

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 21 (1981)

Artikel: Umweltorganisationen und Umweltpolitik
Autor: Giger, Andreas
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172245>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 11.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

UMWELTORGANISATIONEN UND UMWELTPOLITIK

von Andreas Giger

Dr. phil. I

Projektleiter eines Nationalfondsprojektes, Schaffhausen

Die schweizerische Umweltpolitik wird zu einem wesentlichen Teil von auf Umweltfragen spezialisierten Organisationen, von eigentlichen Umweltorganisationen, mitgeprägt, weshalb sich eine eingehendere Beschäftigung mit dem Phänomen schweizerischer Umweltorganisationen aufdrängt. Eine Analyse der schweizerischen Umweltorganisationen und ihrer Rolle in der Umweltpolitik hat dabei ihren Blickpunkt zweifach zu wählen: Zum einen muss sie die Umweltorganisationen von aussen her betrachten, vom Standpunkt des gesamten politischen Systems aus, und dabei sowohl nach der Entstehungsgeschichte dieser Organisationen vor dem Hintergrund der politischen Landschaft der Schweiz fragen als auch nach ihren Funktionen und Wirkungen im Rahmen der Umweltpolitik. Zum anderen hat sie einen Blickpunkt von innen her zu wählen, der sowohl eine Beschreibung der konkreten, vielfältigen Organisations-Landschaft erlaubt als auch eine Skizze der internen Strukturen der einzelnen wichtigen Umwelt-Organisationen. Diese insgesamt vier Zugangswege zum Phänomen der schweizerischen Umweltorganisationen bilden denn auch die einzelnen Abschnitte der folgenden Arbeit.

La politique suisse de l'environnement porte en grande partie l'empreinte d'organisations connaissant à fond les problèmes de l'environnement, de véritables organisations de l'environnement donc. De ce fait, une étude plus approfondie du phénomène que représentent ces organisations suisses de l'environnement s'impose. Une analyse des organisations suisses de l'environnement et du rôle qu'elles jouent dans la politique de l'environnement se doit de choisir un double point de vue: d'une part, elle doit examiner les organisations de l'environnement en observateur extérieur, du point de vue de l'ensemble du système politique; il y a également lieu de s'interroger non seulement sur l'origine de ces organisations sur la toile de fond du paysage politique suisse, mais aussi sur leur rôle et les effets qu'elles exercent dans le cadre de la politique de l'environnement. D'autre part, ladite analyse doit encore se faire depuis l'intérieur permettant non seulement de décrire le paysage concret et multiple formé par l'ensemble de ces organisations, mais aussi de dresser une esquisse des structures internes des différentes organisations de l'environnement importantes. Un chapitre de l'étude ci-après est voué à chacune des ces quatre voies d'accès permettant d'aborder le phénomène des organisations suisses de l'environnement.

I. Entwicklungsgeschichte und politischer Hintergrund

Neue Organisationen, die bestimmte Ziele und Interessen in den politischen Entscheidungsprozess einbringen, entstehen nicht von selbst. Sie sind in ihrer Entwicklung vielmehr nur zu verstehen vor dem Hintergrund der politischen Landschaft, in der sie gross werden. Zumindest drei Voraussetzungen müssen gegeben sein, um solchen neuen Organisationen eine relevante Rolle im politischen Entscheidungsprozess zukommen zu lassen:

1. Ein neues gesellschaftliches Problem muss vorhanden sein.
2. In der Bevölkerung bzw. in relevanten Bevölkerungsteilen muss ein Bewusstsein um diese gesellschaftliche Problematik ausgebildet sein.
3. Die traditionellen intermediären Systeme versagen, das heisst, sie sind nicht in der Lage, den entstehenden Erwartungsdruck aufzunehmen und effizient in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen.

Alle drei Voraussetzungen sind im Bereich der Umweltpolitik gegeben. Dies kann nachfolgend nicht mit der an sich erforderlichen Ausführlichkeit bewiesen, wohl aber plausibel skizziert werden.

