

Kapitel 4

Umweltpolitisches Regieren in den Niederlanden

4.1 Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen in den Niederlanden

Die Niederlande gehört im internationalen Vergleich zu den Staaten, in denen konkordante und konsensuale Politikmechanismen eine herausragende Rolle spielen (Lijphart 1984). Für die Ausbildung der niederländischen Verhandlung- und Konsensorientierung sind politische und kulturelle Faktoren von großer Bedeutung (Lepszy 1997). Dazu gehören erstens die Ausbildung divergenter Religionszugehörigkeiten (protestantisch, römisch-katholisch, jüdisch) in der Bevölkerung, zweitens die Entwicklung hin zu einer multikulturellen gesellschaftlichen Zusammensetzung, drittens die Sprachunterschiede in den holländischen Provinzen und viertens die geopolitische Lage der Niederlande zwischen den ehemaligen Großmächten Frankreich, Großbritannien und Deutschland. Diese situativen und politisch-kulturellen Bedingungen führten kurz gesagt zur Ausbildung von starker politischer Planungstätigkeit, zur Entwicklung kooperativer und konsensualer Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens sowie zu einem gemäßigt liberalen und sozial ausgleichenden Politikstil (Keman 1993).

Sozialhistorisch betrachtet ist die sozial und kulturell stark segmentierte niederländische Gesellschaft der zentrale Faktor für die Ausbildung der niederländischen Konsens- und Konkordanzdemokratie. Ursache für die Ausbildung dieser Segmentierung waren starke religiöse und ideologische Konfliktlinien, die zur Entwicklung verschiedener Gruppen, der sogenannten „Säulen“ in den Niederlanden führte (Kruijt/Goddijn 1965: 115). Die wichtigsten ideologischen Strömungen führten zur Ausbildung einer katholischen, einer protestantischen und einer laizistischen Säule, die alle drei das gemeinsame Dach, den niederländischen Staat, tragen. Organisatorisch verfestigte sich diese „Versäulung“ in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert unter dem Einfluss der niederländischen Demokratiebewegung und Parteiengründungen. Entscheidendes Merkmal der Versäulung war die möglichst umfassende Integration des Individuums in die entsprechende Säule, d.h. die Einbindung des einzelnen Bürgers in das entsprechende Bildungssystem, den entsprechenden Verein, die entsprechende Gewerkschaft, die entsprechende Partei etc. In solch einer gesellschaftlichen Konstellation kann ein stabiles politisches System nur dann gefunden werden, wenn die gesellschaftliche Elite ein hohes Maß an Verhandlungs- und Kompromissbereitschaft beweist, um die Wirkung der auseinanderstrebenden gesellschaftlichen Kräfte aufzuheben (Lijphart 1975: 103ff.). Für den dauerhaften Erfolg politischer Prozesse und Entscheidungen war es deshalb notwendig, politisch-institutionelle Konfliktregelungsmechanismen zu finden, die ausgleichend wirken, reine Mehrheitsherrschaft verhindern, damit Minderheiten schützen, kurz: möglichst alle relevanten gesellschaftlichen Kräfte an der politischen Entscheidungsfindung zu beteiligen.

Zu den politisch-institutionellen Faktoren, die die Kompromiss- und Verhandlungsorientierung formen, zählt die spezifische Form des niederländischen Parlamentarismus (Lepszy 1997). Die niederländische Legislative (*Generalstaaten*) besteht aus zwei Kammern, wobei die Erste Kammer aus 75 Mitgliedern der Provinziallandtage, den

sogenannten „Senatoren“ zusammengesetzt ist. Da in der niederländischen Staatsstruktur die föderalistische Eigenständigkeit der Provinzen nicht sehr ausgeprägt ist, spielt die Erste Kammer nicht jene bedeutende Rolle in der politischen Entscheidungsfindung wie z.B. der Deutsche Bundesrat. Der niederländische Zentralismus (vgl. dazu Gladdish 1991) zeigt sich auch an der geringen Bedeutung der zwölf Provinzparlamente (*Provinciale Staten*), die selten tagen, kaum über Gesetzgebungskompetenzen verfügen und an deren Spitze ein von der Regierung ausgewählter Kommissar steht. Hauptakteur im niederländischen Parlamentarismus ist die Zweite Kammer, der 150 Abgeordnete angehören, die auf vier Jahre gewählt sind. Gewählt werden die Abgeordneten nach dem Verhältniswahlrecht, das im internationalen Vergleich besonders ausgeprägt ist (Lepszy 1997: 334): Da keine Mindestklausel für den Einzug in die Zweite Kammer des niederländischen Parlaments (*Generalstaaten*) existiert, kommen in der Regel auch Parteien mit sehr geringen Stimmenanteilen ins niederländische Parlament. Daraus ergibt sich eine parteipolitisch sehr vielfältige, aber auch vielstimmige Zusammensetzung der niederländischen Legislative, was eine schnelle parlamentarische Mehrheitsfindung nicht erleichtert. Das Selbstverständnis des niederländischen Parlaments ist in gewisser Weise zwiespältig: Einerseits sehen sich die Fraktionen, die parteipolitisch der Regierung angehören, als zentrale Stütze der Regierung; andererseits betrachtet sich das gesamte Parlament als verfassungsmäßiger Gegenpart zur Regierung sowie als über den gesellschaftlichen Partikularinteressen stehender Hüter des Gemeinwohls (Lepszy 1997: 326). Die Autonomie der Zweiten Kammer wird durch die kaum vorhandene personelle Überschneidung zwischen Regierung und Parlament zusätzlich bestärkt, da die Rekrutierung der Regierungsmitglieder nicht aus dem Parlament heraus geschieht (vgl. Gladdish 1991: 117f.). Erst in den vergangenen zwei Jahrzehnten hat sich aufgrund des erhöhten Koordinationsbedarfs beim Regieren eine engere Zusammenarbeit zwischen Regierung und Regierungsfraktion gebildet, allerdings mit der Folge einer leichten Verlagerung von politischer Macht zugunsten der Regierungsseite (Timmermans 1991: 297). Auch wenn in den vergangenen Jahren die Zahl und Bedeutung der Ausschüsse gestiegen ist, zeichnet sich die Arbeitsweise des niederländischen Parlaments durch eine starke Orientierung zur detaillierten Diskussion im Plenum aus (Lepszy 1997: 325f). Die Auseinandersetzungen im niederländischen Parlament selbst sind mehr von der Form des politischen Diskurses und der Argumentation mit dem Ziel der Kompromissbildung bestimmt als von polemischer Schärfe und parteipolitischem Streit. Sichtbares Zeichen der konsensualen Tradition sowie des autonomen Selbstverständnisses des Parlaments ist die Tatsache, dass auch Anträge der parlamentarischen Minderheit eine realistische Chance haben, angenommen zu werden (Timmermans 1991: 303). Allerdings erweist sich diese parlamentarische Haltung in der Regel nicht als funktionale Bedrohung für die niederländische Regierung. Zudem wird eine effektive Oppositionsarbeit durch die Vielzahl und Unterschiedlichkeit der Oppositionsparteien erschwert. Der Wahlmodus des Verhältniswahlrechts führt ebenfalls dazu, dass in den Niederlanden in der Regel in Koalitionen regiert wird. Diese Regierungsform und die fehlende Richtlinienkompetenz zwingt den niederländischen Ministerpräsidenten meist dazu, als Moderator zwischen den verschiedenen Ministerien und den Koalitionsparteien und weniger als politischer „leader“ aufzutreten (vgl. Andeweg 1988; 1991). Da die Eigenständigkeit der Ministerien und ihrer Amtsleiter traditionell hoch, ihre Autonomie in den vergangenen Jahren sogar noch gestiegen ist, besteht ein hoher interministerieller Koordinationsbedarf, der im Kabinettsausschüssen bearbeitet werden muss.

Auch im Gesetzgebungsprozesses (vgl. Lepszy 1997: 332ff.) erweist sich die Notwendigkeit des koordinierten und konsultativen Zusammenspiels der parlamentarischen und regierenden Akteure. In den Niederlanden gilt gemäß Verfassung grundsätzlich die gemeinsame Ausübung der Gesetzesgewalt durch Parlament und Regierung.

Verfassungstheoretisch steht die Gesetzesinitiative sowohl der Zweiten Kammer als auch der Regierung zu, in der Verfassungspraxis zeigt sich jedoch die deutliche Vorrangstellung der Regierung. Das Parlament, und dort nicht nur die Opposition, sondern auch die Regierungsfraktion versucht diese Dominanz des Kabinetts durch zahlreiche Änderungsanträge auszugleichen. In der Gesetzgebungspraxis zeigt sich ebenfalls, dass die Eingabe von Änderungsanträgen, die den Kern einer Gesetzgebung gefährden könnten, mit Hilfe von ständigen Beratungen zwischen Regierung und Parlament in der Regel verhindert werden. Das Verhältnis der beiden Kammern bei der Gesetzgebung ist wiederum von einer deutlichen Dominanz der Zweiten Kammer geprägt, auch wenn beide Kammern den Gesetzen zustimmen müssen. Formal betrachtet verfügt die Erste Kammer mit ihrem Vetorecht über ein erhebliches politisches Drohpotential. Da aber kein institutionalisierter Vermittlungsmechanismus zwischen Erster und Zweiter Kammer existiert, gilt das Veto der Ersten Kammer aufgrund seiner Nicht-Revidierbarkeit als „worst case“. Deshalb verzichten die Akteure in der Praxis in der Regel auf die Aussprache eines Vetos setzen stattdessen auf intensive Beratungen zwischen Erster und Zweiter Kammer.

Wie schon erwähnt übte die Versäulung der niederländischen Gesellschaft auch einen erheblichen Einfluss auf die Formierung des niederländischen Parteiensystems aus. Zugespielt formuliert, war das niederländische Parteiensystem bis in die 1960er Jahre wesentlicher politischer Ausdruck der gesellschaftlichen Versäulung (vgl. Daalder 1974).¹²⁶ Den Versäulungsparteien gelang es bis in die 1960er Jahre hinein, einerseits relativ stabile Wähleranteile zu binden und andererseits durch die Gleichzeitigkeit von ausgeprägten Konkordanzmechanismen und geringer gesellschaftlicher Partizipation die Bevölkerung zu entpolitisieren (vgl. Lepszy 1979). Im Zuge der allgemeinen politischen Emanzipationsbewegungen in den westlichen Industrieländern war dieses System zu Beginn der 1970er Jahre einer zunehmenden Kritik ausgesetzt (vgl. van den Berg/Mollemann 1975). Dies führte zu einer Repolitisierung der Gesellschaft und zur Ausbildung neuer Parteien, die sich – begünstigt durch das niederländische Verhältniswahlrecht – rasch Zugang zu den politischen Machtzentren verschaffen konnten. Für die Transformation des niederländischen Parteiensystems gab es zwei einschneidende Wendepunkte und zwar in den Wahljahren 1971/72 sowie im Wahljahr 1994. Der Wandel des Parteiensystems in den 1970er Jahren ging insbesondere von der „linken“, sozialistischen Seite aus, die sich in der PvdA durchsetzte und zusammen mit der linksliberalen Demokraten (D'66) und der pazifistischen PPR (Politieke Partij Radikalen) erstmals einen parteipolitischen Block bildete mit dem strategischen Ziel einer Polarisierung des niederländischen Parteiensystems. Diese parteipolitische Bündelung sozialistischer Kräfte hatte zum einen zur Folge, dass es auf der konservativen Seite des Parteienspektrums ebenfalls zu einer verstärkten Koordination der Kräfte kam, was im Jahr 1975 mit der Gründung der christlich-demokratischen Parteienföderation, der CDA (Christen-democratische Appel), endete, die sich bis in die 1980er Jahre zu einer überkonfessionellen Volkspartei der Mitte entwickelte (Lepszy 1979: 332f.). Die andere Folge bestand in einer Politisierung der bisherigen Parteienlandschaft und einer – zumindest temporären – Aufweichung der bis dahin dominanten konkordanten Politikmechanismen. Insbesondere die Koalitionen zwischen den Sozialdemokraten und Christdemokraten (1981-1982 und 1989-1994) zeigten eine gewisse Entspannung in den politischen Polarisierungs- und Entsäulungstrends der 1960er und -70er Jahre und eine gleichzeitige, moderate Rückwendung zu konkordanten Politikmustern an (vgl. Daalder 1987). Die zweite innere Wende im niederländischen Parteiensystems (Wolinetz 1995) ergab sich mit dem Ergebnis der

¹²⁶ Zu den klassischen Versäulungsparteien zählen bis heute fünf Parteien: Die sozialdemokratische PvdA (Partij van de Arbeid), die katholische KVP (Katholieke Volkspartij), die protestantischen Parteien CHU (Christelijk-Historische Unie) und ARP (Anti-revolutionaire Partij) sowie die liberal-konservative VVD (Vereniging voor Vrijheid en Democratie).

Parlamentswahlen des Jahres 1994, in denen die beiden wichtigsten Parteien – PvdA und CDA – ihren Status als große Parteien weitgehend verloren, damit zu mittelgroßen Parteien schrumpften, während kleinere linksliberale (D'66) und konservativ-liberale Parteien (VVD) deutliche Zugewinne verbuchten. Zudem stieg der Anzahl der Parteien mit Sitz im niederländischen Parlament von neun auf zwölf. Zwar waren die Auswirkungen dieser Wahl für das niederländische Parteiensystem nicht so krisenhaft wie in den 1970er Jahren, aber die historische Veränderung zeigte sich insbesondere an zwei Faktoren: Erstens waren die konfessionellen Parteien seit 1917 nicht mehr an der Regierungsbildung beteiligt; zweitens ergaben sich mit der neuen Konstellationen neue, ungeahnte Koalitionszwänge und zugleich – Möglichkeiten, die sich abseits der traditionellen Bahnen befanden.¹²⁷ Trotz dieser neuen parteipolitischen Konstellationen ist die Austragung des Parteienkonflikts grundsätzlich moderat geblieben und hat nicht jene Schärfe angenommen, wie sie z.B. in Deutschland kennzeichnend für den Parteienwettbewerb ist.

Im Bereich der Interessenvermittlung zwischen Staat und Gesellschaft gilt der niederländische Korporatismus im internationalen Vergleich als besonders ausgeprägt (vgl. Keman 1993; Kleinfeld 1993). Diese Form der Interessenvermittlung geht vor allem auf die politische Kultur der Niederlande zurück, die in besonderer Weise von der Notwendigkeit der Zusammenarbeit unterschiedlicher Interessenträger und der gemeinschaftlichen Kompromissfindung geprägt ist. Der niederländische Korporatismus ist tripartistisch strukturiert und formalisiert, d.h. Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und staatliche Akteure treffen sich regelmäßig zu institutionalisierten Verhandlungen, deren Ergebnisse die Grundlage für landesweit verbindliche Regelungen bilden (Albeda 1975). Das wichtigste Beratungsorgan dieses neo-korporatistischen Arrangements ist der Sozial-Ökonomische Rat (*Sociaal-Economische Raad; SER*), der 1950 auf öffentlich-rechtlicher Grundlage geschaffen wurde und sich zum zentralen Konsultationsorgan der niederländischen Regierung entwickelt hat. Der SER ist drittelparitätisch aus Vertretern von Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie aus von der Regierung berufenen unabhängigen Experten besetzt. Der Rat funktioniert praktisch als eine Art Vorparlament, in dem mittlerweile alle wesentlichen wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Fragen behandelt werden. Die spezifische Stärke besteht zum einen darin, dass er nicht nur im Auftrag der Regierung oder des Parlaments, sondern aus eigener Initiative zu einem Thema tätig werden kann. Zum anderen ergibt sich die einflussreiche Stellung des SER aufgrund der Qualität der von ihm verfassten Gutachten, insbesondere wenn hinter ihrem Inhalt ein gemeinsamer politischer Wille aller im Rat beteiligten Akteure steckt (Lepszy 1997: 342).

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es dem niederländischen politischen Konkordanzsystem bisher weitgehend gelungen ist, die Entstehung strukturell bedingter Entscheidungsblockaden zu vermeiden und institutionell reformfähig zu bleiben. Dies hat zum einen sicher damit zu tun, dass die Anzahl der institutionellen Vetopositionen in dem zentralistischen Staat überschaubar geblieben und dass zum anderen der Druck durch die Parteienkonkurrenz auf die vorhandenen Vetospieler weniger ausgeprägt (als z.B. in der Bundesrepublik) ist. Eine konfliktentschärfende Wirkung geht ebenfalls von der jahrhundertealten Tradition der kooperativen Problemlösung aus.

¹²⁷ So vor allem die Koalition zwischen linker PvdA, D'66 und konservativ-liberaler VVD unter Wim Kok.

4.2 Umweltsituation in den Niederlanden

Die niederländische Umweltpolitik ist generell von zwei Faktoren geprägt: von einer langfristigen Planungstradition und von der Suche nach konsensualen Lösungen mit den gesellschaftlichen Akteuren. Die umfassende Planungstradition erklärt sich insbesondere aus der geographischen Lage der Niederlande. Ursprünglich bestand ein großer Teil der Niederlande aus Feuchtgebieten (ähnlich den Everglades in Florida), ein weiterer großer Teil aus Sandbänken, die erstmals in der römischen Antike besiedelt wurden. Im späten Mittelalter reichte dann der Siedlungsraum dieser Sandbänke nicht mehr aus, so dass die Einwohner gezwungen waren, das Meer mit Deichen und Kanälen zurückzudrängen (de Jongh 1999: 15). Heute liegen etwa fünfzig Prozent des Landes etwa ein bis drei Meter unterhalb des Meeresspiegels (de Jongh 1999: 15).¹²⁸ Dazu kommt, dass die Niederlande der klassische, kleine Anrainerstaat ist, der von Luftverschmutzung oder Wasserverschmutzung anderer Staaten sehr schnell betroffen ist (Johnson 1995: 46; OECD 1995). So wird z.B. etwa die Hälfte der niederländischen Versäuerungsproblematik in den Nachbarstaaten verursacht, insbesondere in Frankreich, Deutschland und Belgien (ebd.).

Neben der beengten und prekären geographischen Situation spielt ein demographischer Faktor eine herausgehobene Rolle, nicht für die Umweltpolitik, sondern für die niederländische Politik insgesamt: die weltweit zweithöchste Bevölkerungsdichte, die nur noch von Bangladesch übertroffen wird. Auf europäische Verhältnisse übertragen, heißt das, dass die niederländische Bevölkerungsdichte vier mal so hoch ist wie die durchschnittliche europäische Bevölkerungsdichte. Die hohe Bevölkerungsdichte ist zudem sehr ungleich verteilt, denn sie konzentriert sich vor allem auf den westlichen Teil der nördlichen und südlichen Provinzen. Als Reaktion auf den starken Bevölkerungswachstum in den großen Städten¹²⁹ versuchte die Regierung in den 1960er Jahren die Besiedlung auf die noch freien Flächen auf dem Land zu verteilen, um die Städte zu entlasten. In der Folge entstand ein Prozess der Suburbanisierung, der zwar den Bevölkerungswachstum in den Städten bremste, aber zugleich eine Zunahme des Verkehrs produzierte (Hanf/van der Gronden 1998: 153). Zu der hohen Bevölkerungsdichte gesellen sich als zusätzliche Herausforderungen eine extensiv betriebene Landwirtschaft mit Tierhaltung und ein dichtes Verkehrsnetz: „If you include about 40 million pigs, 100 million chicken, 7 million cows and 6 million cars, you can imagine the enormous amount of pressure being put on the environment“ (Johnson 1995: 46). Um es in den Zahlen der OECD-Erhebung ausdrücken: Etwa 65% der Gesamtfläche wird landwirtschaftlich genutzt, 14% sind bedeckt mit Städten und Verkehrsnetzen, 12% des Territorium nehmen Wald- und Naturflächen ein, während die Wasserfläche gerade noch 9% beträgt.

