

3 Im Detail: Verbände, Netzwerke, Gruppen

3.1 Geschichte der Umweltverbände

Es gibt Umweltverbände bereits seit ca. 100 Jahren, davor entstanden kleinere, lokale Vereinigungen sowie die Heimat- und Wander(vogel)bewegung, aus der wichtige Impulse für die entstehenden Naturschutzgruppen kamen. Die Verbände nahmen aus eigener Kraft allerdings nie politische Orientierungen in ihr Denken auf, obrigkeitliche Positionen fehlten. So ist es kein Wunder, daß unter den Nazis die damaligen VogelschützerInnen weiterarbeiten durften, und z.B. der Bund Naturschutz in Bayern, einziger älterer Teil des ansonsten erst in den 70er Jahren entstandenen BUNDS, bis zu den Auseinandersetzungen um Wackersdorf eng mit der CSU verbunden war. Auch heute noch dominieren Parteileute und Staatsangestellte in den Verbänden. Eine Politisierung fand erst statt, als unabhängige Gruppen, vor allem die Anti-AKW-Bewegung, ab Ende der 60er Jahre Umweltschutz zu einem Thema der öffentlichen und politischen Debatte machte. Als sich die Bewegung nach einigen Jahren verbreitert hatte, kamen findige Partei- und OrganisationsstrategInnen auf die Idee, dieses Potential für Parteien (GAZ, Grüne) sowie für Verbände (BUND) zu nutzen. Der Naturschutzbund, damals noch Deutscher Bund für Vogelschutz, brauchte noch deutlich länger, bis er sich z.B. nach dem Reaktorunfall von Tschernobyl kritisch zur Atomkraft äußerte.

Im Original: Auszug aus Rat von Sachverständigen für Umweltfragen, 1996, "Umweltgutachten 1996", Metzler-Poeschel, Stuttgart (S. 222-226)

... Zur Entstehung und Entwicklung der Umweltverbände in Deutschland

... Die Entwicklung der Umweltverbände bis zum Aufkommen der Umweltbewegung

585. Entstanden sind die ersten umweltrelevanten Organisationen um die Jahrhundertwende im Kontext der Naturschutz-, Lebensreform- und Heimatbewegung. Prägend war für sie vor allem die Kritik an der technischen Moderne und der Zersiedelung der Landschaft infolge der Industrialisierung. Naturschutz- und Heimatbewegung lassen sich durchaus als antimodernistische soziale Bewegung verstehen, die überwiegend vom Bildungsbürgertum und dem städtischen Mittelstand getragen wurden (...).

586. Die älteste überregionale Naturschutzorganisation in Deutschland ist der Deutsche Bund für Vogelschutz (DBV) von 1899. Bei ihm ging es um den Schutz der Vogelwelt, der vor allem durch Einzelschutzmaßnahmen wie Ausweisung und Ankauf von Schutzgebieten oder Anbringen von Nisthilfen erreicht werden sollte. Wie viele andere um die Jahrhundertwende entstandene regionale Gruppen (hierzu zählt auch der 1913 gegründete Bund Naturschutz in Bayern BN; ...) hatte er zunächst eine rein sektorale Zielsetzung. Umfassender war das Konzept, das Ernst RUDORFF für den 1904 von ihm gegründeten Deutschen Bund Heimatschutz formulierte. Von der Romantik beeinflusst, ging es ihm um eine umfassende Erhaltung der Natur und der angestammten bäuerlich-ländlichen Kultur. Rudorff war im Kaiserreich und der Weimarer Republik durch seine engen Verbindungen mit Politik und Verwaltung die treibende Kraft im deutschen Naturschutz (...). Sein umfassender kultureller Ansatz konnte sich jedoch gegenüber einem sektoralen Reservatsnaturschutz (so z. B. schon bei CONWENTZ, 1904) nicht durchsetzen. In der Folgezeit differenzierten sich Heimat- und Naturschutzbewegung immer mehr auseinander. Der Deutsche Bund Heimatschutz zog sich zugunsten landeskultureller und denkmalpflegerischer Schwerpunkte aus der Naturschutzarbeit weitgehend zurück.