1. Ein neuer Problemdruck entsteht

Dass die vorherrschende gesellschaftliche Entwicklungsrichtung, die geprägt ist von der Ausrichtung auf die Zielsetzung einer stetigen Erhöhung des materiellen Lebensstandards und damit von der Orientierung am quantitativen, wirtschaftlichen Wachstum, gesellschaftliche Folgeprobleme verursacht, ist keine Erfindung der siebziger Jahre. Negative Konsequenzen des ständigen Wirtschaftswachstums in Form von Schäden an der Umwelt wurden schon früh wahrgenommen. Als Stichworte seien etwa genannt die Zerstörung natürlicher Landschaften und historisch gewachsener Ortsbilder, die Verschmutzung von Gewässern und Luft, die Zunahme der Lärmbelästigung oder die Ausrottung vieler Tier- und Pflanzenarten.

All diese Folgeschäden der gesellschaftlichen Entwicklung sind zum Teil seit Jahrzehnten spürbar. Innerhalb weniger Jahre aber erhielt der Problemdruck im Umweltbereich eine völlig neue Dimension. Die neuen Stichworte wurden alle zu Beginn der siebziger Jahre fast gemeinsam aktuell und virulent: Begrenztheit der globalen Ressourcen an Rohstoffen und Energie (Bericht des Club of Rome), ungelöste Probleme im Zusammenhang mit der forcierten Entwicklung der Atomenergie, Umweltbelastung durch Giftstoffe (Seveso, Gefährdung der Weltmeere durch Giftablagerungen), Belastung der Nahrungsmittel durch chemische Fremdstoffe usw.

Diese erst seit wenigen Jahren ernsthaft diskutierten Stichworte signalisieren insofern eine neue Dimension des gesellschaftlichen Problemdrucks, als die Gefährdung der Umwelt nicht mehr einfach nur punktuell, das heisst thematisch und geografisch begrenzt wahrgenommen werden kann, sondern einen umfassenden Charakter angenommen hat. Erstmals wird nämlich

die Möglichkeit sichtbar, die Umweltgrundlagen, auf denen die menschliche Gesellschaft ruht und beruht, durch die Entwicklung eben dieser Gesellschaft ernsthaft zu stören oder sie gar ganz zu zerstören, was auch das Ende der Existenz der menschlichen Gesellschaft bedeuten würde.

2. Vom punktuellen zum umfassenden Umwelt-Bewusstsein

Gesellschaftlicher Problemdruck wird erst dann für die politischen Entscheidungs-Systeme relevant, wenn ein entsprechendes Problembewusstsein in der Bevölkerung oder zumindest in bestimmten Bevölkerungsteilen entsteht und damit einen Erwartungsdruck an die Entscheidungsinstanzen bewirkt.

Die geschilderten punktuellen Umweltprobleme fanden schon früh ihre Entsprechung in einem meist auch organisierten Problembewusstsein. So sind sowohl der Schweizerische Heimatschutz als auch der Bund für Naturschutz über siebenzig Jahre alt. Auch andere Organisationen, die sich mit den punktuellen Umweltschäden beschäftigten, blicken auf eine teilweise beträchtliche Tradition zurück, handle es sich nun um den Tierschutz, um den Gewässerschutz, um den Schutz vor Lärm oder um die Pflege von Wanderwegen. Für die Behebung derartiger punktueller Umweltschäden konnte im politischen Entscheidungsprozess in der Regel Konsens vorausgesetzt werden. Immerhin kam es schon Ende der fünfziger Jahre zu einer kontroversen eidgenössischen Abstimmung, in der die Fronten zwischen den Interessen des Umweltschutzes und jenen des wirtschaftlichen Wachstums verliefen: Die Abstimmung um das Rhein-Flusskraftwerk Rheinau.

Trotzdem: Bis zum Ende der sechziger Jahre war die Vertretung von Umweltinteressen eine periphere, punktuelle Opposition innerhalb eines gesellschaftlichen Entwicklungstrends, der als solcher von praktisch niemandem ernsthaft in Frage gestellt wurde.