¹²⁸ In der OECD-Publikation wird von etwa dreißig Prozent gesprochen.

¹²⁹ Gemeint ist hier insbesondere der Siedlungsgürtel, der sich über Rotterdam, Den Haag bis nach Amsterdam zieht.

4.3 Weltwirtschaftliche Offenheit

Auch die niederländische Wirtschafts- und Industriestruktur, die vor allem aus der Chemischen Industrie, der Metallindustrie, des wirtschaftlichen Handels und einer industriell betriebenen Landwirtschaft zusammengesetzt ist, trägt einen erheblichen Teil zur Umweltproblematik bei. Die niederländische Wirtschaft ist generell sehr weltmarktoffen, denn vielfältige Handelsbeziehungen und die damit verbundene ökonomische Offenheit gehören zum Traditionsbestand des Landes (Hogenbirk/Narula 1999; VNO-NCW, 19.09.01). Die große Handelstradition erklärt sich im wesentlichen einerseits aus seiner relativen Rohstoffarmut, was seit langem den Import von natürlichen Ressourcen notwendig machte, andererseits aus der Tatsache eines äußerst kleinen Binnenmarktes, was im Ergebnis zu einer starken Exportorientierung der niederländischen Wirtschaft führte (Hogenbirk/Narula 1999: 8ff.). Die Position als eine der wichtigsten Handelsnationen wird sichtbar an der Bedeutung des weltweit größten Hafens in Rotterdam, aber auch an den kleineren niederländischen Häfen: Über 30% der Güter, die aus der EU exportiert oder in die EU importiert werden, gehen ihren Weg über die Hafenanlagen der Niederlande (Hanf/van der Gronden 1998: 154). Dabei machen die über 5000 km an Wasserwegen die Niederlande zu einem idealen Ausgangspunkt zur Verschiffung von Gütern in Europa (Hogenbirk/Narula 1999: 8). Zudem zählt der Flughafen Schiphol bei Amsterdam zu den vier wichtigsten Flughäfen in Europa sowohl beim Anteil am Intra- als auch Extra-EU-Verkehr (Euro-Data 2001). Wie viele andere kleine Ökonomien, setzt sich die Industrie aus einer großen Anzahl von kleinen und mittleren Unternehmen sowie einen wenigen multinationalen Unternehmen (MNU) zusammen (Hogenbirk/Narula 1999: 9ff.). Zu den vier gewinnstärksten MNUs (ebd. : 15) zählen *Royal Dutch Shell* (Treibstoffe, Raffinerien), *Unilever* (Konsumgüter), *Philips* (Elektronische Geräte) und *Akzo* (Chemikalien). Zu den wichtigsten Industriesektoren in den Niederlanden gehören der Bausektor, der (Massen)-Chemikaliensektor, die Ölverarbeitungsbranche, die Nahrungs- und Getränkebranche sowie die Papier- und Verpackungsindustrie (ebd.: 9). Auch die Niederlande befindet sich im Wandel von der klassischen Industriegesellschaft hin zur Dienstleistungsgesellschaft: Im Jahr 1995 waren nach OECD-Angaben etwa 73% der Beschäftigten im tertiären Sektor tätig, was der Niederlande im internationalen Vergleich hier eine Spitzenposition einbringt.¹³⁰

4.4 Umweltpolitische Strategien und Dynamiken in den Niederlanden

4.4.1 Institutioneller Wandel: Umweltrechtliche Entwicklung und institutionelle Restrukturierung der umweltpolitischen Administration

Wie in vielen anderen Industriestaaten auch, lassen sich die rechtlichen Anfänge der Umweltpolitik in den Niederlanden bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen: So wurde im Jahr 1875 erstmals ein allgemeines Gesetz zur Verhinderung von weiterer industrieller Verschmutzung (*Hinderwet*) verabschiedet und diente fast ein Jahrhundert als rechtliche Grundlage niederländischer Umweltpolitik. Das Jahr 1962 kann als Startphase der modernen niederländischen Umweltpolitik bezeichnet werden: In dieser Zeit taucht der Begriff

¹³⁰ Zum Vergleich die relativen Beschäftigtenzahlen im Dienstleistungssektor in der Schweiz (67,3%), Deutschland (59,1%), Schweden (71,6%), Frankreich (67,3%) und Großbritannien (70,2%).

„Umwelt“ selbst erstmals im offiziellen Sprachgebrauch der Niederlande auf, ein neues allgemeines Gesetz zur Umweltverschmutzung (*Bestrijdingsmiddelenwet*) wird auf den Weg gebracht und im selben Jahr wird innerhalb des Sozial- und Gesundheitsministerium eine Inspektionsabteilung für öffentliche Gesundheit gegründet, die verantwortlich für den Umweltschutz ist (Bressers/Plettenburg 1997: 113). Die konstitutionelle Basis für die niederländische Umweltpolitik findet sich im Artikel 21 der niederländischen Verfassung, der besagt, dass jede Regierung dazu verpflichtet ist, für die Bewohnbarkeit des Landes zu sorgen und zum Schutz und zur Verbesserung der Lebensumwelt beizutragen: „*De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescheerming en verletering van het leefmilieu.*“ (Grondwet 1983). Die konkrete niederländische Umweltgesetzgebung selbst ist wiederum in drei inhaltliche Bereiche aufgeteilt (Schenkel 1998: 229f.): In den Naturschutz (*Natuurbescherming*), Umweltschutz (*Milieubescherming*) sowie in die Bereiche Raumplanung und Wassermanagement (*Ruimtelijke ordening en waterstat*). Zu den wichtigsten Schritten der niederländischen Umweltgesetzgebung gehören folgende Gesetze (ebd.): Das Gesetz zur Kernenergie (*Kernenergiewet*) aus dem Jahr 1963, das Gesetz über Gefahrenstoffe (*Wet gevaarlijke stoffen*) von 1968, zum Schutz von Oberflächengewässern (*Wet verontreiniging oppervlaktewateren*) von 1971, zum Schutz der Luft (*Wet inzake luchtverontreiniging*) von 1972, zum Schutz des Meeres (*Wet verontreiniging zeewater*) und das Abfallgesetz (*Afvalstoffenwet*) von 1977. In den 1980er Jahren folgten dann das Bodenschutzgesetz (*Interimwet bodemsanering*) von 1980 und die Gesetze zur Verschmutzung durch Schiffverkehr (*Wet voorkoming verontreiniging door schepen*), zur Verschmutzung durch landwirtschaftliche Tätigkeiten (*Mest-stoffenwet*) und über Gefahrenstoffe (*Wet milieugevaarlijke stoffen*), alle aus dem Jahr 1986, das Bodenschutzgesetz und das Gesetz zur Bewertung von Umwelteinflüssen (*Milieueffectrapportage*) aus dem Jahr 1987 sowie das allgemeine Umweltgesetz (*Wet milieubeheer/Wm*) von 1993, das aus dem im Jahr 1988 verabschiedeten *Wet algemene bepalingen milieuhygiene(Wabm)* entstanden ist.

4.4.1.1 Grundzüge der Umweltadministration

Vom Grundtypus entspricht der niederländische Staat einem unitarischen Staat, da die zentralen Gesetzgebungskompetenzen nicht zwischen verschiedenen territorialen Ebenen aufgeteilt sind, sondern sich auf der nationalen Ebene konzentriert sind (Hendriks 1999: 4). Er ist auf regionaler Ebene in 12 Provinzen aufgeteilt, die wiederum auf lokaler Ebene aus 504 Kommunen bestehen. Provinzen und Kommunen verfügen vor allem über Verwaltungs- und Ausführungskompetenzen. Neben den Provinzen spielen als administrative Akteure die sogenannten „*water boards*“ (etwa 100 an der Zahl) eine Rolle, die für die Verwaltung der Oberflächengewässer verantwortlich sind (Hanf/van der Gronden 1998 : 170). Während die Umweltpolitik lange Zeit eine Sache der lokalen Einheiten war, ist für die zentrale, staatliche Gesetzgebung in der Umweltpolitik heute grundsätzlich die nationale Ebene zuständig. Ihre Aufgabe besteht neben der nationalen Gesetzgebung im Kern in der Erstellung der nationalen Umweltplanung und im Setzen nationaler Umweltziele und -standards. Die 12 Provinzen sind dagegen mit den Kommunen zusammen primär verantwortlich für die Implementierung der nationalstaatlichen Gesetzgebung (ebd. : 172). Allerdings ist trotz der zentralstaatlichen Gesetzgebungskompetenz der Nationalstaat nicht der einzige aktive umweltpolitische, staatliche Akteur, denn im Rahmen der nationalen Gesetzgebung können die Provinzen und die Kommunen über die reine Verwaltung der nationalen Vorschriften hinausgehen und nach

den Maßgaben der nationalen Umweltplanung eigene Umweltschutzpläne erstellen. Die Provinzen sind zudem wichtige Akteure bei der umweltgerechten Vergabe von Genehmigungen für Unternehmen (Lizensierungssystem), insbesondere in jenen Fällen, wo es um komplexe technische Fragen und potentiell stark verschmutzende Unternehmen geht (ebd.). Bei der Erstellung von Umweltplänen verfügen die Provinzen über einen relativ autonomen Status, da die Umweltplanung auf den verschiedenen Regierungsebenen nicht in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen (ebd.). Die Feinabstimmung zwischen den Ebenen bei Fragen der Umweltplanung findet deshalb in der Regel auch über Konsultationen statt, sollte es dennoch zum Konfliktfall kommen, so rückt die vertikale Koordination zwischen den Akteuren in die offiziell dafür vorgesehenen Gremien auf (ebd.).

4.4.1.2 Die niederländische Umweltadministration als Expertokratie

Die ersten Ansätze einer administrativen Institutionalisierung der Umweltpolitik auf nationalstaatlicher Ebene stammen aus dem Jahr 1962, als dem Sozial- und Gesundheitsministerium eine Abteilung mit der Zuständigkeit für Umweltfragen zugesprochen wurde (Hanf/van der Gronden 1998: 171). In die Startphase der Institutionalisierung der niederländischen Umweltpolitik fällt als weiterer zentraler Schritt die Gründung des ersten Umwelt-Ressorts im Jahr 1971 unter der Regierung Biesheuvel (de Jongh 1999: 27). Dieses Ressort wurde in das schon bestehende Gesundheitsministerium integriert und zu einem neuen Ministerium für Gesundheit und Umweltschutz kombiniert. Es gehört bis heute zur politischen Tradition in der Niederlande, dass kein Ministerium ausschließlich für die Umweltpolitik verantwortlich ist. Bei den Fragen der personellen Auswahl setzte man in dieser Anfangsphase vor allem auf naturwissenschaftliche Experten, die dem neugegründeten Ressort sehr schnell einen guten Ruf für wissenschaftliche und technische Kompetenz einbrachten. Allerdings fehlte es dem Ressort zu Beginn einerseits an finanziellen Ressourcen (Bressers/Plettenburg 1997: 113), andererseits an einer größeren politischen Vision und einer strategischen Gesamtausrichtung (de Jongh 1999: 27).

In typischer Weise für die Startphase der westeuropäischen Umweltpolitik konzentrierte sich die niederländische Administration auf einzelne Umweltprobleme und auf umweltmedienbezogene Lösungen, was zu einem fragmentierten Problem- und Lösungsansatz führte. Das stetige Auftauchen neuer Umweltprobleme in der ersten Phase niederländischen Umweltpolitik begünstigte dazu einen kriseninduzierten „*ad-hoc*-Ansatz“ (de Jongh 1999: 53; vgl. Schenkel 1998: 92), der auf jedes spezifische Umweltproblem mit einer singulären Maßnahme reagierte. Die politischen Instrumente dafür bestanden in der Regel in sektoralen Gesetzgebungsmaßnahmen und technischen *end-of-pipe*-Lösungen. Die strategischen umweltpolitischen Ziele dagegen erschöpften sich im Ressort darin, „bessere wissenschaftliche Arbeit“ vorzulegen und „mehr zu wissen als die Umweltverschmutzer“ (de Jongh 1999: 53f.).

Der naturwissenschaftlich-technische und umweltmedienspezifische Ansatz des neuen Umweltressorts wurde in dessen ersten wichtigen Veröffentlichung (*Urgentienota*; engl: *Memorandum on Urgent Environmental Issues*, 1972) deutlich: Kernanliegen dieses Programms war, alle Umweltprobleme einzeln zu benennen, sie naturwissenschaftlich zu definieren und entsprechende, naturwissenschaftlich begründete Gegenmaßnahmen vorzuschlagen. Trotz dieses naturwissenschaftlichen Überhangs zeigte die Veröffentlichung dieses Dokuments deutlich, dass die niederländische Regierung gewillt war, auf die Umweltkonferenz in Stockholm im Jahr 1972 schnell und direkt zu reagieren. Zudem gilt die *Urgentienota* als Startpunkt für das lange Zeit dominierende niederländische Umwelt-Lizensierungssystem (Schenkel 1998: 95).

Prinzipiell hing die niederländische Umweltadministration der These an, die Aufgabe ihrer wissenschaftlichen Experten bestehe vornehmlich darin, die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge von Umweltproblemen naturwissenschaftlich zu ergründen und darzustellen in dem Vertrauen darauf, dass diese naturwissenschaftlichen „Wahrheiten“ dann in konkrete Politiken umgesetzt werden. Dieser expertokratische Ansatz hatte zur Folge, dass die Kommunikation mit anderen Teilen des politisch-administrativen Systems sowie den gesellschaftlichen Kräften vernachlässigt wurde (de Jongh 1999: 54). Die Haltung des Umweltressorts gegenüber Akteuren, die wirtschaftliche Interessen vertraten, war entsprechend feindselig und führte auf administrativer Ebene zu einem Dauerkonflikt mit dem Wirtschaftsministerium: Während das Umweltressort z.B. mit der Hilfe toxikologischer

Studien und Erkenntnissen für die Umweltpolitik forcht, argumentierte das Wirtschaftsministerium mit wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnissen über Modelle industriellen Wachstums (ebd.). In dieser Frontstellung „Ökonomie“ gegen „Ökologie“ hatten erste integrative und innovative Ansätze wie z.B. die *Nota Selectieve Economische Groei* (*Nota on Selective Growth* 1976), die vom damaligen Wirtschaftsminister Ruud Lubbers in die politische Diskussion lanciert wurde, keine Chance auf eine politische Umsetzung (de Jongh 1999: 27).

4.4.1.3 *Einrichtung von umweltpolitischen Beratungsgremien und -ämtern als institutionelle Antwort auf verhärtete Fronten*

Trotz der verhärteten Fronten zwischen ökonomischen und ökologischen Interessen richtete die niederländische Regierung in den 1970er Jahren eine Vielzahl umweltpolitischer Gremien und Räte ein (Schenkel 1998: 94). Zu den wichtigsten gehörten der *Voorlopige Centrale Raad inzake de luchtverontreiniging* und die parlamentarische Kommission *Vaste commissie voor milieuhygiene*, in denen sowohl industrielle als auch umweltpolitische Interessen vertreten waren. Als wissenschaftliches Forschungsgremien fungierte von 1975-1979 die *Landelijke Stuurgroep Onderzoek Milieuhygiene* (LASOM), die über Forschungsaufgaben entschied und die entsprechenden Forschungsprogramme organisierte. Seit 1974 arbeitete zudem ein weiteres Gremium, der *Voorlopige Raad voor de Milieuhygiene* (CRHM), eng mit dem jungen Umweltressort in der Regierung zusammen. Seine Hauptaufgabe bestand im *Monitoring* der niederländischen Umweltpolitik sowie in der Vorbereitung der Einrichtung eines ständigen Rates für Umweltpolitik. In einer weiteren Kommission, der *Commissie Lange-Termijnontwikkelingen Milieubeleid* (CLTM), wurde auf Initiative der niederländischen Regierung seit dem Jahr 1988 langfristige Strategien und Problemlösungsmöglichkeiten für den Umweltschutz entworfen (ebd.). Das wichtigste Resultat dieser Beratungsinstitution war der Bericht „*Het Milieu: Denkbleded voor de 21ste eeuw*“¹³¹ aus dem Jahr 1990, da insbesondere aus diesem Dokument das interministerielle Programm „Nachhaltige Technologieentwicklung“ (*Duurzame Technologie Ontwikkeling, DTO*) hervorgegangen ist.¹³² Ziel dieses Programm ist, Antworten auf die Frage zu finden, wie ökonomisches Wachstum und eine nachhaltige Entwicklung zusammengehen können und zwar unter Ausnutzung von technologischen Innovationen (vgl. Vonkeman 2001).

Zu den relevanten Beratungsgremien zählen heute vor allem der *VROMraad, der Raad voor ruimtelijk, milieu- en naturrenderzoek* (RMNO), die *Commissie voor de milieueffectrapportage* (CMER)¹³³ und das *Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu* (RIVM). Die Aufgabe des VROMraads besteht in der politisch-strategischen Beratung des niederländischen Parlaments und der Regierung in Angelegenheiten der nachhaltigen Entwicklung und des Umweltbereichs. Dieser Rat setzt sich personell zusammen aus Wissenschaftlern verschiedener Fachrichtungen, hochrangigen Verbandsvertretern der gesellschaftlichen Interessengruppen sowie aus Mitarbeitern des VROM selbst. Die inhaltlichen Vorgaben über die Beratungsleistungen werden in Kooperation des Rates mit dem Ministers des VROM vereinbart und werden dann Jahr für Jahr in einem

¹³¹ Zu deutsch: „Die Umwelt: Ideen für das 21. Jahrhundert“.

¹³² Vgl. *Duurzame Technologische Ontwikkeling* (2003): DTO-Programm, zu finden in <<http://www.dto-kov.nl/dto-progr/index-progr.htm>> [zitiert am 12.03.2003]

¹³³ Kommission für Umweltfolgenabschätzung.

Arbeitsprogramm (*werkprogramma*) festgehalten. Die Ergebnisse des Rates finden ihren Ausdruck in öffentlichen Publikationen.

