachsen und werden weiter wachsen. In Brüssel wird aber auch in anderen Ressorts, häufig durch Nichtentscheidungen oder die Mißachtung von Umweltbelangen, faktisch Umweltpolitik gemacht – in den Bereichen Landwirtschaft, Chemie, Strukturpolitik, Verkehr, Biotechnologie, usw.

Wie reagieren Umweltbewegungen und Umweltverbände auf diese Situation? Suchen sie verstärkt über die nationale Schiene Einfluß auf Entscheidungen des Ministerrats und der Kommission zu nehmen? Gehen sie nach Brüssel? Und falls ja, welche Situation finden sie dort vor? Welche Organisationsformen und Strategien wählen sie? Die erwähnte Abwesenheit von direkten Aktionen in Brüssel ist dabei nur ein spezielles, freilich reizvolles Erklärungsproblem. Dies sind meine Fragen, auf die ich am Ende zurückkommen will.

In funktionaler Perspektive lassen sich Bewegungen, Verbände und Parteien gleichermaßen als Akteure politischer Interessenvermittlung zwischen Bürgern und politischen Entscheidungszentren verstehen. Eine weitere Annahme ist, daß diese Akteure weitgehend – wenngleich nicht ausschließlich – rationalen Kalkülen folgen. In Einschätzung ihrer spezifischen Leistungen und unter Berücksichtigung ihrer Umweltbedingungen entwickeln sie bestimmte Strukturen und schlagen bestimmte Strategien ein. Protestbewegungen tendieren hierbei in Ermangelung anderer Ressourcen zur Mobilisierung eines öffentlichkeitswirksam inszenierten Droh- und Disruptionspotentials; Verbände und Parteien bauen mehr auf ihre Fachkompetenz und nutzen ihre informellen und formellen Zugänge zum politischen Entscheidungssystem. Ausnahmen, namentlich die Bauernverbände, bestätigen die Regel.

Im folgenden konzentriere ich mich auf die Formen umweltpolitischer Interessenvertretung in Gestalt von empirisch meist schwer zu trennenden bewegungs- und verbandsförmigen Akteuren. Parteien, die insbesondere als grüne Parteien eine wichtige Rolle für und in Umweltbewegungen spielen, bleiben ausgeklammert, zumal sie im Rahmen der EG meist auf eine Thematisierungsfunktion beschränkt bleiben. Dies hängt nicht zuletzt mit den fehlenden Kompetenzen des Europäischen Parlaments zusammen.

II. Umweltorganisationen in Brüssel

Hier kann weder auf die allgemeine Kompetenzverteilung und das Zusammenspiel der Organe der EG noch auf die speziell rechtliche und materielle Grundlegung der Umweltpolitik eingegangen werden (Strübel 1988). Stattdessen will ich mich direkt den nicht-staatlichen umweltpolitischen Akteuren in Brüssel zuwenden. Dabei handelt es sich um eine Interessenvertretung, die in ihrem Bemühen um Informationszugang und Beeinflussung von Entscheidungen fast ganz auf die Kommission, und hier wiederum speziell auf die Generaldirektion Umwelt, ausgerichtet ist.

Die Grundlage meiner Einschätzungen bildet zum einen die spärliche Literatur, deren Stand allerdings durch ein kürzlich abgeschlossenes praxisorientiertes Projekt (Hey/Brendle/Weinber 1992) deutlich verbessert wurde. Zum anderen stütze ich mich auf Interviews, die ich im September 1992 mit Repräsentanten aller wichtiger auf die EG ausgerichteten Umweltgruppierungen und Vertretern der Kommission durchgeführt habe.

