

Einflussmöglichkeiten von Nicht-Regierungsorganisationen auf die Umweltpolitik der Europäischen Union

Arbeit zur Erlangung des Diploms an der sozial- und verhaltenswissen-
schaftlichen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg

Gutachter: Prof. Dr. Jürgen Kohl

vorgelegt von:
Tilmann Wörner
Kleingemünderstr.105
69118 Heidelberg

Heidelberg, im August 2002

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	S.1
Methodische Vorgehensweise und Erkenntnisinteresse	S.3
1. Die Europäische Union als Umweltunion	S.4
1.1. Entwicklung der rechtlichen Grundlagen der Umweltpolitik	S.4
1.1.1. Anfänge einer gemeinschaftlichen Umweltpolitik	S.4
1.1.2. Gemeinschaftliche Umweltkompetenzen durch die EEA	S.6
1.1.3. Artikel 130r, Absatz 1 und 2	S.6
1.1.4. Artikel 100a	S.7
1.1.5. Umweltschutzkompetenzen durch den Maastrichter Vertrag	S.8
1.1.6. Umweltschutzkompetenzen durch den Vertrag von Amsterdam	S.9
1.1.7. Subsidiaritätsprinzip in der Umweltpolitik	S.10
1.1.8. Diskussion	S.12
1.2. Bedeutung der EU für Umweltverbände	S.14
1.3. Umweltverbände auf EU-Ebene	S.15
2. Begriffsdefinitionen	S.16
2.1. Nicht-Regierungsorganisationen	S.16
2.2. Einflussnahme von Interessenverbänden	S.17
2.3. Lobbying	S.17
2.3.1. Begriffsdefinition Lobbying	S.17
2.3.2. Lobbying als Tausch	S.19
2.3.3. Lobbying bei politischen Akteuren	S.19
2.3.4. Lobbying bei bürokratischen Akteuren	S.20
3. Theoretischer Bezugsrahmen	S.22
3.1. Verbände im politischen Prozess	S.22
3.2. Pluralismus	S.23
3.2.1. Begriff	S.23
3.2.2. Entstehung von Verbänden im Pluralismus	S.24
3.2.3. Kennzeichen einer pluralistischen Interessenvermittlung	S.24
3.2.4. Einbettung der Verbände ins pluralistische System	S.25
3.3. (Neo-) Korporatismus	S.26

3.3.1. Korporatismusbegriff	S.26
3.3.2. Neokorporatismus	S.26
3.3.3. Begriff	S.26
3.3.4. Akteure	S.27
3.3.5. Institutionelle Beteiligung von Verbänden beim Neokorporatismus	S.28
3.3.6. Voraussetzungen für neokorporativ-verbandliche Strukturen	S.29
3.3.7. Makro- und Mesokorporatismus	S.30
3.4. Mitgliedschafts- und Einflusslogik	S.31
3.5. Politik-Netzwerk-Konzept	S.33
3.5.1. Die EU als Mehrebenen-Netzwerk	S.34
3.5.2. Akteure	S.35
3.5.3. Netzwerkfunktion	S.36
3.5.4. Netzwerkstrukturen	S.37
3.5.5. Machtverteilung	S.37
3.6. Machtasymmetrie zwischen Umweltverbänden und anderen Verbänden	S.38
3.7. Professionalisierung der Interessenpolitik	S.40
3.8. Diskussion	S.41

4. Offenheit der EU-Institutionen für das Lobbying von Umweltverbänden	S.42
4.1. Die Kommission	S.42
4.1.1. Kompetenzen der Kommission	S.42
4.1.2. Einflussmöglichkeiten von NGO's auf die Kommission	S.43
4.1.3. Lobbying-Verständnis der Europäischen Kommission	S.46
4.1.4. Taktiken der Kommission in der Umweltpolitik	S.46
4.2. Rat der Europäischen Union („Ministerrat“)	S.48
4.2.1. Kompetenzen des Rats der Europäischen Union	S.48
4.2.2. Bedeutung des Rats der Europäischen Union für das Lobbying	S.48

4.3. Europäisches Parlament	S.50
4.3.1. Kompetenzen des Europäischen Parlamentes	S.50
4.3.2. Bedeutung des EP's für die Einflussnahme von NGO's	S.51
4.3.3. Lobbying-Verständnis des Europäischen Parlaments	S.53
4.4. Europäischer Rat	S.54
4.5. Ausschusswesen in der EU	S.55
4.5.1. Ausschüsse des Rates	S.56
4.5.2. Ausschüsse der Kommission	S.56
4.6. Wirtschafts- und Sozialausschuss	S.57
4.7. Europäischer Gerichtshof EuGH	S.58
4.8. Gesetzgebungsverfahren	S.59
4.8.1. Initiations- und Vorbereitungsphase	S.59
4.8.2. Entscheidungsphase	S.61
4.8.3. Implementationsphase	S.62
4.9. Diskussion	S.63
5. Determinanten der Zusammenarbeit von Umweltverbände	S.65
5.1. Dachverbandsdilemma beim EEB	S.66
5.2. Unterschiedliche Zielsetzung und Strukturen der Umweltverbände	S.66
5.3. Unterschiedliche Politikstile	S.67
5.4. Unterschiedlicher ideologischer Hintergrund der Umweltverbände	S.68
5.5. Selbstverständnis der Umweltverbände	S.70
5.6. Zusammenarbeit zwischen den Umweltverbänden	S.71
5.7. Diskussion	S.73
6. Organisationsfähigkeit und Interessenaggregation	S.74
6.1. Theorie des kollektiven Handelns	S.75
6.2. Kritik an Olsons Theorie	S.77
6.3. Bereitschaft der Individuen zur Unterstützung eines Umweltverbandes	S.78
6.4. Unterstützung der Umweltverbände durch EU-Bürger	S.79
6.5. Anwendung der Theorie Olsons auf das Verhalten innerhalb der Umweltverbände	S.81
6.6. Diskussion	S.82