Der RMNO zählt zu den weiteren, wichtigen umweltpolitischen Beratungsinstitutionen der niederländischen Regierung und kann ebenso wie der *VROMraad* auf Eigeninitiative oder auf Wunsch der Regierung seine Aktivitäten entfalten.¹³⁴ Die Struktur des Rates ist tripartistisch, d.h. in diesem Fall, dass die Ratsmitglieder aus den Bereichen Wissenschaft, Politik und sogenannte „Anwender“ (Handel, Industrie, Beratungsunternehmen etc.) stammen. Seine Tätigkeiten bestehen in der Hauptsache in der Initialisierung multi- und interdisziplinärer Forschungsleistungen, die zusammengesetzt sind aus naturwissenschaftlichen, technikwissenschaftlichen und sozialwissenschaftlichen Studienbereichen. An der Spitze der Forschungsagenda steht dabei das Thema „Ökologische Restrukturierung der Wirtschaft“. Seine öffentlichen Aufgaben sieht der RMNO im Kern im Aufspüren von umweltwissenschaftlichen Forschungslücken und von umweltrelevanten, gesellschaftlichen Entwicklungen sowie in der Stimulierung der öffentlichen Debatte über Fragen der Umweltforschung. Zudem betrachtet sich der Rat als Berater für alle all jene Akteure, die in der Umweltforschung tätig sein möchten. Zu seinen Zielgruppen gehören mehrere niederländische Ministerien, die niederländischen Provinzen und Kommunen, gesellschaftliche Interessengruppen, Unternehmen, aber auch internationale Organisationen wie die Europäische Kommission und die OECD.

Verantwortlich für die Überprüfung von wirtschaftlichen Projekten hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit ist die *Commissie voor de milieueffectrapportage* (CMER). Sie wurde auf Grundlage des 1987 verabschiedeten Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung gegründet und hat den Status einer unabhängigen Kommission von Experten.¹³⁵ Aufgabe der Kommission ist es nicht, rechtliche oder politische Entscheidungen über die Umweltverträglichkeit von Projekten zu treffen, sondern die politischen Entscheider – auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene – begleitend zum Prozess der Umweltverträglichkeitsprüfung zu beraten. Dabei kann die Kommission auf etwa 400 Berater zurückgreifen, die sich selbst als unabhängige „*environmental watchdogs*“ verstehen. Der Erfolg der Kommission lässt sich daran ermessen, dass bei etwa 75% der Umweltverträglichkeitsprüfungen die Ratschläge der Kommission die politischen Entscheidungen maßgeblich mitbeeinflusst haben.

Die zentralen naturwissenschaftliche Beratungsleistung zum Umweltbereich kommt in den Niederlanden im wesentlichen aus dem RIVM. Neben den rein naturwissenschaftlichen Expertisen erstellt das RIVM die zentralen Evaluierungen zur Umweltsituation in den Niederlanden (Publikationen wie „*Environmental Balance 2000, A review of the state of the environment in the Netherlands*“) und entwirft auf deren Grundlage regelmäßige Vorschläge zur Verbesserung der Umweltsituation in den regelmäßig erscheinenden und einflussreichen Umweltberichten.¹³⁶ Eine besonders hohe Aufmerksamkeit in der niederländischen Öffentlichkeit erreichte das RIVM mit seiner Bericht aus dem Jahr 1998 „*Zorgen voor morgen*“, in dem äußerst öffentlichkeitswirksam auf die langfristigen Umweltgefährdungen des Landes hingewiesen wurde. Dieser wissenschaftliche Input des niederländischen Umweltamtes diente der Regierung als Hintergrunddokument und als zentrale

¹³⁴ Vgl. RMNO (1999): *Werkprogramma 2000*, zu finden in <<http://www.rmno.nl/ukindex.htm> [zitiert am 13.03.2003].

¹³⁵ Vgl. EIA (2002): *Main Steps in the Dutch SEA and EIA process*, zu finden in <http://www.commissiemer.nl/commissie/img/grboek2002.pdf> [zitiert am 13.03.2003].

¹³⁶ Vgl. RIVM (2002): *Environmental Balance 2002 - Accounting for the Dutch Environment*, zu finden in <http://www.rivm.nl/bibliotheek/digitaaldepot/EnvironmentalBalance2002Summary.pdf> [zitiert am 13.03.2003].

Legitimationsgrundlage für deren weitere offensive und moderne Umweltplanungspolitik zu Beginn der 1990er Jahre (Schenkel 1998: 106).

4.4.1.4 *Organisatorische Restrukturierung und Innovation in der Umweltadministration: „Strategiefähigkeit“ als Antwort auf neue Herausforderungen*

Mit der Zunahme der Umweltprobleme und des öffentlichen Umweltbewusstseins erfolgte – insbesondere auf Druck des niederländischen Unterhauses – zwischen 1972 und 1982 ein Ausbau der personellen und finanziellen Ressourcen in der Umweltadministration. Diese Entwicklung lässt sich an folgenden Zahlen belegen: Während im Jahr 1972 die Ausgaben der Regierung für Umweltaufgaben bei etwa 10 Millionen niederländischer Gulden lag, betragen diese Ausgaben im Jahr 1993 schon etwa 1,2 Milliarden Gulden. Im gleichen Zeitraum stieg die Zahl der Beschäftigten in der Umweltadministration von 200 auf 3700 Mitarbeiter (Schenkel 1998: 255). Davon zählen 1200 Mitarbeiter zum Generaldirektorat Umwelt, wobei weitere 300 Mitarbeiter den Umweltspektoraten angehören, die sowohl auf zentralstaatlicher als auch auf regionaler Ebene für die Betreuung der umweltpolitischen Netzwerke zuständig sind (Hanf/van der Gronden 1998: 171).

Trotz dieser steigenden personellen und finanziellen Kapazitäten in der Umweltadministration wurde den Verantwortlichen zu Beginn der 1980er Jahre zunehmend klar, dass der bisherige, einzelfallbezogene und kriseninduzierte Umweltschutz nicht ausreichte, um den umweltpolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Immer deutlicher wurde zudem, dass die isolierte Bearbeitung von Umweltmedien durch umweltmedienbezogene Gesetze die Probleme nicht löste, sondern sie nur verlagerte. Deshalb setzte die Leitung des Umweltressorts in zunehmendem Maße auf einen Wechsel hin zu einem strategischen und integrativen Politikansatz, der zu Beginn der 1980er Jahre in der Gründung einer allgemeinen Abteilung für Politikentwicklung (*Bestuurszaken*) mündete (de Jongh 1999: 28f.).¹³⁷ Dieser strategische Wechsel wirkte sich auch auf die personelle Ausstattung des Umweltressorts aus, was sich daran zeigte, dass die wissenschaftlich-technischen Experten durch stärker „politisch“ denkende Kollegen ergänzt wurden, die einerseits in der Lage waren politische Ziele zu formulieren und andererseits mit den Implementationsadressaten dieser Ziele (andere Ministerien, Gemeinden, Wirtschaft etc.) lösungsorientiert zu kommunizieren.

Die Gründung dieser Abteilung gehört zu den entscheidenden institutionellen Innovationen niederländischer Umweltpolitik, denn deren neues Konzept bestand im Kern erstens darin, einen Mechanismus zu schaffen, der die institutionelle Struktur des Umweltressorts rationalisierte, indem eine Abteilung – unabhängig von den sektorspezifischen Interessen – nur für die Koordination mit anderen administrativen Einheiten und gesellschaftlichen Akteuren zuständig war (de Jongh 1999: 54f.). Daraus abgeleitet gelang es zweitens verstärkt, die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte im Bereich der Umweltpolitik zu aktivieren und anzuleiten: „The idea was that other parties in society should be responsible for protecting the environment, and that the government should guide them in doing this job“ (ebd.: 29). Zu den ersten wichtigen Erfolgen dieser Umorientierung gehörte die Entwicklung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (*Milieu-effectrapportage*), die zu Beginn der 1980er Jahre einsetzte, 1987 in Kraft trat und die deshalb so wichtig war, weil sie erstmals einen standardisierten Rahmen für die Bewertung und den Vergleich unterschiedlicher

¹³⁷ Das niederländische Wort *besturen* bedeutet „steuern“ oder „regieren“.

Informationen hinsichtlich der Ursachen und Einflüssen von Umweltproblemen zur Verfügung stellte (ebd.). Mit der Einführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung war die Gründung einer unabhängigen Expertenkommission (*Commissie voor de milieueffectrapportage*) verbunden, die ebenfalls im Jahr 1987 ihre Arbeit aufnahm und deren Aufgabe vornehmlich darin besteht, die Entscheider aus Politik und Verwaltung über die umweltpolitischen Folgen von politischen oder wirtschaftlichen Projekten zu beraten sowie alternative Vorschläge für die Durchführung von Projekten zu entwickeln. Die Kommission kann zur Zeit auf etwa 400 Umweltexperten und Umweltberater zurückgreifen, die sich selbst als unabhängige „*environmental watchdogs*“ begreifen, ohne aber in den politischen Entscheidungsprozess direkt involviert zu sein. Zudem unterstützt die Kommission das Generaldirektorat für Internationale Kooperation des Außenministeriums in Fragen der Umweltentwicklungshilfe (CMER 2001).

Unter der liberal-konservativen Regierung von Ruud Lubbers wurde das Umweltschutzressort im Jahr 1982 aus dem Kompetenzbereich des Gesundheitsministeriums herausgenommen und ein neues Ministerium gegründet (*Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, kurz: VROM), das aus drei Ressorts besteht: Wohnungsbau, Raumplanung und Umweltschutz. Für die Belange dieser einzelnen Ressorts ist ein *Directoraat- Generaal Milieubeheer* (DGM) zuständig, das wiederum in mehrere Abteilungen mit spezifischeren Aufgaben geteilt ist.¹³⁸ Interessant an dieser Aufteilung und Umstrukturierung ist unter anderem die Tatsache, dass der Bereich Naturschutz nicht mit in den Kompetenzbereich des neuen Ministeriums aufgenommen wurde, sondern vom Sozial- und Kulturministerium ins Landwirtschafts- und Fischereiministerium wanderte, das traditionell als Gegner von Naturschutzanliegen galt. Der Grund für diese Entscheidung lag in der Idee, die starke Wechselbeziehung zwischen Land- und Naturnutzung durch landwirtschaftliche Aktivitäten einerseits und die Belange des Naturschutzes andererseits ressorttechnisch aneinander zu binden.

Generell lässt sich feststellen, dass die Kompetenzen über Umweltschutzaufgaben in der Niederlande relativ verstreut über die Ministerien verteilt sind. Obwohl das VROM die Hauptverantwortung für die Koordination der Umweltpolitik trägt und in Bereichen wie Luftverschmutzung oder Abfallmanagement das Sagen hat, fallen andere wichtige Umweltschutzaufgaben unter die Zuständigkeit anderer Ministerien: Für die Wasserschutzpolitik ist z.B. das Ministerium für Verkehr und Wassermanagement zuständig, für Naturschutzaufgaben das MINLNV und für Fragen der Energiewirtschaft das Wirtschaftsministerium (de Jongh 1998: 146; Hanf/van der Gronden 1998: 171). Mittlerweile gibt es allerdings eine Debatte über eine Konzentration der Kompetenzen, indem der Bereich Landwirtschaft dem Wirtschaftsministerium und der Bereich Naturschutz dem VROM zugeschlagen werden soll.

In finanzieller und personeller Hinsicht hatte die Umweltpolitik von den administrativen Umstrukturierungen durchaus profitiert: So stabilisierte sich die Mitarbeiterzahl des VROM im Laufe der 1990er Jahre auf etwa 7300, was eine beachtliche Zahl darstellt, wenn man sie z.B. mit der Mitarbeiterzahl des in Holland traditionell äußerst wichtigen Wirtschaftsministeriums (etwa 5400 Personen) vergleicht (Schenkel 1998: 255). Auch bei den finanziellen Ausgaben lassen sich beträchtliche Steigerungen beobachten: Der Ausgabenumfang der Generaldirektion Umwelt erhöhte sich kontinuierlich vom Jahr 1976 mit 289 Millionen niederländischer Gulden, über das Jahr 1985 mit 998 Millionen Gulden bis

¹³⁸ Dazu gehören folgende Abteilungen (*Directies*): Abteilung für Boden, Wasser und ländliche Gebiete; Abteilung für Internationale Umweltangelegenheiten; Abteilung für lokale Umweltangelegenheiten und Verkehr; Abteilung für Klimaveränderung und Industrie, Abteilung für Abfall, Problemstoffe und Strahlenschutz; Abteilung für Strategie und Steuerung und eine Inspektionsabteilung für Umweltschutz.

hin zu der Summe von 1,583 Milliarden Gulden im Jahr 1993 (Bressers/Plettenburg 1997: 122). Gemessen am Bruttosozialprodukt betrug der Anteil für die Umweltausgaben aller Sektoren 1,1% im Jahr 1980, 1,3% (1985), 1,9% (1990) und 2,7% im Jahr 1995 (OECD 1995: 114-116).

4.4.1.5 *Der Regierungswechsel von 1982 – Ökonomische Konsolidierung, umweltpolitische Reformen und institutionelle Innovationen*

Entgegen der skeptischen Erwartungen, die mit dem Regierungswechsel von 1982 verbunden waren, zeigte sich, dass die ökonomische Reformpolitik der liberal-konservativen Regierung keine negativen Auswirkungen auf die niederländische Umweltpolitik hatte (de Jongh 1999: 32). Diese Befürchtungen entstanden vornehmlich deshalb, weil das erste Kabinett unter Ruud Lubbers (Koalitionsregierung aus Christdemokraten und Liberalen von 1982-1986) seine Hauptaufgabe darin sah, den wirtschaftlichen Abstieg, verursacht durch die zweite Ölkrise (1979), mit Hilfe von Deregulierungsmaßnahmen, einer staatlichen Budgetkonsolidierung und der Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen wieder aufzufangen (de Jongh 1998: 145). Insbesondere dem neu eingesetzten Minister des VROM, Pieter Winsemius, war es zu verdanken, dass die umweltpolitische Strategien seines Hauses erfolgreich weiterentwickelt wurden. Winsemius, ein ehemaliger hochrangiger Mitarbeiter der strategischen Unternehmensberatung *McKinsey* und politischer Quereinsteiger, überzeugte die Umweltadministration von der Strategie des politischen „*life-cycle*“- Konzepts. Dessen Idee besteht im Kern darin, dass die Regierung ein politisches Produkt, d.h. politische Lösungen zum richtigen Zeitpunkt während des politischen Prozesses auf den Markt bringen muss. Die Umsetzung dieses Konzepts half der Umweltadministration politische Lösungsvorschläge dann in die öffentliche Debatte zu werfen, wenn die öffentliche Aufmerksamkeit hoch genug und somit die Chance auf eine Umsetzung höher war. Der strategische Vorteil, der mit diesem Vorgehen verbunden ist, besteht in der Möglichkeit, konkrete Politiken nicht mehr nur als *ad-hoc*-Lösungen anzubieten, sondern sie in langfristige strategische Konzepte einzubinden (de Jongh 1999: 55). In der Amtszeit von Winsemius ließ sich auch ein schrittweiser Wandel vom lange dominierenden anthropozentrischen Ansatz der niederländischen Umweltpolitik (mit der Schwerpunktsetzung auf Fragen der öffentlichen Gesundheit) hin zu einem ökozentrischen Ansatz beobachten (Hanf/van der Gronden 1998: 164).

Entscheidend für den Erfolg der niederländischen Umweltpolitik war eine weitere institutionelle Innovation unter Winsemius in der internen Organisation des VROM. Sie bestand in der Aufhebung der lange Zeit sektoral abgegrenzten Strukturierung und Arbeitsweise des Ministeriums: Die umweltmedienbezogenen Abteilungen (für Luft, Wasser, Boden etc.) wurden in themenbezogene (z.B. Versäuerung, Grundwasserreduzierung etc.), in geographische (z.B. Wasserschutzregionen) und zielgruppenbezogene (z.B. Verkehr, Industrie, Landwirtschaft) Abteilungen umgewandelt (ebd.). Diese Transzendierung der ehemals sektoralen Organisationsweise hatte zur Folge, dass sowohl intern, d.h. im Umweltministerium selbst, als auch extern, d.h. im Umgang mit den anderen Ministerien und den gesellschaftlichen Akteuren, die Möglichkeit sowie die Notwendigkeit der Policy-Integration und Policy-Koordination verstärkt wurde (ebd.: 165): „It now became necessary to collaborate regularly and systematically with other departments, such as transportation and public works, agriculture and nature, and economic affairs“ (ebd.). Die zunehmende Kooperation und Koordination mit anderen staatlichen, aber auch gesellschaftlichen Akteuren führte gleichzeitig dazu, dass das VROM sich nun stärker mit deren Standpunkten und Bedürfnissen seiner politischen Verhandlungspartner auseinandersetzen musste.

Der Hintergrund für die Neustrukturierung und Umorganisation der niederländischen Umweltpolitik auf administrativer Ebene bestand in der generell zunehmenden Skepsis in der staatlichen Administration bezüglich der staatlichen Handlungs- und Steuerungskapazitäten (ebd.). Die negativen Erfahrungen mit hierarchischen Formen staatlicher Steuerung und Regulierung hatte den staatlichen Akteuren nicht nur im Umweltbereich verdeutlicht, dass die gezielte Beeinflussung auf das Verhalten gesellschaftlicher Akteure nicht mehr nur *top-down* erfolgen kann, sondern dass es notwendig ist, die betroffenen Akteure von den beabsichtigten Maßnahmen zu überzeugen und sie mit in die Implementation einzubeziehen. Für die Strategie des Umweltministeriums unter Pieter Winsemius lag die strategische Konsequenz dieser Einsicht in der Betonung der „Selbst-Verantwortlichkeit“ der Gesellschaft für ihre natürliche Umwelt und in die daraus folgende „Internalisierung“ von Umweltschäden durch die jeweils verantwortlichen Akteure. Die gesellschaftlichen Akteure, so Winsemius' Vorstellung, sollten sich die Ziele der Regierung zu eigen machen, was insbesondere für die Unternehmen bedeutete, die Integration der Umweltziele in ihren Wertekatalog, in ihre Organisation und ihre operativen Geschäfte vorzunehmen (ebd.). Als wichtigstes Mittel zur Durchsetzung der umweltpolitischen Ziele betrachtete Winsemius die Schaffung von konsultativen und deliberativen Foren zwischen Staat und Unternehmen, in denen sich die beiden Gruppen über mögliche Maßnahmen z.B. auf Basis von rechtlich bindenden, freiwilligen Selbstverpflichtungen, sogenannten „Konventionen“ (ndl. *Covenanten*) einigen können.

Diese Umsetzung dieser generelle Zielsetzung, die Mitte der 1980er Jahre im VROM entwickelt wurde, wurde gegen Ende der 1990er Jahre erreicht: So lässt sich seit einigen Jahren beobachten, dass die Umweltpolitik zu einem integralen Bestandteil der Unternehmen geworden sei und der „Trend „*to responsible care*“ in den Unternehmen tatsächlich existiere. Diese Veränderungen werden inzwischen oftmals intern von der Spitze der Unternehmen initiiert und nicht auf Druck von außen. Der betriebswirtschaftliche Trend zur Umwelt als integrierter Wert der Unternehmenspolitik scheint sich auch in Phasen hohen wirtschaftlichen Anpassungsdrucks zu bewähren (ebd.). Was die Entwicklung der niederländischen Umweltadministration angeht, lässt sich zusammenfassend sagen, dass sich das niederländische Umweltministerium VROM im Laufe von 30 Jahren von einem „Aktionsministerium“, das sektoral (nach Umweltmedien) organisiert war und vorwiegend fallbezogen reagierte zu einer politisch-strategisch denkenden Organisation umstrukturiert hat.