587. Kennzeichnend für die Naturschutzbewegung war die Idealisierung der Natur und der angestammten bäuerlichen Kultur als Gegenbild zur Stadt und zum Fremden. Im Gegensatz zur heutigen Umweltbewegung bestand überwiegend eine hohe Affinität zu konservativen, nationalistischen bis hin zu fremdenfeindlich-rassistischen Strömungen. Auch im politischen Selbstverständnis unterschieden sich die damaligen Naturschutzvereinigungen stark von den heutigen Umweltorganisationen: Die Bewahrung der Natur und Heimat sollte nicht durch ein Mehr an Demokratie und Beteiligungsrechten erreicht werden, sondern wurde weitgehend von "oben", vom Staat, erwartet (...). Ziel war es, ein staatliches Instrumentarium (z. B. Naturschutzgesetzgebung und Naturschutzbehörden)

zu schaffen, das den Erhalt von Natur und Landschaft garantierte. Die Verbände nahmen dabei die klassische Rolle von staatsbezogenen intermediären Organisationen ein. Sie versuchten, direkten Einfluß auf administratives Handeln zu gewinnen. Zwischen den Verbandsspitzen und den zuständigen Behörden (Naturschutz-, Forst- und Landwirtschaftsverwaltungen) bestanden zudem vielfach enge informelle Beziehungen und personelle Verflechtungen. Führungspositionen in den Naturschutzverbänden wurden überwiegend aus dem Ober- und Mittelbau der Naturschutz- und Forstverwaltungen rekrutiert (...).

588. Diese primäre Ausrichtung auf den Staat schloß erste Ansätze von Öffentlichkeitsarbeit jedoch nicht aus. Über Zeitungsartikel, Exkursionen oder schöngeistige Literatur wurde versucht, den Naturschutz in der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Die Hauptstoßrichtung blieb allerdings die staatliche Verwaltung: Von ihr, nicht von einer kritischen Öffentlichkeit, wurden politische Veränderungen erwartet. Öffentlichkeitsarbeit hatte hingegen fast ausschließlich das Ziel, das Bewußtsein des Einzelnen hinsichtlich seines Umgangs mit der Natur zu verändern. Die Verbandsbasis war weitestgehend unpolitisch, widmete sich praktischen Naturschutz- und Beobachtungstätigkeiten ("Nistkasten Naturschutz"). Regionale Untergliederungen hatten eher Vereins- als Verbandscharakter: Nicht die naturschutzpolitische Interessenvertretung, sondern Geselligkeit und soziale Einbindung der Mitglieder standen im Vordergrund.

589. Die von Beginn an in der Naturschutzbewegung vorhandenen antimodernen und antidemokratischen Tendenzen sowie die Idealisierung ursprünglicher Natur und "unverdorbener" bäuerlicher Kultur machten Teile der Naturschutzbewegung anfällig für die Ideologie des Nationalsozialismus (...). Die Fixiertheit auf den Staat und die enge Verflechtung mit der staatlichen Verwaltung ließen viele das Heil in einem starken Obrigkeitsstaat erblicken, der Naturschutz per Gesetz und Erlaß von oben gegen die Ansprüche einer vordringenden industriellen Moderne durchzusetzen vermag. Die in der Anfangsphase der Naturschutzbewegung weitverbreitete grundsätzliche Kulturkritik und die Infragestellung überzogener Wohlstandsansprüche war mehr und mehr einem restaurativen und isolierten Reservatsnaturschutz gewichen: Vom Staat wurde erwartet, daß er Naturreste vor den Verwüstungen der industriellen Moderne rette.

590. Der Nationalsozialismus schien genau dies anzubieten: strengere staatliche Auflagen zum Schutz der Natur, gipfelnd in einem Reichsnaturschutzgesetz (1935), wie es von den Verbänden seit langem gefordert worden war (...). Die nationalsozialistische Gleichschaltung der Verbände traf folgerichtig auf keinen nennenswerten Widerstand. Ab 1933 mußten die Verbandsvorstände vom zuständigen Reichsminister bestätigt werden und wurden überwiegend mit regierungstreuen Beamten aus der Forst- und Naturschutzverwaltung besetzt (...). Staatsfixiertheit, mangelnde demokratische Reife und eine Verengung der ursprünglich grundsätzlichen Kritik am industriellen Wachstumsdenken auf die Erhaltung einer Restnatur als Refugium vor der Moderne führten letztlich zur bereitwilligen Vereinnahmung der Naturschutzbewegung durch den Nationalsozialismus.