Wer ist in welcher Form in Brüssel vertreten? Grob vereinfacht bestehen dort wie ganz generell in der internationalen Umweltpolitik drei Typen der Interessenvertretung:

a) Themenorientierte Netzwerke (sog. Fachnetzwerke). Sie weisen zum Teil einen globalen und nicht nur europäischen Aktionsradius auf. Dies sind insbesondere Climate Action Network, Biotechnology Clearinghouse, Legal Network und EarthAction. Sie sind alle erst 1989 oder später entstanden.

b) Internationale Dachverbände. Hierzu gehört einmal das 1974 gegründete European Environmental Bureau als nominell größte und umfassendste Allianz mit derzeit 126 Mitgliedsorganisationen, welche rund 8,5 Millionen Bürger und Bürgerinnen in den EG-Ländern repräsentieren. (Hinzu kommen noch Organisationen aus EFTA-Ländern.) Eine zweite, weniger konventionell ausgerichtete europäische Dachorganisation ist die seit 1985 bestehende Coordination Européenne des Amis de la Terre (CEAT) als Teil der weltweit vertretenen Friends of the Earth. Diese Gruppierung ist weitaus homogener als das EEB, was u.a. damit zu tun hat, daß ihr pro Land jeweils nur ein Umweltschutzverband angehört. Die nationalen Vogelschutzbünde sind gerade dabei, ein europäisches Büro einzurichten. Daneben bestehen noch kleinere europäische Bündnisse bzw. Stiftungen.

c) Supranationale Verbände. Sie werden, im Unterschied zu den oben genannten Gruppierungen, im wesentlichen durch kleine Führungsgremien mit Durchgriffsmöglichkeiten auf die nationalen Sektionen gesteuert und sind nach dem Vorbild von Konzernen straff organisiert. Hierzu zählen die europäischen Büros des Worldwide Fund for Nature (WWF) und von Greenpeace International.

Insgesamt besteht somit in Brüssel ein beachtliches organisatorisches Formenspektrum, das sich seit 1985 deutlich verbreitert hat. Das Hauptgewicht haben allerdings mehr oder weniger konventionelle Verbände bzw. die Umweltkonzerne. (Der »Spiegel« titulierte Greenpeace nicht ganz zu Unrecht als »McDonald der Umweltszene«.) Abhängig von der Definition sozialer Bewegungen wird man nun zu der Bewertung kommen, daß es sich hier um (1) durchaus übliche Bewegungsorganisationen, (2) Hybride aus Bewegungen und Interessenverbänden (analog zum Zwitter der Bewegungspartei) oder (3) herkömmliche Interessenverbände handelt, welche zum Teil aus stärker basisbezogenen Bewegungen her-

vorgegangen sind, sich aber von diesen abgelöst haben. Die meisten Gruppierungen rechne ich zum zweiten Typus. Es ist selbst fraglich, ob die lockeren Fachnetzwerke genuine Bewegungsstrukturen verkörpern, da sie im wesentlichen aus einzelnen politischen Unternehmern und Experten bestehen, aber eben keinen Unterbau in Form »bewegter Massen« haben.

Die Zusammenarbeit zwischen diesen Organisationen verläuft erstaunlich reibungsarm. Massivere Konflikte, wie sie insbesondere innerhalb des EEB bestehen, sind meist interner Natur und gehen auf Unterschiede in Organisationsstrukturen, Strategien und nationalen Politikstilen zurück. Beispielsweise wird den britischen Gruppen ein Hang zum Pragmatismus, den deutschen eher eine fundamentalistische Ausrichtung nachgesagt. Daneben finden sich die allfälligen Organisationspatriotismen, die besonders Greenpeace auszeichnen. Die vier Großen (EEB, CEAT, WWF, Greenpeace) pflegen immerhin einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Zudem gibt es gelegentliche Treffen nahezu aller umweltpolitischer Gruppen in Brüssel. Auf dieser Grundlage hat sich hinsichtlich der Themen, teilweise auch der Vorgehensweisen, eine implizite Arbeitsteilung herausgeschält. Es scheint, als sei die Zusammenarbeit umweltpolitischer Gruppierungen in Brüssel eher besser als in den jeweiligen Heimatländern. Ein Grund hierfür könnte darin liegen, daß die Verbände in Brüssel weniger als auf nationaler Ebene um Ressourcen und Aufmerksamkeit konkurrieren. Ein anderer Grund dürfte in der spezifischen Selektion der Brüsseler Verbandsvertreter liegen, unter denen mehrsprachige, weltoffene und pragmatisch denkende Köpfe im Vergleich zur nationalen Ebene überrepräsentiert sind.