4.4.1.6 *Institutionelle Innovation durch nationale Umweltplanung: Der lange Weg von der Umweltpolitik zur Nachhaltigkeitspolitik*

Wie oben beschrieben stellte der Beginn der 1980er Jahre einen Wendepunkt in der niederländischen Umweltpolitik dar: Den verantwortlichen Akteure in der Regierung wurde zunehmend deutlich, dass der Grenzwert des Erfolgs traditioneller politischer Steuerungsmaßnahmen in der Umweltpolitik erreicht war. Diese Einsicht führte unter anderem zur Neuorganisation des Umweltministeriums, zum Gebrauch neuer Steuerungsformen und zur Nutzung der Kooperations- und Verhandlungsmöglichkeiten mit den umweltpolitisch relevanten gesellschaftlichen Akteuren. Diese Entwicklung bildete wiederum eine wichtige Grundlage für eine niederländische Innovation in der Umweltpolitik, den nationalen Umweltplan (NEPP)¹³⁹, der in seiner ersten Version im Jahr 1989 aufgelegt

¹³⁹ NEPP steht für: *National Environmental Policy Plan*.

wurde und der es mittlerweile schon zu vier Versionen gebracht hat und laut Johnson (1995: 45) als „the best job of technical environmental planning done by any nation to date“ gilt.

Auch wenn in der Regel der Bericht des RIVM „*Zorgen voor morgen*“ und der Brundlandt-Bericht von 1987 („*Our common future*“) als Katalysatoren für die Einsetzung des ersten nationalen Umweltplans (1989) genannt werden, stammen die ersten Überlegungen zu einer nationalen Umweltplanung aus dem Jahr 1983 und zwar aus der damals neu gegründeten *Bestuurszaken*-Abteilung (de Jongh 1999: 60). Zudem hatte die Niederlande schon erste Erfahrungen in der Umweltplanung mit den sogenannten „*Indicative Multi-Year-Programmes*“ (IMP) gesammelt, die einen Planungszeitraum von drei bis fünf Jahren umfassten und für die Zeitspanne von 1985 bis 1989 die prinzipiellen Leitlinien der niederländischen Umweltpolitik formulierten (Nordbeck 2001: 14). Die IMPs gingen auf eine Planungsinitiative der niederländischen Regierung mit dem Titel „*Environmental Policy Integration Plan*“ im Jahr 1982 zurück. Die wesentlichen Ziele dieser Initiative bestanden erstens in der Erstellung eines integrativen umweltpolitischen Arbeitsrahmens, zweitens in der verbesserten Koordination zwischen unterschiedlichen Politikbereichen und drittens in der Entwicklung von programmatisch grundsätzlichen sowie periodischen Umweltplänen. Die daraus entstehenden IMPs wurden in den Jahren 1984 und 1985 in Zusammenarbeit mit mehreren Ministerien erarbeitet. Ihre inhaltliche Strukturierung erfolgte themen- und zielgruppenspezifisch, ihr zentrales Leitbild bestand im Begriff der „Verinnerlichung“. Im Jahr 1986 wurde dann eine kleine Arbeitsgruppe aus dieser Abteilung für die Entwicklung des nationalen Umweltplans herausgeschnitten. Allerdings zeigte sich im ersten Workshop mit den Vertretern der Industrie, den Umwelt- und Naturschützern sowie den Repräsentanten anderer Ministerien und den Provinzregierungen, dass die Vorstellung über eine zukünftige Umweltplanung bei fast allen Beteiligten noch von der *ad-hoc*-Phase der Umweltpolitik geprägt war (ebd.: 61).

Erst das Jahr 1988 brachte den Wendepunkt für die Einsetzung eines nationalen Umweltpolitikplans, wofür mehrere Faktoren ausschlaggebend waren. Den ersten davon bildete die enge und kontinuierliche Zusammenarbeit der Umweltadministration im VROM mit dem niederländischen Umweltamt, dem RIVM, das die wissenschaftlichen Daten und Grundlagen für die Erstellung eines Umweltplans zur Verfügung stellte (de Jongh 1999: 60ff.). Der zweite Grund bestand in der Reaktion der Öffentlichkeit auf mehrere einschneidende mediale Ereignisse in der niederländischen Politik, die in den Jahren 1987 und 1988 stattfanden (Johnson 1995: 48; de Jongh 1999: 99f). Grundsätzlich war die niederländische Öffentlichkeit durch den UN-Brundtland-Report von 1987 („*Our Common Future*“) für Fragen der Umweltpolitik und Nachhaltigkeit in besonderer Weise sensibilisiert. Ein weiteres bedeutsames mediales Ereignis war die Eröffnungsrede der niederländischen Königin Beatrix vor dem niederländischen Parlament im September 1988. Der damalige konservative Premierminister Ruud Lubbers hatte wie üblich die Rede von den Mitarbeitern seines Amtes und der niederländischen Ministerien schreiben lassen. Lubbers wandte sich deshalb brieflich an das VROM mit der Bitte um „more positive statements“ (de Jongh 1999: 99), was ihm die Administration des VROM aber versagte, da sie aufgrund der engen Kooperation mit dem RIVM andere, vorwiegend negative Informationen über den Zustand der Umwelt bekam. Trotz dieser Information ließ Lubbers die Königin vor dem Parlament erklären, der Zustand der Umwelt in den Niederlanden habe sich deutlich verbessert, was in der darauf folgenden Parlamentssitzung von der Opposition sofort mit Fragen nach den Daten und Belegen für diese These quittiert wurde, worauf der niederländische Premier und seine Mitarbeiter keine Antwort geben konnten. Zudem regte sich in unter den Umweltorganisationen heftiger Protest gegen Lubbers und einige Oppositionsabgeordnete warfen dem Premier vor, er habe die Königin zur Lüge gezwungen (ebd.: 100).

Etwa zeitgleich wurde der Bericht „*Zorgen voor morgen*“ des RIVM publiziert, in dem die großen Umweltprobleme der Niederlande dargestellt und zudem diagnostiziert wurde, dass ohne Änderung der Umweltpolitik die Umweltprobleme weiter zunehmen werden. Das Fazit von „*Zorgen voor morgen*“ bestand in der Feststellung, dass bis ins Jahr 2010 etwa 70% bis 90% der industriell verursachten Emissionen reduziert werden müssten, um ein zukünftiges Umweltdesaster zu vermeiden. Der Bericht des RIVM wurde zu einem Medienereignis und in der niederländischen Öffentlichkeit heftig debattiert, wobei viele Niederländer über die schlechten Zustand der Umwelt und die Dringlichkeit der Aufgaben regelrecht schockiert waren (Johnson 1995: 48). Den finalen Akzent in dieser öffentlichen Debatte setzte dann die niederländische Königin mit einer vielbeachteten Weihnachtsansprache, in der sie eindringlich und überzeugend vor einer weiteren Verschlechterung der Umweltsituation warnte.

Nachdem Premier Lubbers realisiert hatte, dass das Thema Umwelt einen sehr hohen öffentlichen Aufmerksamkeitsgrad erreicht hatte und seine Wiederwahl gefährden könnte, veränderte er die Prioritätenliste seiner politischen Agenda zugunsten der Umweltpolitik (de Jongh 1999: 100). Die darauf folgende umweltpolitische Unterstützung von Lubbers zeigte sich konkret daran, dass er sich im Rahmen der Haushaltsverhandlungen des Parlaments für ein außerordentliches Umweltprogramm in der Höhe von 100 Millionen Gulden aussprach und die Abgeordneten von der Notwendigkeit dieser Ausgaben überzeugte. Zudem gab er offiziell vor dem Parlament das Vorhaben der niederländischen Regierung bekannt, einen nationalen Umweltplan für das Land einzusetzen, wobei ihn alle Parteien im Parlament grundsätzlich unterstützen (ebd.). Zusammengefasst waren es folgende Faktoren, welche die Einsetzung des ersten niederländischen Umweltplans möglich machten: Erstens die enge Kooperation des VROM mit dem RIVM, zweitens die Reaktion der niederländischen Königin auf den RIVM-Bericht „*Zorgen voor morgen*“ und drittens die Responsivität der Öffentlichkeit auf das Umweltthema. Diese drei Faktoren bewirkten eine programmatische Wende in der konservativen Regierung, bei der sie die Unterstützung des niederländischen Parlaments hatte. Zudem wirkte der Brundtland-Bericht von 1987 zur Nachhaltigkeit wie ein Katalysator für die Umweltplanung in der niederländischen Politik (vgl. Wallace 1995: 44; Johnson 1995: 50; de Jongh 1999: 100f).

4.4.1.7 *Der erste nationale Umweltplan von 1989*

Der erste nationale Umweltplan (NEPP 1) der Niederlande wurde am 25. Mai 1989 von der Regierung Lubbers unter dem Titel „*To choose or to lose*“ als Gemeinschaftsprodukt des VROM, des Wirtschaftsministeriums, des Ministeriums für Landwirtschaft und Fischerei und des Verkehrsministeriums dem niederländischen Unterhaus zur Abstimmung vorgelegt. Strategie des VROM bei der Zusammenarbeit mit anderen Akteuren (Ministerien und Zielgruppen) war, zuerst über die grundsätzlichen Konzepte des NEPP Konsens herzustellen und erst danach in die Klärung von Detailfragen einzusteigen (Weale 1992: 139f). So konnten die Vertreter des VROM in den nachfolgenden Verhandlungen über detailliertere Fragen mit den anderen Akteuren immer wieder darauf verweisen, dass diese im Grundsatz den vorgesehenen Maßnahmen schon zugestimmt hatten. Das grundsätzliche Leitbild des NEPP bestand und besteht bis heute im Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, was auch in der Präambel des NEPP festgehalten ist. Erklärte Absicht des NEPP ist, in einer Zeitspanne von 25 bis 30 Jahren, was etwa dem Zeitlauf einer Generation entspricht, die Ziele der nachhaltigen Entwicklung in den Niederlanden umgesetzt zu haben. Als zweites Leitprinzip im Sinne des Nachhaltigkeitsgedankens gilt, dass die Umweltpolitik möglichst umfassend,

d.h. politikfeldübergreifend agieren sollte, was die Integration aller umweltrelevanten Akteure miteinschließt. Zu den weiteren Hauptelementen niederländischer Umweltpolitik, die im NEPP formuliert sind, lassen sich folgende Prinzipien und Leitbilder rechnen.

- *Das Prinzip intergenerationeller Gerechtigkeit*, d.h. die gegenwärtige Generation ist gegenüber den folgenden Generationen verantwortlich für den Erhalt einer lebenswerten und sauberen Umwelt.
- *Das Vorsorgeprinzip*, das vor allem darin besteht, auch in Situationen wissenschaftlicher Unsicherheit über Umweltprobleme keine Risiken einzugehen, die umweltgefährdend sein können.
- *Das Minimalprinzip* (standstill-principle“), das als absolute Minimalforderung besagt, dass sich die Situation der Umwelt zumindest nicht verschlechtern darf.
- *Das Prinzip der Ursachenbekämpfung*: Umweltschädigende Handlungen sollen schon an ihrer Quelle verhindert werden.
- *Das Verursacherprinzip*, dem Rechnung getragen werden soll, indem anfallende Umweltkosten internalisiert werden, z.B. durch Steuern auf Umweltverbrauch.
- *Das Prinzip der Nutzung der bestmöglichen Technologie* zur Kontrolle von Umweltverschmutzung
- *Das Prinzip der Vermeidung* von allem unnötigen Abfall
- *Das Internalisierungsprinzip*: Umweltrelevante Überlegungen sollen in die Handlungen aller verantwortlichen gesellschaftlichen Gruppen integriert/verankert werden.
- *Das Prinzip des integrierten Umweltmanagements*, das darin besteht, dass die Hersteller für die alle Umwelteinflüsse ihrer Produkte verantwortlich sind, vom Herstellungsverfahren über den Gebrauch bis hin zur Abfallverwertung.
- *Das Prinzip des „Umwelt-Raums“* (environmental space), d.h. der Anerkennung einer Umweltkonsumgrenze für jede einzelne Person in einer angestrebten nachhaltigen Gesellschaft.

Besonders auffallend ist wiederum die strategische Herangehensweise an umweltpolitische Probleme, die in der Struktur und analytischen Tiefe des NEPP deutlich wird (vgl. Nordbeck 2002: 14; Wallace 1995: 45 ff): So widmet sich der erste Teil der Etablierung verschiedener, politisch-strategischer Zeithorizonte in der Umweltpolitik, die von kurzfristigen Politikmaßnahmen, über mittelfristige Politikziele bis hin zu langfristigen Politikzielen ins Jahr 20100 reichen. Das zweite zentrale strategische Element besteht in der räumlichen Differenzierung umweltpolitischer Maßnahmen (lokal, regional, fluvial, kontinental, global). Der dritte Strategieteil bezieht sich auf die policy-übergreifende Integration von Umweltpolitik und auf den Schwerpunkt der „Verinnerlichung“ bzw. der „Selbst-Verantwortung“ der gesellschaftlichen Akteure für Umweltbelange. Viertens werden konkrete Umweltprobleme (Versäuerung, Klimawandel etc.) thematisch identifiziert und an ihnen entlang die entsprechenden Maßnahmen entwickelt. Fünftens wird der Planungsprozess durch kontinuierliche Beratungen und Verhandlungen mit den gesellschaftlichen Interessengruppen sowie den Politikadressaten („target groups“) begleitet.

Der grundsätzliche naturwissenschaftliche Ansatz des NEPP besteht in der Betrachtung der natürlichen Umwelt als Ressourcenvorrat und Senke, wobei diese beiden Funktionen durch Energie- und Materialströme verbunden werden. Umweltschäden, so die Analyse, werden in

der Regel hervorgerufen durch nicht geschlossene wirtschaftliche Kreisläufe mit der Folge negativer externer Effekte für die Umwelt, die diese Belastungen dauerhaft nicht tragen kann. Die Umweltkosten werden in solch einem offenen System zeitlich und räumlich transferiert, z.B. an die kommenden Generationen oder in andere Regionen weitergereicht. Die Konsequenz daraus ist laut NEPP eine Umweltpolitik, die *ursachenbezogene Maßnahmen* statt *wirkungsbezogener Maßnahmen* favorisiert. Die ursachenbezogenen Maßnahmen werden wiederum aufgeteilt in drei Typen: In *emissionsbezogene Maßnahmen*, die zwar dem klassischen, nachgeschalteten Umweltpolitiktypus entsprechen, aber kurz- und mittelfristig zur Schonung der Umwelt benötigt werden. Zweitens in *mengenbezogene Maßnahmen*, die aufgrund von rechtlichen und organisatorischen Regelungen die Quantität von Rohstoffen und Produkten beeinflussen. Und drittens geht es um *strukturbezogene Maßnahmen*, die für eine nachhaltige Entwicklung entscheidend sind, denn sie sollen einen nachhaltigen Strukturwandel (z.B. durch technologische Innovation) der Produktions- und Konsumprozesse einleiten und unterstützen.

Inhaltlich ist der NEPP in acht Themenbereiche untergliedert: Klimawandel, Versäuerung, Abfall, Eutrophierung, Diffusion umweltgefährdender Substanzen, Lärm- und Geruchsbelästigungen. Diese Themen sind sowohl den 223 konkreten Umweltzielen als auch den neun gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Zielgruppen zugeordnet (Agrarwirtschaft, Industrie und Raffinerien, Verkehr und Transport, Energiebereich, Bausektor, Konsumenten und Einzelhandel, Umwelttechnologiebranche, Forschung und Bildung, gesellschaftliche Interessengruppen).

4.4.1.8 *Entwicklung bis ins Jahr 2001*

Trotz der breiten Zustimmung aller wichtiger niederländischer Parteien über die Ziele und Maßnahmen des NEPP entwickelte sich im Mai 1989 ein heftiger Streit in der Koalitionsregierung über die einige Finanzierungspunkte des NEPP. Während Regierungschef Ruud Lubbers von der CDA (*Christdemokratische Appel*) zunehmend umweltpolitische Instrumente favorisierte, die dem Verursacherprinzip entsprechen, wie z.B. Umweltsteuern und -abgaben oder der Kürzung von Subventionen gegenüber Umweltverschmutzern (de Jongh 1999: 132), opponierter der Koalitionspartner der CDA, die liberale VVD (*Vereniging voor de Vrijheid ein Democratie*) gegen solche Instrumente und sprach sich dabei insbesondere gegen die im NEPP vorgesehene Erhöhung der Benzinsteuern aus. Da zwischen den Koalitionspartnern keine Einigkeit über diese Punkte erzielt werden konnte, entschied sich Lubbers für die Ausschreibung von Neuwahlen. Die Tatsache des Scheiterns einer Regierungskoalition an einem umweltpolitischen Thema erregte national und international Aufsehen (ebd.: 133), zeigte aber noch einmal eindringlich, welchen Stellenwert das Thema Umweltpolitik auf der politischen Agenda der Niederlande zu dieser Zeit besaß. Die Neuwahlen im Jahr 1989 brachten eine große Koalition zwischen der CDA und der sozialdemokratischen PvdA (*Partij van de Arbeid*). Beide Parteien hatten sich im Wahlkampf mit der Stärkung des NEPP profiliert, wobei die PvdA noch mit der Forderung nach einer Verschärfung der Maßnahmen im NEPP antrat. In den Koalitionsverhandlungen um den nationalen Umweltplan konnte die PvdA allerdings nur marginale inhaltliche Veränderungen (im Bereich Luftreinhaltung und in der Abfallpolitik) und eine Temporverschärfung durchsetzen. Diese Ergänzungen wurden dann unter dem Titel „*NEPP-Plus*“ veröffentlicht.

Da das neue Umweltgesetz (*Wet Milieubeheer*) vorsah, die nationale Umweltplanung alle vier Jahre zur erneuern, begann die Administration an der konkreten Weiterentwicklung des NEPP im Jahr 1992 (de Jongh 1999: 180). Der neue Plan (NEPP 2), der im Dezember des

Jahr 1993 unter dem Titel „*The Environment as a Yardstick*“ veröffentlicht wurde, legte seinen besonderen Schwerpunkt auf Fragen der Implementation, da in der Umsetzung des ersten Umweltplans Defizite erkennbar waren.

4.4.2 Umweltpolitische Steuerung

In den Niederlanden lassen sich vier Typen umweltpolitischer Steuerung beobachten: Hierarchische Steuerung durch gesetzliche Regulierungen (*command-and-control-Typus*), Steuerung durch ökonomische Anreize und Sanktionen, Steuerung durch Information und kommunikative Steuerung. Dieser letztgenannte, neue Steuerungstyp wurde in den Niederlanden auf der Grundlage der Habermasschen Kommunikations- und Diskurstheorie entwickelt und wird in den Niederlanden gegenüber den traditionellen Steuerungstypen als gleichwertige Form der Steuerung betrachtet (Schenkel 1998: 63). Kommunikative Steuerung wird dabei im Kern als ein Versuch begriffen, die Lernfähigkeit der umweltpolitischen Akteure zu steigern, um diese in die Lage zu versetzen, die Effektivität der umweltpolitisch relevanten Prozesse und Entscheidungen selbst verbessern zu können (ebd.). Das niederländische Umweltministerium typologisiert das umweltpolitische Instrumentarium in folgende Kategorien: Unterschieden wird zwischen den traditionellen „*command-and-control*“-Maßnahmen, Formen marktwirtschaftlicher Steuerung durch ökonomische Anreize sowie der wichtigen niederländischen Form der Verhandlungslösung, den Konventionen (VNO-NCW 1999: 7ff.). Eng verwandt mit diesem letztgenannten Steuerungstypus ist die Praxis des Netzwerk-Managements, in dem Verhandlungslösungen und gesellschaftliche Selbstregulierungen eine wichtige Rolle spielen (vgl. Glasbergen/Driessen 1996).