591. Der Zweite Weltkrieg stellte auch für die Naturschutzverbände eine Zäsur dar. Nahezu die gesamte Verbandsinfrastruktur war zerstört, ein ideologischer und personeller Neuanfang erforderlich (...). Obgleich die Verbände auch nach dem Kriege ihre überwiegend konservative Prägung behielten, fanden rechte Ideologien in ihnen keine Plattform mehr und wurden als rechtslastige Vereinigungen an den Rand des Verbandsspektrums abgedrängt (so z. B. der Weltbund für Lebensschutz ...). Infiltrationsversuche in die großen Verbände sind nicht gelungen und wurden von diesen bislang entschieden abgewehrt (...).

592. Unverändert blieb nach 1945 das politische Selbstverständnis der Naturschutzverbände als staatsbezogene intermediäre Organisationen und ihre thematische Begrenzung auf den Natur- und Landschaftsschutz. Ihre gesellschaftliche Position war zugleich geschwächt: Durch die Zusammenarbeit mit dem Nationalsozialismus waren die Verbände zum Teil politisch diskreditiert, ihre Mitgliederzahlen lagen weit unter dem Vorkriegsniveau. Naturschutz war zudem kein Thema in der Wiederaufbau- und Wachstumsphase der Nachkriegszeit. Personelle Überschneidungen und Verbindungen mit staatlicher Verwaltung entwickelten sich in sehr viel geringerem Maße als vor dem Kriege. Dies erschwerte die politische Arbeit und führte zu einem weitgehenden Rückzug auf Einzelprojekte und den praktischen Naturschutz. Die Verbände hatten vor allem auf lokaler Ebene weiterhin eher Vereinscharakter, indem sie stärker die Geselligkeit statt inhaltliche Ziele betonten und sich bis auf wenige Ausnahmen unpolitisch verhielten.

593. Naturschutz und Heimatschutz lösten sich voneinander. Der Deutsche Heimatbund und seine Mitgliedsverbände zogen sich auf den kulturellen und landeskundlichen Bereich zurück. Institutionelle Innovationen und Neugründungen waren eher die Ausnahme (...). 1947 wurde in Reaktion

auf Kahlschlagmaßnahmen der Besatzungsmächte die Schutzgemeinschaft Deutscher Wald gegründet. 1950 kam es zur Gründung des Deutschen Naturschutzrings (DNR) als dem Dachverband der damaligen deutschen Naturschutzorganisationen. Infolge dauernder Konflikte zwischen den im DNR stark vertretenen Naturnutzerverbänden auf der einen und den primären Naturschutzverbänden auf der anderen Seite war der DNR jedoch weitgehend handlungsunfähig. Bis in die achtziger Jahre hinein vermochte er weder seine Koordinationsfunktion nach innen noch die Funktion der äußeren Repräsentation des Verbandsnaturschutzes hinreichend wahrzunehmen. Er war daher politisch bedeutungslos und inaktiv. Erste Ansätze einer Internationalisierung des Verbandsnaturschutzes ergaben sich mit der Gründung der Deutschen Sektion des WWF 1961.

... Die Transformation der westdeutschen Umweltverbände durch die Umweltbewegung.

594. Die Entwicklung der westdeutschen Umweltverbände seit Ende der sechziger Jahre steht in einem engen Zusammenhang mit Veränderungen der gesamten Umweltpolitik. Dies läßt sich durch ein einfaches Phasenmodell näher strukturieren: Zu unterscheiden ist eine erste Phase von 1963 bis 1974 als Phase der Umweltreformpolitik "von oben", eine zweite von 1974 bis 1982 als Phase umweltpolitischer Polarisierung und eine dritte Phase ab 1983, in der die Ökologie zum allgemeingellschaftlich akzeptierten Thema wird (...).

... Phase 1 (1963-1974): Umweltreformpolitik "von oben"

595. In den sechziger Jahren wurde in der Bundesrepublik Deutschland das Umweltproblem zwar als lokales und regionales wahrgenommen, stellte jedoch noch kein zentrales Thema der öffentlichen Debatte dar. Fragen der kulturellen Modernisierung und der ökonomischen, sozialen und demokratischen Reformen prägten die öffentliche Diskussion. Dies änderte sich Mitte der sechziger Jahre mit der Rezeption der in den USA bereits stärker entwickelten Umweltdebatte. Verschiedene ökologische Publikationen, vor allem aber der Bericht des Club of Rome (...), machten auf die Gefährdungen der menschlichen Lebensgrundlagen aufmerksam und mit ökologischen Zusammenhängen bekannt. Prominente Wissenschaftler und Publizisten trugen das Umweltthema in die Öffentlichkeit.