Die bevorzugten Strategien und Handlungsformen in Brüssel bestehen in der Beschaffung und Verteilung von Informationen, dem Lobbying, fachlichen Stellungnahmen zu Entscheidungsvorhaben und Entscheidungen, nicht aber — das wurde schon deutlich — in Demonstrationen, Akten des zivilen Ungehorsams oder gar gewaltförmigen Protesten.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß das Spektrum der Umweltorganisationen in Brüssel hinsichtlich Struktur und Aktivitäten weitaus schmäler ist als auf nationaler bzw. subnationaler Ebene. Seine Besonderheit liegt namentlich darin, daß es weniger bewegungsförmige und eher verbandsförmige Elemente enthält. Die Zahl der Organisationen und der von ihr vertretenen Mitglieder sollte nicht über tatsächliche Schwächen hinwegtäuschen. Nichtstaatliche Umweltpolitik ist in Brüssel eine Angelegenheit von zwei bis drei Dutzend Personen.

III. Antwortversuche auf meine Eingangsfragen

1. Warum sind im wesentlichen nur Verbände und kaum genuin bewegungsförmige Gruppierungen vertreten?

In diesem Sachverhalt spiegelt sich erstens der generelle Trend der zunehmenden Institutionalisierung und Professionalisierung der Umweltbewegungen (Rucht 1993), in Brüssel besonders deutlich bei den neu hinzugekommenen Gruppierungen. Ein zweiter Grund hat mit der Höhe der Entscheidungsebene EG zu tun. Brüssel ist eben weit »oben« bzw. weit entfernt von den Orten, an denen sich die Umweltprobleme manifestieren. Lokale Graswurzelgruppen haben wenig Veranlassung und kaum Mittel, um in Brüssel präsent zu sein, schon gar nicht, um sich hier dauerhaft einzurichten. Nur Verbände, deren Arbeit strukturell auf größere Dauer angelegt ist, verfügen über die erforderlichen Ressourcen und können diese auch einsetzen, ohne vom direkten Votum der Basis abzuhängen. Ein dritter Grund hängt mit den besonderen Entscheidungskompetenzen und Entscheidungsprozeduren der EG zusammen. Es handelt sich um undurchsichtige und undemokratische Verfahren mit wenig markanten, von außen erkennbaren Hebelpunkten für strategische Einflußnahme. Informationsfluß und Entscheidungsvorbereitung sind informell, was von externen Gruppen eine gewisse Anpassungsleistung (hinsichtlich der Agenda und der Formen der Aktion) und eine gewisse Mäßigung, wenn nicht sogar ein Wohlverhalten erzwingt. Es gibt keine institutionell garantierten Informationsrechte oder Mitwirkungsmöglichkeiten; es gibt keine klaren Zuweisungen von Verantwortlichkeiten; es gibt keine europäische Öffentlichkeit und keine Abhängigkeit der Kommission von der Wählergunst; schließlich: es gibt wenig Skandalisierungsmöglichkeiten. Darunter litt nicht zufällig das EG-Büro von Greenpeace als einer ganz auf massenmediale Wirkung bedachten Organisation. Folgerichtig beschloß Greenpeace International im Jahr 1992, dieses Büro drastisch zu verkleinern.