4.4.2.1 *Die Anfänge umweltpolitischer Steuerung: Staatliche Regulierung durch command-and-control-Maßnahmen*

Umweltpolitische Steuerung war zu Beginn der niederländischen Umweltpolitik bis in die frühen 1980er Jahre hauptsächlich mit Formen hierarchischer Steuerung, direkter Regulierung (Lieverink 1998: 87, 92) und technisch betrachtet mit „*end-of-pipe-solutions*“ verbunden (Schenkel 1998: 94). Ausschlaggebend für diese steuerungspolitische Orientierung war im wesentlichen die dominierende Rolle der Raumnutzungsplanung (*ruimtelijke ordening*) in der niederländischen Politik (de Jongh 1999: 21f.). Dies erklärt auch die zentrale Bedeutung des Gesetzes zur Raumnutzungsplanung (*Wet op de ruimtelijke ordening*) von 1965 für die Anfänge niederländischer Umweltpolitik (ebd.) Zum gesetzlichen Leitmechanismus der umweltpolitischen Regulierung entwickelte sich in den Niederlanden ein spezifisches Lizenzierungssystem, das grundsätzlich verbietet, ohne Genehmigung potentiell umweltschädigende Projekte durchzuführen (Bressers/Plettenburg 1997: 115). Steuerungspolitisch war dieses Lizenzierungssystem in den 1970er Jahren das dominierende Instrument zur Beeinflussung von umweltrelevantem Verhalten. Typisch für diese Art der Regulierung sind z.B. die Gesetze zur Luftverschmutzung aus dem Jahr 1972, zur Meeresverschmutzung (1975), zum Chemikalienabfall (1976) oder das Abfallgesetz von 1977 (ebd.). Die regulatorischen Grundlagen dieser Gesetze bilden Verbote und Auflagen für Prozesse und Produkte, die wiederum mit einem speziellen Genehmigungs- und Registrierungssystem gekoppelt sind (ebd.). Die Umweltprobleme wurden zudem umweltmedienspezifisch,

einzelfallorientiert und nicht in einer integrierten Perspektive angegangen (de Jongh 1999: 21; Liefferink 1998: 92).

Trotz der zumindest fallweisen Bemühungen um Beratungen und Verhandlungen zwischen dem Ministerium einerseits und den privaten Akteure andererseits (Liefferink 1998: 92) wurden die Schwachstellen dieser Regulierungsform im Laufe der Jahre offenbar: Während auf der Bürgerseite vor allem die mangelnden öffentlichen Partizipationsmöglichkeiten bei den Genehmigungsverfahren bemängelt wurden, kritisierte die Industrie dagegen die zeitaufwendigen Zulassungsverfahren und die schlechte Koordination der staatlichen Behörden, die für den Zulassungsprozess verantwortlich waren (Bressers/Plettenburg 1997: 114). Kurz: Die Forderungen von Bürgerseite und Wirtschaftsseite standen sich diametral gegenüber und eine Lösung dieser Problematik schien der „Quadratur des Kreises“ nahezukommend. Zudem erschwerte die extreme „Sektoralisierung“ des niederländischen Umweltrechts die Zulassungen für Wirtschafts- und Industrieprojekte, weil sich die Unternehmen beim dem Genehmigungsverfahren mit verschiedenen, unkoordinierten Umweltregulierungen beschäftigen mussten, die alle eigenen Zeitpläne und Prozeduren folgten (Liefferink 1999: 92f). Ähnlich wie in der Bundesrepublik spielten qualitätsorientierte Umweltstandards in den Niederlanden ursprünglich kaum eine Rolle und ähnlich wie in Deutschland erklärt dieses Fehlen die Implementationsverzögerungen von EU-Luftqualitäts-Richtlinien in den Niederlanden (ebd.; Bennett 1991: 73 ff.).

4.4.2.2 *Neue Impulse für die politische Steuerung: Integration und Aktivierung der gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte*

Angetrieben durch diese Kritik änderte sich im Laufe der 1980er Jahre die Form der umweltpolitischen Steuerung in der Niederlande erheblich (Liefferink 1998: 101): Verhandlungsorientierte, aber auch ökonomische Formen der politischen Steuerung ergänzten nun zunehmend das Spektrum der klassisch gesetzgeberischen, umweltpolitischen Instrumentierung. Im Hintergrund dieser Entwicklung steht die Leitidee, Wirtschaft und Gesellschaft selbst in den umweltpolitischen Prozess stärker zu integrieren und gleichsam umweltpolitische Verantwortung zu internalisieren. So gerieten kommunikative und reflexive Aspekte in den Vordergrund der niederländischen Umweltpolitik, was sich konkret in der Entwicklung des „Zielgruppenansatzes“ und des „Regionalansatzes“ äußerte – beides Ansätze, die auf eine verstärkte Einbeziehung öffentlicher und privater Akteure zielen (ebd.). Kurzum: Die neue Strategie bestand im Kern darin, die gesellschaftlichen Selbststeuerungskräfte – sowohl auf wirtschaftlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Seite – zu aktivieren.

Die entscheidende Hilfe für die praktische Umsetzung dieser Strategie war eine gesetzliche Transformation und zwar die Einführung eines allgemeinen Umweltgesetzes unter der konservativen Regierung von Ruud Lubbers, dem *Wet algemene bepalingen milieuhygiene* (1988), das später in den *Wet milieubeheer* umgewandelt wurde. Ausschlaggebend für diese Änderungen war die Zusammenfassung und Vereinfachung der bislang über mehrere Gesetzbücher verstreuten niederländischen Umweltgesetzgebungen (OECD 1995). Der neue Begriff gilt als Signal dafür, dass es sich bei dem neuen Gesetz um einen Versuch handelt, ein breites „Gesetzes-Dach“ für alle wichtigen Umweltregulierungen zu finden. So wurden (ab dem 1. März 1993) fünf einzelne Umweltgesetze in den *Wet milieubeheer* integriert, was sowohl die umweltpolitische Gesetzgebung transparenter und deren Durchsetzung einfacher macht (Bressers/Plettenburg 1997: 114f). Das neue Gesetz eröffnet zudem die Möglichkeit, umfassende Umweltgenehmigungen zu erteilen, die eine

Vielzahl von Umweltaspekten abdecken und miteinander integrieren. Ein separates Genehmigungsverfahren ist nur noch beim Gesetz über Oberflächengewässer erforderlich, da dieses Gebiet in die Kompetenz des Ministeriums für Verkehr und Wassermanagement fällt. Mit der Verabschiedung des *Wet milieubeheer* ist ebenfalls ein Trend zur Stärkung lokaler Gebietskörperschaften verbunden: Die Gemeindebehörden sind seitdem dazu berechtigt, die Lizenzierung für ein umweltrelevantes Projekt zu erteilen, allerdings kann die Regierung eine Anordnung geben, dieses Lizenzierungsrecht an höhere Stellen, also an Provinzregierungen oder an die nationale Umweltbehörde abzugeben, wenn sichtbar ist, dass die Koordination von umweltrelevanten Projekten auf regionaler oder nationaler Ebene sinnvoller ist (Wallace 1995: 52; vgl. Liefferink 1998: 92).

Interessant ist das oben erwähnte Gesetz zum Schutz von Oberflächen-Gewässern (*Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*), das 1970 in Kraft trat, aber vor allem aus dem Grund, weil es eine frühe Ausnahme im Bereich der umweltpolitischen Steuerung und Instrumentierung in den Niederlanden bildete. Zwar folgte das Gesetz prinzipiell dem damals gebräuchlichen und dominanten, niederländischen Lizenzierungssystem, indem es den Abfluss von Abwasser an eine staatlich erteilte Genehmigung band, führte aber zusätzlich eine *Abgabe für alle Verschmutzer* ein, die sowohl für die privaten Haushalte als auch für die Industrie galt. Erfolgreich war diese Steuer deshalb, weil sie tatsächlich zu einer Reduzierung der hauptsächlich industriell induzierten Schadstoffe im Gewässer sorgte¹⁴⁰ (vgl. Bressers 1983) und weil zudem mit dem damit eingenommenen Geld der Bau neuer Klärwerke finanziert wurde. Für die Unternehmen setzte die Steuer vor allem einen Anreiz, eigene firmeninterne Klärsysteme und umweltfreundlichere Technologien zu entwickeln.¹⁴¹ Der Erfolg dieses vergleichsweise früh eingesetzten marktwirtschaftlichen Instruments hatte zur Folge, dass umweltpolitische Instrumente dieser Art in den Niederlanden nicht nur populär wurden, sondern dass sich die Niederlande sogar zu einem umweltpolitischen Pionier beim Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente entwickelte (Liefferink 1998: 88). Allerdings zeigt sich für die Beobachter, dass das Gelingen dieser marktwirtschaftlichen Maßnahme von mehreren Faktoren abhängig ist. Zum einen von der Flankierung dieser Form der Abwasserregulierung durch das traditionelle Genehmigungssystem, zum anderen von der beratenden und unterstützenden Flankierung durch das Forschungsinstitut RIZA (*Rijksinstituut voor Zuivering van Afvalwater*), das insbesondere die Relevanz von Kooperationsformen und Verhandlungen zwischen dem Staat und den Verschmutzern betont und fördert (Liefferink 1998: 90; Bressers 1983). Weitere frühe Versuche der marktwirtschaftlichen Steuerung führte die niederländische Regierung im Jahr 1972 mit einer Abgabe auf Brennstoffe ein, die zwar sehr niedrig ausfiel, aber deren bescheidene Erträge zumindest dafür genutzt wurden, die Schäden und anfallenden Kosten der Luftverschmutzung mit auszugleichen (Liefferink 1998: 90).

Die Niederlande zählt (neben Schweden, Dänemark und Norwegen) zu jenen Staaten, die laut dem OECD-Bericht über die Einführung von Ökosteuern (von 1995) eine bedeutende Steuerreform entwickelt haben, um die Nutzung der Steuern – einschließlich für die Umwelt – zu nutzen.¹⁴² Der programmatische Einsteig in die Ökologisierung des niederländischen Steuersystems erfolgte dann in den Jahren 1988 und 1992 (Vermeulen 1994; Hoerner/Bosquet 2001: 19). Politisch wurde dieses Projekt von der liberal-konservativen Koalition unter Ruud Lubbers initiiert und in den Jahren der großen Koalition weiter vorangetrieben.¹⁴³ Die weitere

¹⁴⁰ Zwischen 1970 und 1975 reduzierten sich die industriellen, organischen Abwassereinleitungen um etwa 50 Prozent, zwischen 1970 und 1986 insgesamt um 80 Prozent (Bressers 1983).

¹⁴¹ Da die großen Erfolge der Wasserqualitätsmaßnahmen zu Überkapazitäten bei den Klärwerken führten, verteuerten sich die Steuern auf die Verschmutzung von Abwässern, was einen zusätzlichen Anreiz für die Unternehmen setzte, eigene Klärmaßnahmen zu treffen (Schuurmann 1988).

¹⁴² Agence Europe S.A.: Täglicher Bulletin Europe, Nr. 6568 – 22.09.1995.

¹⁴³ Gemeint ist die große Koalition zwischen der CDA und der PvdA in den Jahren 1989 bis 1994.

Ökologisierung des Steuer- und Abgabensystems zählte zu den erklärten strategischen Zielen der niederländischen Regierung. So heisst es im NEPP 1 von 1989 schon optimistisch, aber noch etwas vorsichtig: “The use of financial instruments with a regulatory character creates trade-off-possibilities for the target group towards which the instrument is directed. This will promote substitution between polluting and non-polluting forms of production and consumption ... The potential of financial instruments to contribute to realisation of the goals being striven after will continue to be examined during the further development of policy” (NEPP 1 1989: 160f.). Im dritten Umweltplan wird die strategische Ausrichtung hin zu einem „grünen Steuersystem“ klarer formuliert, dessen zentralen Vorteil die niederländische Regierung darin sieht, dass die Ökologisierung des Preismechanismus die Umwelt schont, ohne die Wahlfreiheit der Akteure einzuschränken (NEPP 3, 1998: 219f.). Der im Jahr 2001 publizierte Nationale Umweltpolitikplan verfolgt diese Strategie weiter und setzt sogar auf ein „Plus an marktwirtschaftlichen Instrumenten“ (NEPP 4, 2001: 121)¹⁴⁴.

Ein konkretes Beispiel für die Umsetzung dieser Strategie ist die Veränderung der ehemals umweltgebundenen Abgabe auf Brennstoffe von 1988 in eine (nicht zweckgebundene) allgemeine Steuer auf Brennstoffe im Jahr 1992, die ab dem 1. Januar 1995 zusätzlich auf den Verbrauch von Grundwasser ausgeweitet wurde. Aufgrund der Umwandlung der Abgabe in eine allgemeine Steuer fiel diese unter die Verwaltungshoheit des Finanzministeriums, in dem darauf eine eigene Beratungs-Kommission zur ökologischen Besteuerung (*Dutch Green Tax Commission*) gegründet wurde (Hoerner/Bosquet 2001: 19).¹⁴⁵ Energieintensive Industrien profitierten zuerst von einer für sie günstigen Steuerrate auf Brennstoffe, doch dieser Begünstigungstatbestand wurde im Jahr 1997 abgeschafft. Im selben Jahr kam es zudem zu einer Besteuerung von Kernenergie im Rahmen der allgemeinen Steuer auf Brennstoffe (Hoerner/Bosquet 2001: 19). Die niederländische Regierung verfolgt mit der Einführung dieser Steuer auf Brennstoffe drei wesentliche Ziele (VROM 2001a: 2f.): Erstens die Erhöhung der Staatseinnahmen, zweitens die verbesserte Integration und Transparenz des bis dahin fragmentierten Abgabensystems und drittens die direkte Anbindung umweltpolitischer Maßnahmen an das Verursacherprinzip. Die schon genannte Ausweitung der Besteuerungsgrundlagen auf den Grundwasserverbrauch wird von der niederländischen Regierung mit dem Argument begründet, dass es zu keiner einseitigen und unwirtschaftlichen Belastung von Unternehmen kommen darf, die einen besonders hohen Bedarf an Brennstoffen habe: „Parliament asked the Dutch Cabinet to develop other taxes with an environmental base to raise the additional revenue needed. It was felt that the total tax burden would be distributed better over the different groups of taxpayers if additional new tax bases were introduced.” (VROM 2001: 2). Mittlerweile wurde von der niederländischen Regierung die Besteuerungsgrundlagen auf die Bereiche Abfall (1995) und Verbrauch von Trinkwasser (2000) zusätzlich ausgeweitet (vgl. VROM 2001c; VROM 2001d; Dutch Ministry of Finance 2001). Kurz: Die Einführung und Ausweitung der Besteuerung von Umweltverbrauch in den Niederlanden ist eine Kombination aus finanzpolitischen und ökologischen Zielsetzungen: „Introduction of the groundwater tax made it unnecessary to raise other taxes with less favourable side effects (e.g. labour taxes). Introduction of taxes with an environmental base also fits into the policy of greening the fiscal system” (VROM 2001: 2f).

Dieselbe steuerungspolitische Richtung verfolgt die im Jahr 1996 unter der sozial-liberalen Koalition eingeführte Besteuerung auf Energieverbrauch (verbunden mit der Emission von Kohlenstoffdioxid), deren Erträge ebenfalls nicht notwendigerweise in die Finanzierung von

¹⁴⁴ Im Original: “Meer op marktsturing gerichte instrumenten vormen een noodzakelijke aanvulling op de bestaande instrumenten“ (NEPP 4 2001: 121).

¹⁴⁵ Diese allgemeine Steuer auf Brennstoffe wird auf alle fossilen Brennstoffe angewandt, sofern diese nicht als Rohmaterial benutzt werden. Die Höhe der Steuer wird jeweils zur Hälfte vom Energie- und Kohlenstoffgehalt errechnet (Hoerner/Bosquet 2001: 19).

Umweltangelegenheiten fließen, sondern dem Steuerzahler in der Form niedrigerer Einkommenssteuern und Sozialabgaben zurückgegeben werden (Lieverink 1998: 90). Im Vergleich zu den vornehmlichen finanzpolitischen Zielen der Brennstoffsteuer betrachten Hoerner und Bosquet (2001: 20) die Einführung der Energiesteuer als originär umweltpolitisch motiviert, da diese primär auf die Verhaltensveränderung der Umweltkonsumenten zugunsten eines effizienteren Energieverbrauchs abzielt. Allerdings war die Einführung der Energiesteuer das Ergebnis langanhaltender und schwieriger politischer Konflikte. Der Vorschlag für eine solche Maßnahme lag schon seit Anfang der 1990er Jahre auf dem Tisch und wurde maßgeblich vorangetrieben von der „Wolfson-Kommission“ (*Steering Committee on Regulating Energy Taxes* 1992), doch deren nationale Einführung verzögerte aufgrund der zeitgleich stattfindenden Verhandlungen zur Einführung einer Energiesteuer auf europäischer Ebene. Diese Verzögerung erklärt Liefferink (1998: 91) im wesentlichen mit dem politischen Einfluss und dem Widerstand der stark exportorientierten, niederländischen Industrie (insbesondere den Sektoren: Chemie, Petrochemie, Metallindustrie), die aus Wettbewerbsgründen kein Interesse an einem nationalen Alleingang im Feld der Energiebesteuerung hatte. Erst nachdem die Verhandlungen auf EU-Ebene gescheitert waren, fiel die Entscheidung zugunsten des unilateralen Wegs, d.h. der Einführung einer nationalen Besteuerung, allerdings mit erheblichen Ausnahmeregelungen für energieintensive Industrien. So gilt diese Steuer nur für kleinere Verbraucher, d.h. für Haushalte, kleine und mittelgroße Unternehmen mit geringerem Energieverbrauch, während große, energieintensive Unternehmen auf der Grundlage freiwilliger Vereinbarungen mit den staatlichen Akteuren Verbesserungen im Bereich der Energieeffizienz aushandeln können (ebd).