7. Fallbeispiel Flora-Fauna-Habitatschutzrichtlinie	S.83
7.1. Motivation der FFH-Richtlinie	S.83
7.2. Entstehungsprozess der FFH-Richtlinie	S.84
7.3. Umsetzung der Richtlinie	S.85
7.4. Bewertung der FFH-Richtlinie	S.86
8. Umweltverbände in der verbandstheoretischen Sicht	S.88
8.1 Anzeichen für Pluralismus	S.88
8.2 Anzeichen für (Neo-) Korporatismus	S.90
8.3 Diskussion	S.92
9. Resumee und Ausblick	S.94
10. Literaturverzeichnis	S.96

Einleitung

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit dem Einfluss von Nicht-Regierungsorganisationen auf die Umweltpolitik der Europäischen Union. Im Mittelpunkt stehen hierbei Umweltverbände, die Lobbying bei den EU-Institutionen betreiben.

Es scheint sich sowohl bei den nationalen Regierungen der EU-Mitgliedstaaten, als auch bei der jeweiligen Bevölkerung die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Umweltpolitik effizienter auf EU-Ebene betrieben werden kann.

In einer Spezialuntersuchung des Eurobarometers zum Thema Umweltpolitik wurden 1995 die Menschen in den Mitgliedsländern der Union dazu befragt, ob die Umweltpolitik eine nationale Angelegenheit ist, oder ob Umweltpolitik auf Gemeinschaftsebene praktiziert werden sollte.

	Frankreich	Belgien	Niederlande	Deut. West	Deut. Ost	Luxemburg.	Dänemark	Irland	Nord-Irland
Umweltpolitik nationale Angelegenheit	260 26,5%	298 30,3%	142 14,4%	252 24,8%	185 18,4%	107 22,7%	354 36,0%	366 38,4%	111 39,6%
Umweltpolitik Sache der EU	721 73,5%	684 69,7%	842 85,6%	765 75,2%	820 81,6%	365 77,3%	630 64,0%	586 61,6%	169 60,4%

	Groß-Britan.	Griechenland	Norwegen	Spanien	Portugal	Italien	Finnland	Schweden	Österreich
Umweltpolitik nationale Angelegenheit	333 32,5%	301 30,9%	335 35,0%	236 25,2%	247 29,1%	292 29,0%	430 42,9%	414 41,4%	398 42,4%
Umweltpolitik Sache der EU	692 67,5%	673 69,1%	622 65,0%	702 74,8%	603 70,9%	716 71,0%	573 57,1%	585 58,6%	540 54,6%

(Quelle: Eurobarometer 43.1 , 1995)

Es zeigt sich, dass in allen Mitgliedsländern eine breite Mehrheit dafür ist, dass Umweltpolitik auf Ebene der EU betrieben werden sollte. Den höchsten Wert hat hierbei die Niederlande, wo über 85% der Bevölkerung dieser Meinung sind.

Auch innerhalb des politischen Systems der EU scheint die Umweltpolitik einen immer größer werdenden Stellenwert einzunehmen.

Angesichts globaler Umweltprobleme, die sich in länderübergreifenden Katastrophen widerspiegeln, scheint es erforderlich, Umweltpolitik auf supranationaler Ebene zu betreiben. Besonders das sog. „Jahrhundert-Hochwasser“ im August 2002 in

Deutschland, Tschechien und Österreich vergegenwärtigt, dass bei der Lösung von Umweltproblemen länderübergreifende Maßnahmen nötig sind.

Auch wenn diese Hochwasserkatastrophe möglicherweise nicht kausal mit der Erhöhung des CO₂-Anteils in der Atmosphäre zusammenhängt, so ist doch „wissenschaftlich erwiesen, dass der Mensch für die Erwärmung des Erdballs wesentlich verantwortlich ist“¹ und somit zumindest eine Ursache für die Veränderung des Weltklimas darstellt.

Die Europäische Union hat diesbezüglich sowohl die Möglichkeit, verbindliche umweltpolitische Entscheidungen für ihre Mitgliedstaaten festzusetzen, als auch im Rahmen einer weltweiten Klimadebatte eine Vorreiterrolle einzunehmen. Denn selbst diejenigen Mitgliedstaaten, die „die EU eher als funktionalen Zweckverband sehen, haben keine grundsätzlichen Einwände, im Rahmen eines europäischen Verbandes eine größere Rolle in der Weltpolitik zu spielen“².

Erste Anzeichen hierfür zeigten sich beispielsweise daran, dass bei der Weltklimakonferenz in Kyoto im Dezember 1997 die EU mit einem gemeinsamen Positionspapier an den Verhandlungstisch ging.

Allerdings zeichnet sich die Europäische Union nach landläufiger Ansicht durch ein erhebliches demokratisches Defizit aus. Hauptkritikpunkt hierbei sind oft die geringen Partizipationsmöglichkeiten der Bürger.

Insofern bilden die Umweltverbände, die auf EU-Ebene tätig sind, eine intermediäre Instanz zwischen den Bürgern der Union und dem politisch-administrativen System der Union. Daher soll in dieser Arbeit untersucht werden, welche Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten die europäischen Umweltverbände auf die Umweltpolitik der EU besitzen.

¹ Illinger/Thurau (2002): 2

² Jachtenfuchs (1996): 445