Dies änderte sich anfangs der siebziger Jahre. Eine eigentliche Ursache im Sinne einer monokausalen Erklärung für diese Wende lässt sich sicher nicht ausmachen, aber zweifellos wirkte die erste Studie des Club of Rome¹ über die Grenzen des Wachstums zusammen mit der ersten Demonstration der Opec-Staaten als Katalysator des Bewusstseinsbildungsprozesses. Erstmals wurde durch diese Ereignisse bewusst, dass die Umweltproblematik eine globale, ja apokalyptische Dimension beinhaltet. Die Auseinandersetzung um die Atom-Energie oder die potentielle Gefährdung durch Giftstoffe, wie sie im Fall Seveso sichtbar wurde, waren weitere Anlässe, die Ursachen der Umweltproblematik nicht mehr länger nur in fehlerhaften Teilfunktionen des gesellschaftlichen Systems zu suchen, sondern die gesamte Entwicklungstendenz dieser Gesellschaft ins Blickfeld zu nehmen.

1 D. Meadows et. al., *Die Grenzen des Wachstums*, Stuttgart 1972.

Die zunehmende Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen, die hemmungslose Ausbeutung von Energien und Rohstoffen auf Kosten künftiger Generationen und die steigende Produktion von Immissionen aller Art wurden immer stärker als zwangsläufige Konsequenzen eines ganz auf materielles Wachstum hin programmierten Wirtschafts- und Gesellschaftssystems verstanden, wobei es nicht mehr sinnvoll war, zwischen den privatkapitalistischen Systemen des Westens und den staatskapitalistischen des Ostens zu differenzieren, die in ihrer Wirkung offensichtlich kaum zu unterscheiden waren. Die punktuellen Umweltschäden wurden mehr und mehr als Symptome einer gesamthaften Umwelt-Krise verstanden. Umwelt-Bewusstsein erhielt eine umfassendere, systemkritische Dimension.

Die explizite Ausformulierung dieses neuen, umfassenden Umweltbewusstseins, das aus der Analyse punktueller Umweltschäden eine umfassende Krise der Gesellschaft und ihrer Entwicklungsrichtung diagnostizierte, war natürlich die Sache einer gesellschaftlichen Vorhut, wie meist vorwiegend unter jüngeren Intellektuellen zu finden. Unter den Vordenkern eines neuen, alternativen, ökologischen oder grünen Bewusstseins fanden sich nur wenige, die aus den politischen Entscheidungszentren stammten, etwa Eppler² oder Gruhl³. Vor allem in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre wurden jedoch viele Versuche unternommen, ökologische Modelle der Gesellschaft und Politik auszuformulieren⁴.

Während also in der eigentlichen Ökologie-Bewegung, die in der BRD auch zur Gründung eigener Parteien, der „Grünen“ führte, von einem sich zwar noch im Fluss befindlichen umfassenden alternativen Bewusstsein gesprochen werden kann, ist die Situation in der Gesamtbevölkerung wesentlich weniger klar. Das Stichwort „Umweltbewusstsein“ war bisher kein Thema der sozialwissenschaftlichen Forschung, weshalb verlässliche Daten völlig fehlen.

Immerhin bietet das schweizerische System mit seinen periodischen Volksabstimmungen einige Indizien. Vor allem aus Abstimmungen auf lokaler und regionaler Ebene wird dabei deutlich, dass Infrastrukturprojekte – etwa im Verkehrsbereich – nicht mehr so ohne weiteres akzeptiert werden wie in den Zeiten des totalen Konsens' über die Richtigkeit eines ständigen Wachstums. Diverse negative Volksentscheide über Strassen- oder Parkierungsprojekte zeigen, dass vor allem bei einer mehr oder weniger direkten Betroffenheit die Opfer an Umweltqualität, welche neue Infrastrukturprojekte verursachen, nicht mehr oppositionslos geschluckt werden. Ein Paradebeispiel bildet dabei

2 Erhard Eppler, *Ende oder Wende*, Von der Machbarkeit des Notwendigen, Stuttgart 1975.

3 Herbert Gruhl, *Ein Planet wird geplündert*, die Schreckensbilanz unserer Politik, Frankfurt a. M. 1978.

4 Gerd Michelsen, Fritz Kalberlah (Hrsg.), *Der Fischer Öko-Almanach*, Frankfurt a. M. 1980. Siehe auch Literaturhinweise in Detlef Murphy et. al., *Protest. Grüne, Bunte und Steuerrebelln, Ursachen und Perspektiven*, Reinbek 1979.

der Bau von Autobahnen: Während um 1960 die rechtlichen Grundlagen des Autobahnbaus, die den Betroffenen praktisch jede Mitbestimmungsmöglichkeit entzogen, noch mit überwältigenden Mehrheiten akzeptiert wurden, regen sich heute praktisch in allen Landesteilen oppositionelle Strömungen gegen noch geplante Autobahnabschnitte.