Bemerkenswert an dieser politischen Entscheidung ist zum einen die wettbewerbspolitische Begründung der Ausnahmeregelungen für die Industrie, die von der niederländischen Regierung offen ausgesprochen wird: „The tax is focussing on small energy consumption in order to avoid the economic risks which would result from unilateral imposition of an energy tax in large industrial energy users facing competition from countries where such a tax is not in force“ (VROM 2001b: 3). Dabei steht das niederländische Umweltministerium auf dem Standpunkt, dass unilaterale Wege in der Energiebesteuerung keine Benachteiligung der niederländischen Industrie zur Folge haben dürften. Gleichzeitig signalisiert die niederländische Regierung, dass sie die nationale Ausnahmeregelung unter der Bedingung aufheben würde, wenn eine gemeinsame Lösung auf der europäischen oder internationalen Ebene in der Energie und- und Umweltbesteuerung gefunden wird. Unter steuerungspolitischen Gesichtspunkten fällt zum anderen auf, dass die niederländische Regierung zumindest versucht, die Ausnahmeregelungen für die Großindustrie mit Hilfe freiwilliger Maßnahmen umweltpolitisch zu kompensieren. Bei diesem steuerungspolitischen Instrumenten-Mix bildet die Niederlande im internationalen Vergleich aber keinen Ausnahmefall, denn auch im weiteren umweltpolitischen „Modellfall“ Dänemark werden die Energieeinsparungen zwischen den großen Unternehmen und den staatlichen Akteuren ausgehandelt (Hoerner/Bosquet 2001). Aus Sicht einiger Autoren fallen die genannten Ausnahmeregelungen zudem aus zwei Gründen umweltpolitisch nur bedingt ins Gewicht: Erstens sind die großen Unternehmen in den Niederlanden der Belastung durch die Brennstoffsteuer ausgesetzt und zweitens deckt die Energiesteuer etwa 95% aller niederländischen Unternehmen ab (Hoerner/Bosquet 2001: 20).

Mit den oben genannten freiwilligen Maßnahmen ist eine dritte grundsätzliche Form umweltpolitischer Steuerung in der Niederlande angesprochen und zwar kooperative und konsultative Verhandlungslösungen, zu denen sowohl freiwillige Selbstverpflichtungen, aber

vor allem die sogenannten „Konvenanten“ gehören (VNO-NCW 1999: 7ff).¹⁴⁶ Konvenanten lassen sich allgemein als schriftliche Vereinbarungen über Umweltziele zwischen der Regierung einerseits und sogenannten „Zielgruppen“, bestehend aus korporativen gesellschaftlichen Akteuren und Organisationen (Industrie- und Wirtschaftsverbände, NGOs) charakterisieren (Bastmeijer 1994). Der Durchbruch für die Entwicklung erfolgreicher Konvenanten war verbunden mit der Verabschiedung des ersten Nationalen Umweltpolitikplans der Niederlande (NEPP 1). Eine der wichtigsten Herausforderungen des Umweltplans, mit der man sich zu dieser Zeit im Umweltministerium befasste, war die Frage, welche politischen Steuerungsmitteln für die effektive Umsetzung der Ziele des NEPP 1 geeignet sind (de Jongh 1999: 153f.). Während der sozialdemokratische Umweltminister Hans Alders strenge *command-and-control*-Lösungen favorisierte, herrschte unter den leitenden Mitarbeitern des Ministeriums erhebliche Zweifel, ob diese Form der Steuerung zur Umsetzung des Nationalen Umweltplans ausreichen würde. Hintergrund dieses intraministeriellen Konflikts war die vorhergehende parlamentarische Arbeit von Hans Alders, in der er sich insbesondere für eine ordnungsrechtliche Stärkung der umweltpolitischen Umsetzungsmaßnahmen engagierte. Dagegen hatten die Ministerialbeamten mit freiwilligen Vereinbarungen und rechtlich bindenden Verträge zwischen den wirtschaftlichen und den staatlichen Akteuren, den sogenannten Konvenanten, die unter der politischen Leitung des Liberalen Ed Nijpels (VVD) eingeführt wurden, gute Erfahrungen gemacht. Die Zustimmung von Umweltminister Alders zu dieser Form der umweltpolitischen Steuerung hing im wesentlichen von zwei Faktoren ab: Erstens von der Zusage des damaligen Vorstandsvorsitzenden von Shell Niederlande, Peter van Duursen, dass die Umweltziele des Umweltplans von der Industrie eingehalten werden, wenn im Gegenzug die Regierung der Industrie zusichere, dass sie genug Zeit zur Umsetzung, Sicherheit über die Konsistenz der Umweltziele und zudem freie Hand bei der Umsetzung der umweltpolitischen Maßnahmen erhalte. Zweitens konnten die leitenden Beamten des Umweltministeriums ihren Minister davon überzeugen, dass diese kooperative Steuerungsform seine politische Macht nicht aufweichen würde, da diese nicht das Umweltrecht beseitigen, sondern ergänzen, indem sie der Industrie einen politisch deutlichen Planungsrahmen für ihr Umweltmanagement zur Verfügung stellten.

Der Erfolg solcher kooperativen Steuerungsformen zeigt sich unter anderem daran, dass bis heute in den Niederlanden etwa 100 Konvenanten abgeschlossen wurden und in Kraft getreten sind (VNO-NCW 1999). Grundsätzlich wird die Regierung dabei von den Ministern aus drei Häusern vertreten: dem VROM, dem Wirtschaftsministeriums und dem Ministeriums für Verkehr, Wasserwirtschaft und Öffentliche Arbeiten. Die staatlichen Interessen können aber auch von den zwölf holländischen Provinzen, der Vereinigung der „*Waterschappen*“¹⁴⁷ oder der Vereinigung niederländischer Gemeinden vertreten werden (VNO-NCW 1999: 11). Die Industrie wiederum wird nicht nur vertreten durch einzelne Unternehmen, sondern auch durch Branchenvereinigungen (ebd.). Genau diese Maßnahmen führten laut Bressers und Plettenburg (1997: 116) gegen Ende der 80er Jahre zu einem strategischem Wechsel in der niederländischen Umweltpolitik: Der einstige autoritäre, legalistische Politikstil wurde nun komplettiert – und nicht abgelöst – durch Ansätze, die Anreize zur Selbstregulierung boten.

Konvenanten unterscheiden sich von freiwilligen Selbstverpflichtungen insbesondere durch ihren rechtlichen Status: Sie entsprechen privatrechtlichen Verträgen, die dem Staat bei Nicht-Einhaltung der vereinbarten Ziele die Möglichkeit einräumen, vor Gericht zu klagen. Daraus ergibt sich, dass die Nichteinhaltung der Vereinbarungen sanktionierbar ist, z.B. durch

¹⁴⁶ In manchen Publikationen findet sich statt des Begriffs „Konvenant“ der Begriff „environmental agreement“ (so z.B. in: VNO-NCW 1999).

¹⁴⁷ Die *Waterschappen* (oder: *water boards*) sind funktional definierte Regierungseinheiten in der Niederlande, die nur eine Aufgabe haben: die Regulierung der Wasserwirtschaft.

strengere Gesetze seitens des Gesetzgebers (VNO-NCW 1999: 33f.). Zudem kann keine Umweltvereinbarung bestehende Gesetze oder Lizenzierungen außer Kraft setzen, wie der oberste niederländische Verwaltungsgerichtshof in einem Grundsatzurteil feststellte (ebd.). Dieser rechtliche Status ist Ergebnis etwa 20-jährigen Entwicklung, an deren Beginn in den 1980er Jahren die Konvenanten nicht viel mehr als *gentlemens agreements* waren, bei denen die Akteure vorwiegend Absichtserklärungen formulierten (Bastmeijer 1994). Politisch konfliktbeladen waren diese Vereinbarungen aus mehreren Gründen: Ihr rechtlicher Status war ebenso unklar wie deren Durchsetzungsmöglichkeit, zudem gab es keine klaren Kriterien für die Evaluation der erreichten Maßnahmen. Außerdem wusste man die Konvenanten weder in ihrem Verhältnis zu anderen Instrumenten, wie z.B. der klassischen Steuerung durch Gesetzgebung einzuordnen noch sie wirkungsvoll zu kombinieren (ebd.).

Die Arbeitserfahrung mit diesen Formen von Konsultation und Verhandlung zeigte dann, dass für den Erfolg der Konvenanten drei Faktoren entscheidend waren: Der erste dieser Faktoren betrifft die Klärung des rechtlichen Status von Konvenanten, was vor allem mit der Einführung des ersten Nationalen Umweltpolitikplans im Jahr 1989 gelang. Auf Drängen des damaligen Umweltministers Hans Alders entschied man sich im VROM dafür, die Konvenanten als rechtlich verbindliche Verträge zwischen den wirtschaftlichen und den staatlichen Akteuren zu konzipieren (de Jongh 1999: 152f.). Der zentrale organisatorische Faktor betrifft zweitens die Definition sogenannter „Zielgruppen“ aus Industrie und Wirtschaft und entsprechend die Schaffung von „Zielgruppenmanagern“ in der Administration (Bressers/Plettenburg 1997: 116), die Mitte der 1980er Jahre auf die Initiative des damaligen Umweltministers Pieter Winsemius eingeführt wurden. Das innovative Element dieses Zielgruppenansatzes besteht darin, die Unternehmen nicht mehr um bestimmte Umweltkriterien oder –probleme zu gruppieren, sondern die Zielgruppen von Unternehmen so zusammensetzen, dass sie existierenden Wirtschaftssektoren entsprechen (de Jongh 1999: 47ff. und 56 f). Diese ökonomische orientierte Strukturierung bietet den entscheidenden Vorteil, dass die Wirtschaftssektoren über verhandlungserfahrene Organisationen verfügen, die zudem in geregelter Kontakt mit anderen Ministerien (insbesondere mit dem Wirtschaftsministerium) stehen. Kommunikation und Verhandlung können damit von den staatlichen Akteuren relativ „treffsicher“ mit gut organisierten, potentiellen Problemlösern gesteuert werden (ebd.). Die elementaren Zielgruppen wurden im NEPP niedergelegt und sind aufgeteilt in folgende Bereiche: Landwirtschaft, Verkehr und Transport, Industrie und Raffinerien, Energieunternehmen, Bauwirtschaft sowie der Konsumentenbereich (vgl. Wallace 1995: 47f.). Für den Bereich der Implementation existieren weitere Unterkategorien, so z.B. im Bereich Industrie, der aufgeschlüsselt ist in Druck-, Metall- und Chemische Industrie (Johnson 1995: 58f.). Ein dritter zentraler Faktor für den Erfolg von Konvenanten ist die unternehmerische Entscheidungsfreiheit bei der Wahl ihrer Mittel und Maßnahmen zur Erreichung der vereinbarten Ziele (VNO-NCW, 19.09.01). Welche technologischen, ökonomischen oder planerischen Maßnahmen ergriffen werden, bleibt damit allein den wirtschaftlichen Akteuren überlassen, die langfristigen Umweltziele dagegen werden staatlich vorgegeben und sind nicht verhandelbar (Johnson 1995: 59). Dieser Steuerungsansatz kommt den Präferenzen der Unternehmen in der Regel sehr entgegen, da er zum einen längere Anpassungsfristen ermöglicht und ihnen zum anderen ein höheres Maß an Flexibilität als in der rein ordnungsrechtlichen Tradition eröffnet. Unternehmerische Freiheit bei der Wahl der Maßnahmen – und nicht der Ziele – so lautet das strategische Credo, fördert wirtschaftliche und umweltpolitische Innovation (vgl. Johnson 1995: 59).

Kurzum: Die Vorteile dieses Steuerungsansatzes bestehen erstens darin, dass die Unternehmen ihre Maßnahmen nach ökonomischen Effizienzgesichtspunkten auswählen, dass sie zweitens den technologischen Wandel stimulieren und dass drittens die Unternehmen in die Lage versetzt werden, die Umwelтанforderungen langfristig in ihre

Geschäftskonzeptionen zu integrieren (Bastmeijer 1994). Diese kooperative Form umweltpolitischer Steuerung verstärkt zudem die Zusammenarbeit zwischen Regierung und Industrie und fördert die Entwicklung der Umweltpolitik zu einem integralen Bestandteil und einem integralen Wert der Unternehmen. Die Grenzen dieses Modells werden allerdings sichtbar, wenn es um einen grundsätzlichen ökologischen Strukturwechsel geht und die Effizienzgewinne durch Innovationen nicht mehr zu gewinnen sind. Grenzen ergeben sich ebenfalls bei dem Versuch, die individuellen Verbraucher (z.B. im Straßenverkehr) politisch zu steuern, da dieser in der Regel nicht über den Organisationsgrad von wirtschaftlichen Akteuren verfügen.

4.4.3 Umweltpolitische Interessenvermittlung und Integration der Gesellschaft in staatliche Politikformulierung: Von der grünen Protestbewegung zum „Grünen Polder-Modell“

Die Akzeptanz der niederländischen Umweltorganisationen in der Bevölkerung ist generell groß: So umfasste die gesamte niederländische Umwelt- und Naturschutzbewegung umfasste im Jahr 2000 knapp über 3,7 Millionen Mitglieder (van der Heijden 2000), was gemessen an der Einwohnerzahl von ca. 16 Millionen eine exorbitant hohe Zahl ist (Henselmans 1999). Die Gesamtzahl der Umweltorganisationen in den Niederlanden beläuft sich auf etwa 96 einzelne Gruppierungen, die sich typologisch in vier „Flügel“ unterteilen lassen (van der Heijden 2000): Den Umweltflügel, den Naturschutzflügel, den Tierschutzflügel und den alternativen Flügel. Bei den Mitgliederzahlen stellen die Tierschutzorganisationen im Jahr 2000 mit 1,627 Millionen Mitgliedern (entspricht 44%) den größten Anteil, gefolgt von den Naturschutzorganisationen mit 1,292 Millionen (35%) dem Umweltflügel mit 753.000 Mitgliedern (20%) und dem alternativ-exemplarischen Flügel mit 34.000 Mitgliedern (1%). Bei den Mitgliederzahlen haben sich im Zeitraum von 1992 – 2000 interessante Wachstumsverteilungen gezeigt: Während der Umweltflügel im Jahr 1992 mit 42% Mitgliederanteil an der Spitze stand, reduzierte sich dessen Anteil bis ins Jahr 2000 auf 20%. Im selben Zeitraum verbuchten der Naturschutzflügel (von 30% auf 35%) und vor allem die Tierschutzgruppen (von 27% auf 44%) hohe Zugewinne an Mitgliedern (van der Heijden 2000: 11f). Unter dem organisatorischen Blickwinkel (Diani/Donati 1999: 15f) ergeben sich typologisch weniger signifikante Änderungen, da sich im Zeitraum von 1992 bis ins Jahr 2000 etwa 75% der Organisationen im Kern als öffentliche Interessengruppen charakterisieren lassen, d.h. als politisch agierende Organisationen, die von einem professionellen Führungsstab geleitet werden und strategisch im wesentlichen als traditionelle „Pressure Groups“ auftreten.

Im Bereich des Umweltorganisationen stellt der niederländische Greenpeace-Ableger zahlenmäßig die wichtigste Organisation dar. So ist *Greenpeace Nederlands* mit seinen 600.000 Mitgliedern der größte Greenpeace-Verband weltweit (van der Heijden 2000: 14). *Greenpeace Nederlands* verfügt über eine professionelle interne Struktur und agiert strategisch als Protestgruppe, die professionellen politischen Aktivismus mit einer fallbezogenen, konfrontativen Taktik verbindet. *Milieudefensie*, der niederländische Vertreter von *Friends of the Earth*, verfügt dagegen nur über 32.000 Mitglieder, gehört aber dennoch zu den erfolgreichsten und zentralen Umweltorganisationen der Niederlande. Die Strategie von *Milieudefensie* besteht in einer Mischung aus Lobbying und politischer Partizipation in den staatlichen Gremien, was fallweise auch von polit-aktivistischen Formen begleitet wird. Der Hang zum Polit-Aktivismus hat in den 1990er Jahren jedoch stetig abgenommen, da *Milieudefensie* mit den alternativen Strategien recht erfolgreich war. Die zahlenmäßig kleinste

Organisation *Stichting Natuur en Milieu* (11.000 Mitglieder), die als Dach für über 20 Organisationen dient, ist die zentrale und wichtigste Organisation der niederländischen Umweltbewegung. Sie arbeitet als deren „Think-Tank“, ist sehr gut vernetzt mit den staatlichen Institutionen, verfügt dort über geregelte Einflusskanäle und bildet damit die korporatistische Außenstelle der niederländischen Umweltbewegung.

Beim niederländischen Naturschutzflügel zählen zu den wichtigsten Organisationen der Verband *Natuurmonumenten* mit etwa 950.000 Mitgliedern, die Landschaftsschutzverbände der zwölf niederländischen Provinzen mit insgesamt 240.000 Mitgliedern sowie die Naturfreundeorganisation *NIVON* (42.000 Mitglieder). *Natuurmonumenten* sieht seine wichtigste Funktion nicht in der politischen Interessenvertretung, sondern in der Akquisition und in der Verwaltung von schützenswerten Land- und Waldflächen, was sie zusammen mit den Landschaftsschutzorganisationen der Provinzen bewältigt. *NIVON* arbeitet im wesentlichen in der Naturerziehung und im Umweltbildungsbereich. Weitere 34 der 96 genannten Organisationen stammen aus dem Tierschutzbereich, wobei dem *Wereld Natuur Fond* (der niederländische Vertreter des WWF) mit seinen 730.000 Mitgliedern eine herausgehobene Rolle zukommt. Neben den genannten, etablierten Organisationen hat sich in den vergangenen Jahren ein neuer Flügel entwickelt, den van der Heijden (2000) als „alternative-exemplary wing“ bezeichnet. Dieser unterscheidet sich hauptsächlich durch seinen apolitische, subkulturellen Charakter: Organisationen wie die *Biodynamische Vereniging* oder die *Vereniging für ökologisches Leben und Landwirtschaften* streben keine politische Einflussnahme an, sondern sehen ihre Aufgabe darin, als Vorbild in der Entwicklung und der Praxis umweltgerechter Lebens- und Wirtschaftsführung zu arbeiten. Zwar hat sich die Anzahl dieser Organisationen vom Jahr 1992 mit drei Gruppen bis zum Jahr 2000 auf 16 Gruppen eindeutig gesteigert, doch hinsichtlich ihrer Mitgliederanzahl sind sie relativ bedeutungslos.

4.4.3.1 Die Entwicklung der niederländischen Umwelt- und Naturschutzbewegung: Die Naturschutzbewegung als gesellschaftliche Reaktion auf die Probleme der ersten Industriemoderne

Die gesellschaftliche Umwelt- und Naturschutzbewegung in den Niederlanden begann an der Wende des 19. zum 20. Jahrhundert und verfügt damit über eine vergleichsweise lange Tradition. Diese Entwicklung war vor allem verbunden mit den Folgen der Industrialisierung, die sich in den Niederlanden etwa im Zeitraum von 1900 bis 1940 in Form von starkem Bevölkerungswachstum und zunehmender Urbanisierung bemerkbar machten. Die Gründung von Naturschutzorganisationen war eine direkte gesellschaftliche Reaktion auf den steigenden Verbrauch an Land und natürlichem Lebensraum durch Maßnahmen der städtebaulichen Erschließung und Industrialisierung in der Niederlanden (Hanf/van de Gronden 1998: 156). Die zu dieser Zeit entstehenden Organisationen wie der im Jahr 1899 gegründete Vogelschutzverein (*Nederlandes Vereniging tot Bescherming van Vogels* oder der Verein für die Erhaltung von Naturdenkmälern (*Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten*) aus dem Jahr 1905 setzten ihren thematischen Schwerpunkt auf Fragen des Natur- und Landschaftsschutzes, nicht auf einen allumfassenden Umweltschutz (Bressers/Plettenburg 1997: 118; Hey/Brendle 1994: 244). Von Beginn an zeichneten sich diese Organisationen durch formalisierte interne Strukturen und einen hohen Grad Expertenwissen aus, eine Tradition, die bis heute nachwirkt. Das Zentrum ihrer Aktivitäten bildete das Sammeln von Spendengeldern, mit deren Hilfe von der Zerstörung bedrohte Naturdenkmale erhalten wurden. Seit 1945 wurden sie für diese Tätigkeiten von der niederländischen Regierung

finanziell unterstützt (Hanf/van de Gronden 1998: 156). Im Laufe ihrer Entwicklung setzten die traditionellen Naturschutzverbände in ihren Strategien zudem auf Beratungsleistungen, Verhandlungen und wenn nötig auf Lobbying; generell ist ihre Haltung jedoch durch einen Verzicht auf Auseinandersetzungen über grundsätzliche politische Fragen geprägt (Bressers/Plettenburg 1997: 118).