2. Warum sind selbst Umweltverbände nur relativ schwach vertreten?

Implizit wurden bereits einige Gründe hierfür genannt. Die Relevanz von EG-Politik mag abstrakt einsichtig sein, aber Notwendigkeit und Chancen praktischer Intervention sind selbst innerhalb von nationalen Verbänden schwer zu plausibilisieren. Die Klientel ist national- oder subnational verankert, hat vor allem diese Ebenen im Blick, sieht hier den größten und dringendsten Handlungs-

bedarf. Hinzu kommt zweitens, daß das Gros umweltpolitischer Entscheidungen noch wie gewohnt im nationalen Rahmen fällt. Selbst bei Entscheidungen auf der Ebene der EG bestehen Eingriffsmöglichkeiten einzelner Länder. Das gilt für das Veto im Akt der Entscheidung wie für Obstruktionsmöglichkeiten in der Implementierungsphase. Das läßt sich auch für Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zeigen, die zu 60 % umweltpolitische Belange betreffen (Krämer 1991). Schließlich wird der Ertrag möglicher interessenpolitischer Investitionen auf der EG-Ebene oft nur sehr indirekt oder langfristig sichtbar; er kann zudem meist nicht einem singulärem Akteur zugeschrieben werden. Das mindert den Anreiz von nationalen Gruppen, Ressourcen für Brüssel abzuzweigen. Diese Situation verschärft sich, viertens, durch die chronische Ressourcenschwäche der Umweltverbände. Zwar hat sich diese Situation in den letzten Jahren deutlich verbessert – in Relation zu den erklärten Aufgaben der Umweltgruppierungen und zur Macht der Gegenseite bleiben jedoch die Ressourcen äußerst bescheiden.

*3. Welche Formen bzw. Strategien sind am ehesten wirkungsvoll?
Welche Perspektiven hat die nichtstaatliche Umweltpolitik gegenüber
der EG?*

Die Bedingungen für eine wirksame umweltpolitische Interessenvertretung in Brüssel sind ungünstig. Die entsprechenden Gruppen und Organisationen verfügen nur über eine dürftige Ausstattung; sie konkurrieren – bei im Prinzip konfliktarmer Zusammenarbeit – um knappe öffentliche Aufmerksamkeit bzw. diese ist – als europäische Öffentlichkeit – gar nicht vorhanden; sie hängen partiell von Zuschüssen der Kommission ab; sie setzen sich aus sehr eigenständigen organisatorischen Komponenten mit unterschiedlichen Strategien und Politikstilen zusammen; ihre Ausgangsbedingungen und daraus resultierenden Positionen sind sehr verschieden (beispielsweise mag eine EG-Umweltregelung, die aus spanischer Sicht einen Fortschritt darstellt, für Holland einen Rückschritt bedeuten); sie verfügen über keine bewegungsförmigen Mobilisierungsmöglichkeiten und entsprechenden Drohpotentiale in Brüssel; sie haben keinerlei institutionell garantierte Informations- und Mitspracherechte (Klatte 1992); sie stehen mächtigen, gut organisierten Gegnern gegenüber (Platzer 1984). Diese Probleme sowie die besonderen Bedingungen des politischen Prozesses auf EG-Ebene führen dazu, daß – vor dem Hintergrund meist beschränkter Handlungsoptionen – die Interessenvertretung wenig flächendeckend, wenig druckvoll und kaum kontinuierlich verläuft. Die gesamte nichtstaatliche Umweltpolitik gegenüber der EG ist die Angelegenheit einer überschaubaren Zahl »politischer Unternehmer«.

Teils mit beträchtlichem Geschick und Know how am Werk, können sie doch das Korsett der strukturellen Restriktionen nicht überwinden. Ihre Politik bleibt weitgehend eine interne Brüsseler Angelegenheit, die gegenüber den nationalen Öffentlichkeiten kaum vermittelt ist und dadurch den Anschein einer gewissen Harmlosigkeit weckt.

Die Umweltpolitik in und gegenüber der EG-Kommission ist eine wenig attraktive Kärmerarbeit auf einen Nebenschauplatz, bei der vorerst keine grundlegende Veränderung der Ausgangslage, keine strategischen Innovationen und keine durchschlagenden politischen Erfolge zu erwarten sind. Eine stärkere organisatorische Vereinheitlichung bleibt vorerst ein frommer Wunsch, wäre vielleicht sogar kontraproduktiv. Sie widerspräche der gewachsenen Vielfalt, den unterschiedlichen strukturellen Merkmalen, Kontexten und nationalen Politikstilen.