Seit spätestens 1970 besteht denn auch in der schweizerischen Bevölkerung ein fast totaler Konsens darüber, dass Umweltschutz ein wichtiges politisches Ziel sei. Dies bestätigen nicht nur repräsentative Meinungsumfragen, bei denen „Umweltschutz“ regelmässig an der Spitze der wichtigen politischen Postulate liegt, sondern auch die Annahme des Verfassungsartikels über Umweltschutz, die mit einer der höchsten je erzielten Mehrheiten erfolgte.

Dieser Grundsatzkonsens bedeutet allerdings keineswegs automatische Zustimmung zu konkreten Umweltschutzpostulaten. Entsprechende Verfassungsinitiativen („Albatros“, Demokratie im Nationalstrassenbau, autofreie Sonntage, Atomschutz u. a.) wurden alle abgelehnt. Die jeweiligen Abstimmungsergebnisse lassen vermuten, dass bei einer Bevölkerungsminderheit ein Umweltbewusstsein im skizzierten umfassenden Sinne vorausgesetzt werden kann. Dies schafft zusammen mit dem weitgehenden Konsens über die grundsätzliche Wichtigkeit von Umweltschutz (wobei „Umweltschutz“ hier noch stark im früheren punktuellen Sinn verstanden werden dürfte), einen beträchtlichen Erwartungsdruck an das politische System.

3. Das Versagen des intermediären Systems

Die schweizerische Politik der Nachkriegsjahre organisierte sich im wesentlichen entlang einer einzigen Konfliktlinie: Der wirtschafts- und sozialpolitischen. Natürlich kam es auch in anderen politischen Bereichen zu peripheren Konflikten, aber im wesentlichen boten weder die Aussen- noch die Sicherheitspolitik noch die Rechtspolitik Anlass zur permanenten Organisation unterschiedlicher politischer Kräfte entlang einer Konfliktlinie. Vielmehr verlief die Hauptfront gemäss dem klassischen Links-Rechts-Schema in der Wirtschafts- und Sozialpolitik zwischen den bürgerlichen Parteien und den Arbeitgeberverbänden auf der einen und den Linksparteien samt Gewerkschaften auf der anderen Seite. Dissens herrschte allerdings nur in der Frage der Verteilung der erarbeiteten Güter, kaum dagegen über die Organisation der Güterproduktion. Vielmehr war weitgehend ein umfassender Konsens darüber vorhanden, dass ein möglichst grosses wirtschaftliches Wachstum die Grundlage der Politik bilden müsse. Weil dazu eine grosszügige Infrastruktur gehört, wurde deren Ausbau zügig vorangetrieben, und zwar weitgehend im Konsens aller relevanten politischen Kräfte. Deshalb gibt es bis weit in die sechziger Jahre hinein abgesehen von punktuellen Ausnahmen (Rheinau-Kraftwerk) kaum Konflikte in der Verkehrs- und Energiepolitik.