4.4.3.2 Die niederländische Umweltbewegung als Teil der neuen sozialen Bewegungen

Bis in die 1960er Jahre waren die Naturschutzorganisationen die dominanten gesellschaftlichen Akteure in der Umweltpolitik, doch im Zuge der neuen umweltpolitischen Herausforderungen, insbesondere der sichtbaren Umweltprobleme im Bereich der Luft-, Wasser-, und Bodenverschmutzung sowie im Verkehrsbereich, bildeten sich gegen Ende der 1960er Jahre zahlreiche neue Umweltgruppen und Aktionsbündnisse, die in der Regel auf lokaler Ebene operierten. Diese Entwicklung war so dynamisch, dass man zu Anfang der 1970er Jahre in den Niederlanden eine Ansammlung von 700 bis 800 Umweltbewegungen verschiedenster Art zählte, die sich von der traditionellen Naturschutzbewegung in drei zentralen Punkten unterschied (Bressers/Plettenburg 1997: 118f.): Die neuen Bewegungen hatten erstens ein umfassenderes Verständnis von der natürlichen Umwelt entwickelt, die es zu schützen galt, d.h. der Gegenstand ihrer Bemühungen – nämlich Umwelt und nicht nur Natur – war deutlich größer. Zweitens war ihr Ausgangspunkt im Gegensatz zu den traditionellen Naturschützern ein anthropozentrischer und drittens demonstrierten sie ihre Bereitschaft zur öffentlichen Auseinandersetzung mit der Regierung sowie ihre Fähigkeit zum symbolischen Protest und zur Mobilisierung der Bevölkerung (Jamison et al. 1990: 133f.).

Zwar verfügten diese Umweltbewegungen kaum über geordnete interne Strukturen, doch waren sie im Gegensatz zu der niederländischen Naturschutzbewegung in hohem Maße politisiert und bereit zum politischen Konflikt mit den staatlichen Akteuren und Institutionen. Ihre strategischen Mittel in der politischen Auseinandersetzung reichten von symbolischen Protesten und Hearings, über die Einreichung von schriftlichen Petitionen und wissenschaftlichen Gegenexpertisen bis hin zur Bereitschaft zur gewalttätigen Auseinandersetzung. Aus dem anfänglichen Mangel an formalisierter Binnenstruktur entwickelte sich ein besonderes Wissen über die Mobilisierung der Bevölkerung durch Mittel wie Information, Demonstrationen etc. und die Organisation von sozialem Protest, was lange Zeit als zentrales strategisches Mittel der neuen Umweltbewegungen galt (ebd.). Demgegenüber setzten die älteren Naturschutzorganisationen stärker auf die Strategie der Einbindung in offizielle Beratungsgremien und Konsultationsmechanismen (Jamison et al. 1990: 154).

Anfang der 1970er Jahre gelang es der Umweltbewegung, aus der Vielzahl von lokalen Gruppen einige dauerhafte Umweltverbände auf nationaler Ebene zu formen: Dazu zählten insbesondere die *Aktie Strohalm* (1970), die *Vereniging Milieudéfensie* (1971),¹⁴⁸ die *Stichting Natuur en Milieu* (1972),¹⁴⁹ *De Kleine Aarde* (1972) sowie der *Wereld Natuur Foonds*

¹⁴⁸ Heute nur noch: „Milieudéfensie“, der niederländische Vertreter der weltweit agierenden Organisation „Friends of the Earth“.

¹⁴⁹ Die „Stichting Natuur en Milieu“ ist der zentrale Dachverband für die Natur- und Umweltschutzorganisationen.

¹⁵⁰ So die Stellungnahme des Umweltverbandes „Milieudéfensie“ in deren Pressebericht vom 20.04.1999, vgl. Milieudéfensie (1999): Milieudéfensie adviseert in SER, zu finden in <http://www.milieudéfensie.nl/persber/overige/990420.htm> [zitiert am 13.03.2003].

Nederlands (1972), der niederländische Ableger des *World Wildlife Funds*. Die Gründung von *Greenpeace Nederland* im Jahr 1978 vervollständigte die Reihe der wichtigsten Umweltverbände auf nationaler Ebene. Als politisch vorteilhaft für die Umweltbewegung erwies sich, dass deren Anliegen mit den Bedürfnissen eines großen Teils der niederländischen Bevölkerung korrespondierte: So zeigten sich in einer Meinungsumfrage aus dem Jahr 1970 knappe 71 % der Bevölkerung mit der Forderung einverstanden, dass die niederländische Regierung strenge Umweltschutzregelungen erlassen müsse (Jamison et al. 1990: 135). Programmatisch gemeinsam war all diesen Umweltorganisationen eine grundsätzlich wachstumskritische und technologieskeptische Ideologie, die insbesondere aus der Lektüre des Berichts des *Club of Rome* mit dem bekannten Titel „Limits to growth“ (1972) gespeist wurde. Allerdings zeichnete sich die niederländische Umweltbewegung in ihrem Selbstverständnis durch einen pragmatischen Ansatz aus, der weniger auf intellektuelle Reflexion setzte (wie z.B. die schwedische Umweltbewegung) als vielmehr auf die pragmatische Lösung konkreter Probleme (ebd.: 141ff.).

4.4.3.3 Politisierung der Umweltbewegung und zunehmende Integration ins Parteiensystem

Der inhaltliche Kristallisationspunkt der vielfältigen Umweltbewegung bildete deren gemeinsamer Widerstand gegen die Kernkraft, insbesondere gegen das niederländische Beteiligungsvorhaben am Bau des „Schnellen Brütlers“ im deutschen Kalkar sowie gegen die Baupläne zweier Kernkraftwerke in den niederländischen Gemeinden Borssele und Dodewaard. Ideologische Differenzen zwischen den Umwelt- und Naturschutzverbänden erwuchsen ab etwa 1974 vor allem aus der gesellschaftlichen Debatte über das kapitalistische Wirtschaftssystem und über mögliche alternative, sozialistische Strategien, die sich in einer zunehmend parteigebundeneren Politisierung, aber auch ideologischen Radikalisierung der niederländischen Umweltbewegung äußerte: So lehnte sich die *Aktie Strohalm* relativ nah an die linke *Pazifistisch-Sozialistische Partei* (PPS) an, während die *Stichting Natuur en Milieu* stärkere Bindungen an die sozialdemokratische *Partei van de Arbeid* (PvdA) entwickelte. Der Umweltverband *Milieudefensie* dagegen orientierte sich an den neueren linken Parteien wie *D'66* (Demokraten'66) und die *Politieke Partij Radikalen* (PPR). Die ideologische Radikalisierung der Umweltbewegung äußerte sich z.B. der *Aktie Strohalm* oder *Milieudefensie* in einer neomarxistisch inspirierten Programmatik, mit deren Hilfe diese Umweltbewegungen eine sehr grundsätzliche Oppositionshaltung gegenüber der kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einnahmen. Mit dieser ideologischen Neujustierung verbunden war auch der Versuch, neue Bündnispartner in der Gesellschaft zu gewinnen (z.B. Gewerkschaften) und eine thematische Differenzierung innerhalb der Umweltgruppen einzuleiten, so dass das Umweltthema von einer zentralen gesellschaftlichen Position ein wenig an den Rand gerückt wurde.

Die niederländische parteipolitische Linke wiederum reagierte auf das neue Thema mit der Gründung eines Komitees, das aus sechs Mitglieder dreier Parteien (PvdA, D'66; PPR) bestand und das – ganz im Stile des *Club of Rome* – in der Form eines Berichtes auf die neuen Handlungsnotwendigkeiten im Umweltbereich aufmerksam machte. Diese Parteien integrierten Umweltproblematik frühzeitig in ihr parteipolitisches Programm integrierten, auch wenn dies gerade der Sozialdemokratie nicht leicht fiel, da sie traditionell einer „Wohlstand durch Wachstum“- Ideologie anhing, ohne die Folgen für die Umwelt zu berücksichtigen (Jamison et al. 1990: 137). Die PPR und D'66 hatten es mit der programmatischen Integration leichter, da beide Parteien in den späten 1960er Jahren

gegründet wurden und somit den sozialdemokratischen Traditionsbestand nicht mit sich trugen. Im Laufe der 1970er Jahre integrierten alle wichtigen politischen Parteien das Thema Umwelt in ihre Programme (ebd. : 152). Diese programmatische Integration setzt sich bis heute kontinuierlich fort, so dass die Frage der Notwendigkeit von Umweltpolitik zwischen fast allen wichtigen Parteien unumstritten ist; aktuell ist vielmehr der Konflikt der Parteien um die Wahl der richtigen umweltpolitischen Mittel: Während die linken Parteien eher zur Gesetzgebung neigen, favorisieren liberale und konservative Parteien umweltpolitische Verhandlungslösungen (vgl. van der Tak 1994 : 22).

Parteilpolitisch bildete für die Umweltpolitik das Jahr 1990 eine zentrale Markierung, denn in diesem Jahr wurde die Partei *GroenLinks* (GL) gegründet und zwar aus einem Zusammenschluss der *Communistische Partij van Nederland* (CPN), der *Evangelische Volkspartij* (EVP) sowie der oben genannten *PPR* und *PSP*. *GroenLinks* wird als „hellgrüne“ (Lucardie 1999) Partei mit einem diversifizierten Themenspektrum (Sozialpolitik, Immigrationspolitik) definiert, die mittlerweile in beiden Kammern des niederländischen Parlaments vertreten ist, sich aber selbst hauptsächlich als Oppositionspartei betrachtet. Ihr Einfluss bei der Regierungsbildung ist dementsprechend gering. Die andere „dunkelgrüne“ Partei *De Groenen* (gegründet 1984 bzw. 1987) ist programmatisch weitgehend auf die Umweltpolitik fokussiert, ist jedoch auf nationaler Ebene politisch marginalisiert und spielt nur auf in den Parlamenten der lokalen oder regionalen Ebene eine Rolle. So kamen die „Groenen“ in den niederländischen Parlamentswahlen sowohl 1994 als auch 1998 nur auf 0,2% der Stimmen – weniger als die niederländische Autopartei (*Mobile Nederlands*) an Stimmen (0,5%) für sich bei der Wahl 1998 verbuchen konnte. *GroenLinks* gelang es dagegen ihren Stimmenanteil aus dem Jahr 1994 von 3,5% auf 7,3% im Jahr 1998 zu steigern (Lucardie 1999: 154). Diese relative Marginalisierung grüner Parteien bedeutet aber nicht, dass umweltpolitische Themen in der niederländischen Parteipolitik keinen Ort haben, sondern vielmehr dass es den etablierten Parteien der Linken und Rechten gelungen ist, das Thema erfolgreich zu besetzen (vgl. dazu das gegenteilige Urteil von: Hey/Brendle 1994: 276).

4.4.3.4 Professionalisierung und Entradikalisierung: Von der Umweltbewegung zum Umweltnetzwerk

Zu Beginn der 1980er Jahre verminderte sich das öffentliche Ansehen der „außerparlamentarischen“ umweltbezogenen Protestaktionen, so dass die Umweltbewegung insgesamt ihre vornehmlich konfliktorientierte und kapitalismuskritische Linie zugunsten einer verhandlungsorientierten und konformistischeren Strategie änderte (Bressers/Plettenburg 1997; Jamison et al. 1990: 160f.). Schlagwortartig lässt sich die Zeit ab den frühen 1980er Jahren als Phase der programmatischen Reorientierung und als anbrechende Ära der „no-nonsense“-Strategie bezeichnen (Jamison et al. 1990: 165). Eine Vorreiterrolle spielte dabei die *Stichting Natuur en Milieu*, die schon seit ihrer Gründung im Jahr 1972 um geregelte Zugänge und Einfallstore in die Gremien des politisch-administrativen Systems bemüht ist (Jamison et al. 1990: 145; 154) und damit als strategischer „Think-Tank“ der niederländischen Umwelt- und Naturschutzbewegung gilt (Hanf/van der Gronen 1998: 157). Auch die 1978 gegründete niederländische Greenpeace-Gruppe setzte strategisch nicht auf die radikale Kritik am herrschenden Gesellschafts- und Wirtschaftssystem, sondern auf eine pragmatischere Vorgehensweise, die sich an den konkreten Umweltproblemen orientierte, was ihr einen raschen Mitgliederzuwachs einbrachte (ebd.: 160).

Zur Erklärung dieses Strategiewechsels in der Umweltbewegung lassen sich vier hauptsächliche Faktoren identifizieren. Einen davon bildet die sozio-ökonomische Situation in den Niederlanden zu Anfang der 1980er Jahre, die einerseits geprägt war von einer ungewöhnlich hohen Arbeitslosenrate von phasenweise 15% und andererseits von einer Wirtschaftsstruktur, die kaum über zukunftsweisende technologieorientierte Branchen verfügte. Kurz: Die Wettbewerbsfähigkeit der niederländischen Ökonomie und das Ausmaß der sozialen Wohlfahrtsleistungen standen zur Debatte (Jamison et al. 1990: 165). In dieser Zeit konnte zweitens der damals aufkommende Programmatik der „ökologischen Modernisierung“ fruchtbar gemacht werden, der den angemessenen Lösungsansatz ökologischer Probleme nicht in der Abschaffung der marktwirtschaftlichen Ordnung oder der De-Industrialisierung sieht, sondern im Gegenteil sowohl marktwirtschaftliche Dynamik als auch technologische Innovationsfähigkeit als strukturelle Chance ökologischer Verbesserungen betrachtet (Mol 2000: 48). Da sich das Interesse der Öffentlichkeit in dieser Zeit von dem politisch lange dominanten Thema der Wachstumsbegrenzung abwandte und hinbewegte zur der Frage, wie man den neuen ökonomischen Herausforderungen und dem notwendigen Umbau der Industriegesellschaft im Rahmen marktwirtschaftlicher Ordnung begegnen könne (Jamison et al. 1990: 165), präsentierte sich die Programmatik der ökologischen Modernisierung als markt- und umweltgerechte Antwort (Lauber 2000: 55).

Ein dritter Faktor für die Neuorientierung bildete die zunehmende umweltpolitische Aktivität des Staates und seine strategischen Bemühungen um die Integration der Umweltorganisationen in den politischen Entscheidungsprozess. Da die Umweltgruppen ihren Status als politische Außenseiter zunehmend aufgaben und zu einer politisch relevanten Kraft geworden waren (Jamison et al. 1990: 171f.), entstand für die staatlichen, umweltpolitischen Institutionen ein großes Interesse, die Umweltorganisationen nicht als Opposition gegen sich zu wissen, sondern sie als Partner zur Durchsetzung umweltpolitischer Ziele zu gewinnen (Hanf/van der Gronden 1998: 157). Ermöglicht wurde die Integration der Umweltbewegung in die politisch-institutionellen Gremien durch die politische Gelegenheitsstruktur der Niederlande (vgl. Kitschelt 1986; Kriesi et al. 1992; 1995). Nach Kriesi et al. (1995: 28ff.) lässt sich die institutionelle Stärke eines Staates aus folgenden Faktoren ableiten: Der territorialen Zentralisierung, der relativen Gewaltteilung innerhalb der staatlichen Institutionen, der Parlamentsstruktur, des administrativen Zusammenhalts und des Wahlsystems einschließlich der Möglichkeit direktdemokratischer Abstimmungen. Dazu kommt ein weiterer zentraler Faktor und zwar die dominante Strategie der politischen Elite (idealtypisch: inklusiv vs. exklusiv) gegenüber gesellschaftlichen Akteuren. Grundsätzlich kann man die politische Gelegenheitsstruktur der Niederlande als System der „informalen Kooptation“ bezeichnen (van der Heijden 1997; 2000). Der niederländische Staat erleichtert diese Art der Integration einerseits durch seine relativ zentralisierte Entscheidungsfindung, die relativ überschaubare, effektive „Einfallstore“ auf nationale Ebene für die gesellschaftlichen Akteure anbietet. Andererseits sind die vorherrschenden Elitestrategien durch das traditionsbedingte Bemühen um die Inklusion der gesellschaftlichen Akteure charakterisiert. Für diese wiederum bildet diese Gelegenheitsstruktur einen hohen Anreiz, die eigene Organisation zu professionalisieren, sie an der Spitze zu zentralisieren und vor allem auf der nationalen Ebene tätig zu sein (van der Heijden 2000: 18f.). Dies hat zur Folge, dass der hohe Grad an Interaktion zwischen professionalisierten Umweltverbänden und der staatlichen Akteuren zu ähnlichen Problemdefinitionen und Lösungsstrategien führt, da sich diese Akteure in einer permanenten Diskurskoalition befinden (ebd.: 19).

Für die Umweltverbände ist diese verstärkte Einbindung in die Entscheidungsprozesse eine Herausforderung mit ambivalentem Charakter: Sie bedeutet einerseits eine Zunahme an politischem Einfluss auf der formalen politischen Ebene, andererseits verpflichtet sie die Umweltbewegung in ihren Forderungen konformistischer zu sein, d.h. sich mehr an den

Standpunkten der staatlichen Akteure, der Wirtschaftsverbände und der Unternehmen zu orientieren (ebd., vgl. Jamison et al. 1990: 173). Aufgrund dieser Einbindung und Annäherung wird die Mobilisierung der Öffentlichkeit, aber auch der eigenen Verbandsmitglieder allein durch Polarisierung oder Fundamentalopposition wesentlich schwieriger (vgl. van der Heijden 2000), weil der stärkere Einfluss auf den Staat zugleich mit der Übernahme an Verantwortung verbunden ist. Die zunehmende interne Professionalisierung und Staatsorientierung der Umweltverbände (ebd.) weckte in den 1990er Jahren auch eine Gegenreaktion in Form der Gründung neuer radikaler Umweltgruppen wie z.B. *Groenfront!* oder die *Earth Liberation Front*, die sich mit ihren unkonventionellen, teils illegalen Aktionen konzeptionell weniger an die staatlichen Institutionen, sondern an die Gesellschaft selbst wenden wollen (van der Heijden 2000 : 4ff.). Auch das Auftauchen der alternativ-exemplarischer Umweltgruppen (ebd.: 17f.), die gegenüber dem Nutzen von technologischen Innovationen sehr skeptisch sind, die sich nicht in politische Netzwerke einbinden lassen, die dagegen vor allem praktische Vorbilder für umweltgerechtes Leben sein wollen, weist darauf hin, dass die niederländische Umweltbewegung nicht in ihrer Gesamtheit staats- und institutionenorientiert geworden ist.