Unter solchen Bedingungen bleiben auch große Dachverbände wie das EEB ein Koloß auf tönernen Füßen. Sie sind zu heterogen, finden zu wenig Rückhalt bei ihren Mitgliedsverbänden, um wirklich schlagkräftig zu sein. Relativ bessere Chancen haben lockere Fachnetzwerke wie das Climate Action Network, strukturell und programmatisch homogenere Assoziationen wie CEAT oder eben ressourcenstarke supranationale Verbände wie der WWF. Sie können im Rahmen einer gewissen Arbeitsteilung ihre jeweiligen Stärken zur Geltung bringen, ohne sich intern und in Bezug aufeinander zu blockieren.

Eine Strategie direkter Mobilisierung in Brüssel scheint aus den angedeuteten strukturellen Gründen wenig aussichtsreich. Umweltschützer sind nicht vom Hocker zu reißen, um in Brüssel zu demonstrieren. Sie tun dies besser, auch schon um Energiekosten gering zu halten, in ihrer Hauptstadt oder unmittelbar vor Ort. Zudem haben die Umweltverbände in aller Regel eine diffusere Mitgliederbindung und eine geringere Organisationsquote als etwa Gewerkschaften oder Bauernverbände. (Letzteren sind in der alten Bundesrepublik rund 90 % aller Höfe angeschlossen.)

IV. Fazit

Es gibt also in Brüssel keinen Königsweg zu einer einflußreichen Umweltpolitik gegenüber Entscheidungsgremien der EG. Bezeichnenderweise sind es sogar staatliche Umwelteinrichtungen in einzelnen Mitgliedsländern oder Angehörige der Kommission, die sich um die Strategiefähigkeit von Umweltverbänden sorgen. Dies indiziert im übrigen die auch am Budget und Personal ablesbare Schwäche des Umweltressorts, dem offenbar daran gelegen ist, seine eigenen externen

Kritiker hochzupäppeln, um den damit entstehenden Druck kommissionsintern weitergeben zu können. Den Umweltbewegungen und Umweltverbänden brennen ihre »heimatlichen« Probleme viel zu sehr auf den Nägeln, um den scheinbar fernem, unverständlichen und anonymen Entscheidungsprozeduren in Brüssel größere Bedeutung beizumessen. Erst die Häufung sinnfälliger Erfahrungen, in welcher Weise und in welchem Ausmaß sich Brüsseler Entscheidungen und Nicht-Entscheidungen auf den Zustand der Umwelt auch im letzten Winkel Europas auswirken, wird diese Ausgangssituation ändern.

Literatur

- Hey, Ch./U. Brendle/C. Weinber (1992), Umweltverbände und EG. Forschungsprojekt Nr. 10101080 des Umweltbundesamtes, EURES – Institut für regionale Studien e.V., Freiburg
- Klatte, E. R. (1992), Enforcement of EC Environmental Legislation: The Role of Citizens and Citizens' Groups, Paper prepared for the International Conference on Environmental Enforcement, Budapest, September 22-25
- Krämer, L. (1991), Participation of environmental organisations in the activities of the EEC, in: M. Führ/G. Roller (Hg.), Participation and litigation rights of environmental organisations in Europe, Frankfurt u.a.: 129 ff.
- Platzer, H.W. (1984), Unternehmensverbände in der EG – ihre nationale und transnationale Organisation und Politik. Kehl am Rhein/Straßburg
- Priebe, H. (1985), Die subventionierte Unvernunft, Berlin
- Rucht, D. (1993), »Think globally, act locally«? Needs, Forms and Problems of Cross-National Cooperation Among Environmental Groups, in: Ph. Lowe/D. Liefferink/A. Mol (Hg.), European Integration and Environmental Policy, London (im Erscheinen)