596. In dieser ersten Phase der Umweltpolitik vollzog sich die programmatische und institutionelle Ausgestaltung des neuen Politikfeldes Umweltschutz durch regierungsamtliche Initiativen. Diese gingen ab 1963 zunächst vom Bundesministerium für Gesundheit aus. Als symptomatisch für die weitere Akzentuierung der Umweltpolitik kann die Regierungserklärung aus dem Jahre 1969, das "Sofortprogramm Umweltschutz" 1970 und das "Umweltprogramm" 1971 gelten. Noch bevor sich Bürgerinitiativen in großer Zahl herausbildeten und die "Ökologische Frage" zum Gegenstand öffentlicher Auseinandersetzungen machten, betraten die Regierungsparteien dieses neue Politikfeld (...) und legten so das Fundament zur Umweltgesetzgebung. Diese "von oben" initiierte Umweltreform ging auf das Interesse der Regierungsparteien, insbesondere auch der FDP, zurück, sich in einem neuen Politikfeld, das damals noch als wenig konfliktträchtig galt, als Reformkraft zu profilieren. Die umweltpolitischen Initiativen der sozialliberalen Regierung Anfang der siebziger Jahre wurden unter günstigen sozioökonomischen Bedingungen von einer Reform- und Planungseuphorie getragen, die für die Politik dieser Phase insgesamt kennzeichnend war.

597. Begünstigt von diesen regierungsamtlichen Maßnahmen bildeten sich erstmals vor allem in den städtischen Ballungsgebieten thematisch eng begrenzte, lokale Bürgerinitiativen, die allerdings kaum miteinander verbunden waren (...). Im Vergleich dazu fällt die völlige Abstinenz der bestehenden Naturschutzverbände bei den umweltpolitischen Debatten dieser Phase auf. Eine Ausnahme bildete allein der Bund Naturschutz in Bayern, der bereits 1970 eine personelle und programmatische Wende eingeleitet hatte (...). Im Gegensatz dazu weigerte sich die älteste deutsche Naturschutzvereinigung, der 1899 gegründete DBV, während der gesamten siebziger Jahre, das Ziel eines umfassenden Naturschutzes anzuerkennen und hielt sich daher umweltpolitisch zurück (...). Auch der DNR war in der beginnenden Umweltdebatte kaum präsent. Vor allem seine heterogene Zusammensetzung und die widerstreitenden Partikularinteressen seiner Mitgliedsverbände verhinderten eine klare Position in der Frage des Umweltschutzes.

... Phase 2 (1974-1982): Umweltpolitische Polarisierung

598. Mit der 1974 einsetzenden weltwirtschaftlichen Rezession im Gefolge der Ölkrise schwand der reformpolitische Eifer in der Umweltpolitik. Der Umweltschutz war auch in den Regierungsaktivitäten kein dominantes Politikthema mehr. In der Gesetzgebung wurden keine neuen Initiativen ergriffen, sondern nur noch laufende Gesetzesvorhaben abgewickelt; Umweltpolitik stagnierte (...). Im Konflikt um die Atomkernenergiepolitik der Bundesregierung kristallisierten sich ein ökologisch-

fundamentalistisches und ein technischökonomisches "Lager" heraus. Wurden auf der einen Seite sowohl die Erschöpfung natürlicher Ressourcen und die mit der großtechnischen Nutzung verbundenen Gefahren in Katastrophenszenarien beschworen, so stand dem auf der anderen Seite die offene Rücknahme umweltpolitischer Reformprogrammatik in den Regierungen und Parlamenten gegenüber. Die Parteien, aber auch die Unternehmerverbände und Gewerkschaften, begriffen seit 1977 die Bürgerinitiativen nunmehr zunehmend als Konkurrenz.

599. Diese Polarisierung der umweltpolitischen Debatte fand anfänglich vor dem Hintergrund eines gering entwickelten öffentlichen Umweltbewußtseins statt. Gegenüber einer für ökologische Fragen wenig sensibilisierten Öffentlichkeit gelang es aber den Bürgerinitiativen, immer mehr Menschen für die Wahrnehmung umweltrelevanter Probleme zu gewinnen. Mit dem Konflikt um die Nutzung der Atomkernenergie, vor allem mit der Bauplatzbesetzung in Wyl (1975) und den Großdemonstrationen in Brokdorf (1976/77), formierte sich darüber hinaus der umweltpolitische Protest als soziale Bewegung. Umweltinteressen wurden zunehmend von der neu entstandenen Umweltbewegung gebündelt und öffentlich artikuliert. Den neuen, informellen Bewegungsorganisationen, den Bürgerinitiativen, Projekten und Arbeitsgruppen, kam in dieser Phase eine herausragende Bedeutung als "Problemanzeiger" und "Erzeuger von Protesten" zu (...). Allerdings verfügte die Umweltbewegung zunächst nicht über einen Organisationskern, in dem alle Richtungen der Bewegung vertreten waren und der die Umweltbewegung "nach außen" hätte repräsentieren können (...).