4.4.3.5 Professionalisierung durch Vernetzung und Arbeitsteilung unter den Umweltorganisationen

Auch in der Frage der Strukturierung der Verbandsarbeit ergaben sich gegen Ende der 1970er Jahre Veränderungen: So wurde zum Zweck der Professionalisierung der niederländischen Umweltbewegung im Jahr 1976 ein nationales Umweltgremium gegründet, das *Landelijke Milieu Overleg* (LMO), das vor allem einer verbesserten Koordination der Aktivitäten und zur Konsensbildung zwischen den Verbänden dienen sollte. Die Finanzierung des LMO wurde dabei vollständig von der niederländischen Regierung übernommen (Timmer 1998). Während der Dachverband *Stichting Natuur en Milieu* für die Koordination von Umweltaktivitäten zwischen den Provinzen und der nationalen Ebene zuständig war, richtete das LMO sein Augenmerk über zwanzig Jahre auf die Abstimmung zwischen den wichtigen nationalen Umwelt- und Naturschutzorganisationen. Trotz der regelmäßig stattfindenden Sitzungen gelang es dem LMO aber nicht, sich zu einer durchsetzungsfähigen politischen Organisation zu entwickeln, da jedes Verbandsmitglied an jeder internen Diskussion über Projekte, unabhängig von ihrer thematischen Ausrichtung und ihrem spezifischen Umweltinteresse, teilnehmen konnte. Diese Konstellation verbunden mit einem starken internen Konsensanspruch führte meist zu langanhaltenden, aber in der Sache oft ergebnislosen Diskussionen (Timmer 1998).

Die Ineffektivität des LMO führte im Jahr 1996 in dessen Auflösung und gleichzeitigen Gründung des Strategischen Rates (*Strategisch Beraad*), der das LMO seitdem ersetzt. Zwar wird der Strategische Rat ebenfalls von der Regierung finanziell getragen, doch es gibt zwei hauptsächlich organisatorische Unterschiede zum LMO: Zum einen tagen die 24 Mitgliederorganisationen des Rates unter dem Dach der *Stichting Milieu en Natuur* (mit seinen etwa 120 Verbandsmitgliedern), zum anderen hat sich die interne Arbeitsstruktur geändert: Die Arbeit im Rat ist nicht mehr projekt-, sondern themen- und prozessorientiert aufgeteilt, d.h. die Organisationen diskutieren nur über Themen, an dessen Bearbeitung sie tatsächlich mit eigenen Ressourcen beteiligt sind. In auffälligem Gegensatz zum LMO existiert im Strategischen Rat kein Konsensdruck, sein Ziel ist der Aufbau von Kooperation und gegenseitigem Respekt für die Haltung des jeweils anderen (Timmer 1998).

Das offiziell höchste, umweltpolitische Diskussionsgremium ist das *Directeuren Overleg Milieuorganisaties (Domilo Overleg)*, in dem alle Direktoren der Umweltverbände vertreten sind. Die Sitzungen des Gremiums sind formaler Art, die Statements der einzelnen Direktoren von langer Hand vorbereitet und besitzen offiziellen Status. Über die Agenda des Gremiums entscheidet die *Stichting Natuur en Milieu*, die sich dabei von der Regierung mitberaten lässt. Die Umweltverbände werden von der Regierung nicht nur beraten, sondern auch finanziell unterstützt: So stammen etwa fünf Millionen Millionen Gulden, die in die Arbeit der *Stichting Natuur en Milieu* fließen, von der Regierung, drei Millionen aus der nationalen Lotterie, der Rest setzt sich zusammen aus Spenden und anderen Fonds (Henselmans 1999). Neben der verbandsinternen Professionalisierung hat sich in den vergangenen Jahren auch eine Form von strategischer Arbeitsteilung unter den wichtigsten Umweltgruppen ergeben (Hey/Brendle 1994 : 269): Während die *Stichting Natuur en Milieu* vor allem als politischer Vordenker und Stratege auf nationaler Ebene agiert, arbeiten *Greenpeace* und *Milieudefensie* in der Hauptsache als umweltpolitische Aktions- und Kampagnengruppen. Im Bereich der politischen Lobbyarbeit konzentriert sich *Milieudefensie* zudem auf die lokale Ebene. Die Aufgabe von *Natuurmonumenten* besteht vornehmlich in Beratungsleistungen und Forschungsarbeit, der *Wereld Natuur Fonds* stellt sich dagegen als Organisation dar, die bestrebt ist, die öffentliche Wahrnehmung des Umwelt- und Naturschutzes zu erhöhen. Sozialwissenschaftlich umstritten ist, ob es der niederländischen Umwelt- und Naturschutzbewegung tatsächlich gelingt, der „Partizipationsfalle“ zu entgehen, da diese Arbeitsteilung zwischen den Organisationen flexible Formen der politischen Einflussnahme zulässt (so Hey/Brendle: ebd.; vgl. dagegen: van der Heijden 2000).

4.4.3.6 *Die niederländischen Umweltverbände und ihre europäische Einbindung*

Das Verhältnis der niederländischen Umweltverbände zur europäischen Ebene ist ambivalent: Einerseits gehörten und gehören gerade die niederländischen Organisationen, vor allem *Stichting Natuur en Milieu* zu den aktiven Akteuren bei der Diskussion um die Aufgaben und die Rolle des *European Environmental Bureau* (Hey/Brendle 1994: 272). Ihr Anliegen bestand zu Beginn der 1990er Jahre insbesondere in der Entwicklung einer „pragmatische[n] Professionalität“ hinsichtlich der Lobbyarbeit und der Serviceleistungen (ebd.) im *European Environmental Bureau* (EEB). Andererseits erscheint die Vernetzung der niederländischen Umweltverbände auf europäischer Ebene vergleichsweise (z.B. mit den wichtigen deutschen Umweltorganisationen) gering, was sich insbesondere daran zeigt, dass nach Informationen des EEB nur zwei der wichtigen niederländischen Umweltorganisationen (*Stichting Natuur en Milieu* und *Milieudefensie*) als offizielles Mitglied des *European Environmental Bureau* (EEB) gemeldet sind. Dagegen lassen sich z.B. *Greenpeace Nederlands* und der *WNF* von ihren eigenen europäischen und internationalen Büros in Brüssel vertreten. Die relative Zurückhaltung der niederländischen Umweltverbände hat nach Hey und Brendle seinen Grund vor allem darin, dass sie auch in europäischen Angelegenheiten ihren zentralen und effektivsten Allianzpartner in der eigenen Regierung sehen (ebd.: 271).

4.4.3.7 **Formen der umweltpolitischen Einflussnahme und Interessenvermittlung: Das „Grüne Polder-Modell“**

Die Art der politischen Beteiligung, der Entscheidungsfindung sowie der Form der politischen Interessenvermittlung war bzw. ist in den Niederlanden von zwei grundsätzlichen Faktoren geprägt. Der eine davon ist die sogenannte „Versäulung“, der andere der Neokorporatismus. Der Begriff der Versäulung bezieht sich auf die Segmentierung der Gesellschaft in verschiedene, voneinander getrennten Gruppen (Katholiken, Protestanten, Liberale, Sozialisten etc.), die sich als Ergebnis von religiösen oder ideologischen Wertvorstellungen ausgebildet haben und die untereinander kaum kommunizieren oder interagieren. Trotz der starken gesellschaftlichen Segmentierung funktionieren diese Gruppen wie Säulen für ein Dach, den gemeinsamen Staat der Niederlande (Lepszy 1997: 344f.). Nach Lijphart funktionierte dieses System deshalb, weil die politische Elite sich auf einige zentrale konsensorientierte und stabilitätssichernde Spielregeln einigen konnte, deren politischer Stil Lijphart zusammenfassend als Anpassungspolitik und Pazifikationsdemokratie charakterisierte (Lijphart 1968; 1979).

Mit der in Westeuropa generell nachlassenden Bedeutung von religiösen Bindungen setzte gegen Ende der 1960er Jahre ein Prozess der „Entsäulung“ in den Niederlanden ein, der sich politisch in der Bildung von „Anti-Versäulungsparteien“, der damit verbundenen stärkeren Polarisierung der Parteienlandschaft, in einer verstärkten öffentlichen Konfliktbereitschaft und im Entstehen von alternativen Protestgruppen und Bürgerinitiativen äußerte (Lepszy 1997: 345; Jamison et al. 1990: 132). Diese Gruppen und neuen Parteien forderten von den politischen Akteuren im wesentlichen eine größere Transparenz des politischen Interessenvermittlungs- und Entscheidungsprozess sowie eine verstärkte Beteiligung an der politischen Willensbildung ein. Parallel zum Prozess der gesellschaftlichen Entkonfessionalisierung vollzog sich in dieser Periode die Hinwendung zu postmaterialistischen Werten, insbesondere zu Fragen des Umweltschutzes und der Lebensqualität (ebd.) Wie oben dargestellt fällt die Gründung einiger wichtiger Umweltverbände wie z.B. der *Vereniging Milieudefensie* und der *Stichting Natuur en Milieu*

genau in diese Zeit (Hey/Brendle 1994: 231f.). Die staatlichen Stellen reagierten auf diese Entwicklung mit exklusiven und inklusiven Strategien, indem sie jene Umweltorganisationen, die ihre Bereitschaft zur Verhandlung und zum politischen Kompromiss anzeigten, sowohl in die politischen Beratungsgremien integrierten als auch finanziell förderten. Umweltgruppen mit radikaleren Forderungen wurde dagegen die politische Integration verweigert, was sich nicht zuletzt an den gewalttätigen Auseinandersetzungen im Konflikt um die Kernkraftpolitik der Niederlande zeigte (ebd.).

Ein zweites zentrales Element niederländischer Politik ist die neokorporatistische und konsensuale Form der Interessenvermittlung und politischen Entscheidungsfindung (vgl. Lijphardt 1999), die nicht zuletzt auf der Idee der Sozialpartnerschaft und der Berücksichtigung politischer Minderheiten beruht (vgl. Katzenstein 1985: 32; 157). Kurz: Der niederländische Politikstil ist charakterisiert mit den drei „Cs“ bzw. den drei „Ks“: Konsultation, Konsens, Kompromiss (Duyvendak 1998). Die niederländische Regierungspraxis lebt daher von dem permanenten Bemühen um Dialog und Diskussion mit den gesellschaftlichen Akteuren (van Vree 1994). Auch die Umweltpolitik ist in den Niederlanden grundsätzlich geprägt von der Suche nach Konsens zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Für den umweltpolitischen Gesetzgebungsprozess bedeutet der konsensuale Politikstil, dass ministerielle Gesetzgebungsvorschläge erst nach der Beratung mit den Unternehmen, den NGOs etc. ins Parlament gebracht werden. Diese Konsultationen zwischen den Akteuren können einen informellen und formellen Charakter haben.

Typisch für das formelle Konsultationssystem sind die in den Niederlanden institutionalisierten Verhandlungen zwischen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden unter Einbeziehung der staatlichen Akteure (Lepszy 1997: 341f.). Die beiden zentralen Organisationen bilden dabei die „Stiftung der Arbeit“, ein auf privatrechtlicher Basis geschaffenes Beratungsgremium zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und der auf öffentlich-rechtlicher Basis gebildete *Sociaal Economische Raad* (SER), der als oberstes Konsultations- und Begutachtungsgremium der niederländischen Regierung gilt, wobei der SER nicht nur auf Verlangen der Regierung berät, sondern auch unaufgefordert tätig werden kann. Für die Zusammensetzung des SER gilt das Prinzip der Drittelparität: Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften und unabhängige Sachverständige (sogenannte „*Kronleden*“, meist wissenschaftliche Experten) stellen jeweils elf Mitglieder des Rates. Sowohl bei den öffentlichen als auch nicht-öffentlichen Sitzungen des Rates sind stets Delegierte der Ministerien anwesend. Diese spezifische Akteurskonstellation sorgt in der Regel für einen flüssigen Meinungs- und Informationsaustausch zwischen den Ministerien und den Mitgliedern des Rates.

Neben dem traditionellen wirtschafts- und sozialpolitischen Themenspektrum, nimmt sich der Rat mittlerweile auch den Fragen der Umweltpolitik und der Nachhaltigen Entwicklung an. Der Startpunkt für die Integration des Umweltthemas in den SER bildete der Brundtland-Bericht „*Our Common Future*“ aus dem Jahr 1987 (van der Wijst 1997). Zu den Kernthemen des SER gehören seitdem Fragen der nachhaltigen Entwicklung sowie die Unterstützung umweltbewusster Prozess- und Produktinnovationen (ebd.). Die thematische Integration von Umwelt- und Nachhaltigkeitsfragen zog gegen Ende der 1990er Jahre die offizielle Einbindung von mehreren Umwelt- und Naturschutzverbänden nach sich. So wurden Organisationen wie *Milieudefensie*, *Stichting Natuur en Milieu* und *Natuurmonumenten* seit 1999 in den SER integriert, was durchaus als institutionelle Ausweitung der konsultativen Mechanismen des wirtschaftlichen „*Polder-Modells*“ auf die Umweltpolitik, als „neuer Schritt auf dem Weg zum einem ‚Grünen Poldermodell‘“¹⁵⁰ bewertet werden kann. Die Integration der Umweltverbände in den SER wurde vom wichtigsten Wirtschaftsverband, dem VNO-NCW, befürwortet, allerdings mit der Erwartung, dass jene als Gegenleistung in den

Verhandlungen kompromissbereit und nicht fundamental-oppositionell agieren. Allerdings ist die staatliche Integration der Umweltverbände noch begrenzt: Die Umweltorganisationen arbeiten nicht im Rat selbst mit, sondern sind Bestandteile der umweltrelevanten Kommissionen, insbesondere der Umwelt-, der Nachhaltigkeits- sowie der Raumplanungs- und Verkehrskommission und nehmen dort an den Verhandlungen teil.¹⁵¹ Zudem verfügen sie über kein Stimmrecht, so dass sich ihr Einfluss auf Argumentation und Überzeugung beschränkt. Andererseits wird die inhaltliche Arbeit, die der Rat nach außen präsentiert, vorwiegend von den Kommissionen geleistet, so dass die Einflussmöglichkeiten der Umweltverbände durch die Integration in den SER eher gestiegen sein dürfte. Diese immer dichter werdende Vernetzung zwischen den staatlichen Akteuren und den gesellschaftlichen Akteuren im Rahmen formaler und informaler Konsultation wird erleichtert durch die überschaubare Anzahl von relevanten Akteuren, die sich auf etwa 150 Personen beschränkt.

4.4.4 Internationalisierung bzw. Transnationalisierung umweltpolitischer Strategien

Der dritte nationale Umweltplan der Niederlande (NEPP 3), der im Jahr 1998 verabschiedet wurde, enthält einerseits einen Rückblick über das bisher Geleistete. Hier kommt der NEPP 3 zu dem Schluss, dass die Umsetzung von NEPP1 und NEPP 2 deutliche Umweltverbesserungen durch die teilweise Entkoppelung von Umweltbelastung und Wirtschaftswachstum ergeben hat. Die Verbesserungen der Umweltsituation, so das Fazit, zeigen sich insbesondere auf der lokalen und regionalen Ebene, doch insbesondere die internationale Komponente der Umweltpolitik müsse weiter gestärkt werden. Im neuen nationalen Umweltplan (NEPP 4) mit dem Titel „Eine Welt und ein Wille – auf dem Weg zur Nachhaltigkeit“ wird das Konzept unterschiedlicher Raumbezüge und damit verbundenen Handlungsmöglichkeiten von Nationalstaaten verstärkt berücksichtigt. Die wachsende internationale und globale Dimension von Umweltproblemen mache eine Perspektivenwechsel nötig, der darin besteht, nicht nur von der nationalstaatlichen Ebene auf die europäische und internationale Ebene zu sehen, sondern den Standpunkt der Betrachtung zu wechseln, d.h. von der internationalen Ebene auf die nationalstaatliche Ebene zu sehen (ebd.). Im NEPP 4 (2001: 30) wird die Position der niederländischen Regierung wie folgt beschrieben: „Für eine Reihe großer Umweltprobleme ist eine aktive internationale Verhandlungsstrategie erforderlich. Der Erfolg einer solchen ist stark von internationaler Übereinstimmung über Maßnahmen und Ziele abhängig. Wenn es gelingt, internationale Absprachen zustande zu bringen, sind die Niederlande gemeinsam mit anderen europäischen Ländern bereit, ehrgeizige Erfolgsverpflichtungen auf sich zu nehmen.“

Generell gilt für die niederländische Politik, dass sie auf internationaler Ebene als Kleinstaat nicht jenes Gewicht auf die Waage bringen kann wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland (Lieverink 1996: 197). Dennoch ist die Niederlande schon seit langem einer der beständigen, umweltpolitischen „Motoren“ in der EU (Lieverink/Andersen 1998: 72; vgl. Lieverink/Andersen 1998a).¹⁵² Die Strategie der niederländischen Regierung auf internationaler Ebene lautet deshalb, koalitionsfähig zu sein. Diese strategische Koalitionsfähigkeit wird zum einen gesellschaftlich definiert und zwar als Offenheit gegenüber umweltpolitischen Verbänden sowohl sehr offen sowie Responsivität gegenüber

¹⁵¹ Vgl. Milieudéfensie (2001): Wat doen we met de SER?, zu finden in <http://www.milieudéfensie.nl/blad/2001/julaug2001/opinie.htm#doorgaan> [zitiert am 13.03.2003].

¹⁵² Vgl. zu diesem Abschnitt die quantitativen Erhebungen in: Anhang, Diagramm 1-4.

der Öffentlichkeit. Übereinstimmung herrscht im niederländischen Umweltministerium zum anderen, dass es die staatlichen „cross-boarder-contacts“ auf allen Ebenen zu pflegen gilt, wobei die Europäische Union die wichtigste Plattform der Niederlande für eine internationale Umweltpolitik darstellt. Explizite Strategie der Niederlande ist, innerhalb der Europäischen Union Koalitionen mit weiteren umweltfreundlichen Staaten, insbesondere mit Dänemark, Schweden und Deutschland zu schließen. Neben der Suche nach umweltpolitischen Koalitionen liegt der Beitrag der niederländischen Politik in Europa auf der konzeptionellen Seite, was sich z.B. sehr deutlich am niederländischen Einfluss auf das 5. Europäische Umweltaktionsprogramm zeigt (Lieverink/Andersen 1998: 72).

Beim Thema des Erhalts der nationalen Wettbewerbsfähigkeit setzt die niederländische Regierung ausdrücklich auf die Verteilung der Lasten auf alle europäischen Partner, d.h. auf eine Europäisierung bzw. Internationalisierung der Umweltpolitik zugunsten umweltpolitisch fortschrittlicher Staaten. So spricht sich die niederländische Regierung zum Beispiel für Besteuerung von Umweltverbrauch auf der internationalen Ebene aus, weil zum einen damit die Standards in den meisten Ländern gleich hoch wären und weil zum anderen damit ein internationales Problem auf der internationalen Ebene angegangen wird. Kurz: Die internationale umweltpolitische Strategie besteht in den Niederlanden in einem positiven Regulierungswettlauf nach oben.