600. Die Polarisierung der Umweltdebatte ging einher mit einer Strategie der Ausgrenzung der Träger der Umweltbewegung durch Wirtschaft und Staat. Das Handeln der Umweltbewegung war demgegenüber von Kompromißlosigkeit und Konfrontation geprägt. Nicht die Suche nach Lösungen stand im Vordergrund, sondern der Protest und die Vermittlung von kritischem Bewußtsein durch einen die Umweltrisiken dramatisch aufzeigenden "Katastrophendiskurs" (...).

601. Für die gesellschaftliche Rolle der Natur- und Umweltschutzverbände hatte all dies einschneidende Konsequenzen: Angesichts der Polarisierung der Umweltdebatte und der staatlichen Ausgrenzung der Vertreter von Umweltinteressen konnten sie ihre traditionelle Verbandsfunktion als intermediäre Institutionen kaum mehr wahrnehmen. Direkte Politikbeeinflussung ("Lobbying") und die Koalition mit anderen Interessenverbänden (Unternehmerverbände, Gewerkschaften usw.) blieben ihnen aufgrund der herrschenden Konfrontation in der Umweltpolitik verwehrt. Dabei fiel die Reaktion auf diese Veränderungen nicht nur zwischen den verschiedenen Verbänden, sondern auch unter den Mitgliedern in den Verbänden sowie Dachverbänden höchst unterschiedlich aus. Das Spektrum der Reaktionen reichte vom Rückzug auf einen unpolitischen praktischen Naturschutz bis zur Beteiligung an der öffentlichkeitsorientierten "Gegenmachtbildung" der Umweltbewegung (...).

602. Das Ergebnis dieser Entwicklung war Anfang der achtziger Jahre eine Annäherung der traditionellen Naturschutzverbände an die Zielsetzung der Umweltbewegung, und nicht – wie etwa in Frankreich eine dauerhafte Frontstellung und Dualität (...). Gemeinsam waren den mit oder in der Umweltbewegung entstandenen Organisationen (z. B. BUND, BBU) eine vorrangige Ausrichtung auf die Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit für umweltpolitische Fragen. Der größte Erfolg der Umweltbewegung und ihrer Organisationen dürfte darin zu sehen sein, daß sie im Verlauf der Polarisierungsphase die Abschottung der Öffentlichkeit gegen diese Anliegen aufbrechen konnten. Zu der in der Polarisierungsphase angestoßenen Annäherung der meisten traditionellen Naturschutzverbände an die Bewegungsorganisationen gehörte es, daß auch bei deren Aktivitäten das Ziel, eine umweltpolitische Öffentlichkeit zu aktivieren und für einen umfassenden Umweltschutz einzunehmen, mehr und mehr an Bedeutung gewann. Sie trugen darüber hinaus wesentlich dazu bei, vordem eher unpolitische traditionelle Naturschützer (z.B. Bund Naturschutz Bayern) zu mobilisieren und für einen umfassenden Natur- und Umweltschutz einzunehmen.

... Phase 3 (ab 1983): Ökologie als allgemeingesellschaftlich akzeptiertes Thema

603. Seit Anfang der achtziger Jahre wurde die umweltpolitische Polarisierung mehr und mehr überwunden und der umfassende Umweltschutz als ein allgemeines gesellschaftliches Interesse in der politischen Öffentlichkeit weitgehend anerkannt. In der damit einsetzenden dritten Phase eroberte sich das Umweltthema einen Spitzenplatz in den Medien, in den öffentlichen Debatten und dann auch auf der politischen Agenda aller Parteien und Großverbände. Kennzeichnend für diese Phase ist nicht zuletzt der Einzug der Grünen in den Bundestag. Die Zahl der gesetzlichen Regelungen im Umweltbereich stieg sprunghaft an. Zugleich flaute die Mobilisierung der Bevölkerung durch die Umweltbewegung jedoch ab. ...