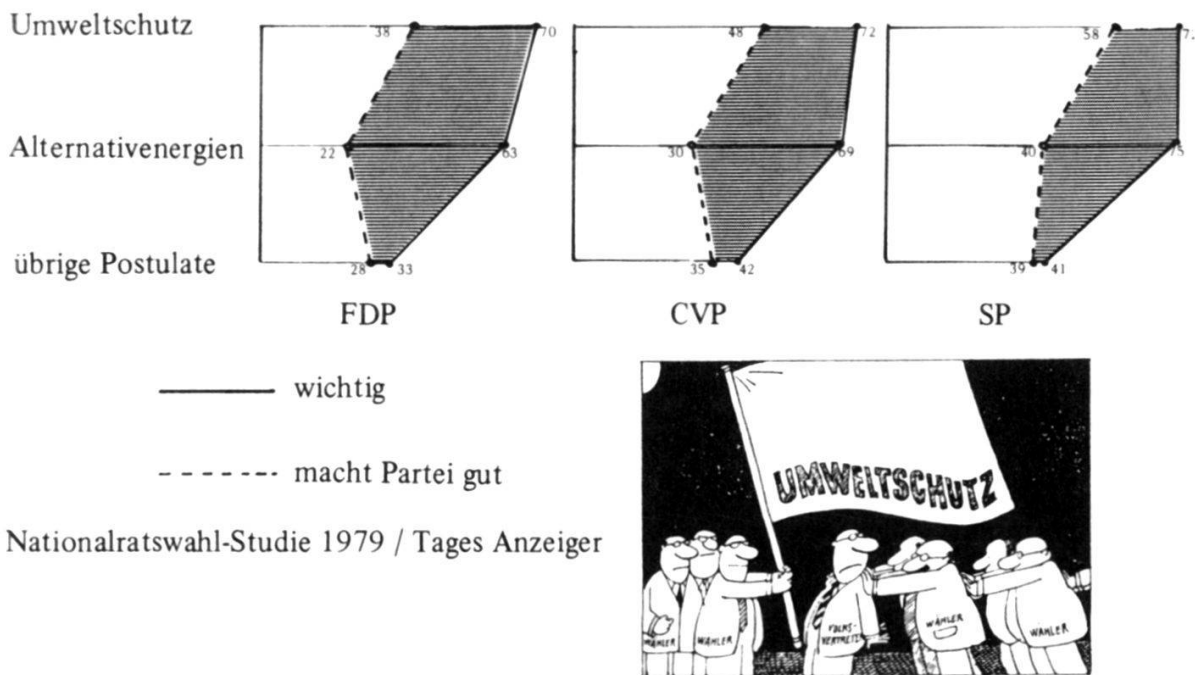
Der sich verstärkende Erwartungsdruck aus der Bevölkerung an das politische System, mehr für den Umweltschutz zu tun, traf deshalb das System

und die in ihm agierenden Gruppen unvorbereitet. Keine der relevanten Gruppierungen, vor allem auch der Parteien, war in der Lage, diese Postulate nahtlos in ihr Zielsystem einzubauen. Die Bewegung auf lokaler und regionaler Ebene gegen bestimmte Infrastruktur-Projekte organisierte sich deshalb in der Regel quer zu den Parteien, und dasselbe gilt auch für wichtige eidgenössische Bewegungen, für die stellvertretend die Bewegung gegen die Atomenergie genannt sei.

Natürlich nahmen alle wichtigen Gruppierungen des intermediären Systems, vor allem jene, die auf dem Wählerstimmen-Markt gegeneinander konkurrieren, also die Parteien, den Umweltschutz verbal in ihr Programm auf. An der Tatsache aber, dass die Hauptkonfliktlinie zwischen den Parteien nach wie vor die alte wirtschaftlich-soziale ist und dass sich auch die Anhänger und Wähler vornehmlich an dieser Linie orientieren, änderte diese Kosmetik wenig. Die Wähler, die ein erstaunliches Sensorium für Kompetenzen und Inkompetenzen der Parteien zeigen, nehmen diesen Zustand auch wahr, wie eine Untersuchung anlässlich der Nationalratswahl 1979 zeigt. Gefragt wurde dabei einerseits nach der Bedeutung einzelner politischer Postulate, also nach den Themen, die der Wähler durch die Parteien repräsentiert sehen will, und andererseits nach der Effizienz der eigenen bevorzugten Partei in diesen einzelnen Themenfeldern (formuliert als „das macht meine Partei gut“). Wie Abbildung 1 deutlich macht, herrscht dabei weitgehende Übereinstimmung zwischen den Repräsentationswünschen und den Repräsentationsleistungen der präferierten Partei, wobei die Kategorie „übrige Postulate“ vor allem die klassischen wirtschafts- und sozial-politischen Themen umfasst.

Anders im Bereich der Umweltpolitik: Hier nimmt der Wähler ein deutliches Repräsentationsdefizit wahr. Weder für den Umweltschutz noch für die Förderung von Alternativenergien tun die Parteien nach Meinung des Wählers genug. Interessant sind dabei im übrigen die kleinen Unterschiede zwischen den grossen Parteien. Auch dabei entspricht das Pauschalurteil des Wählers der politischen Realität. Wohl gibt es heute in allen Parteien einzelne Repräsentanten des ökologischen Denkens. Eine relevante Rolle spielen sie aber unter den grossen Parteien nur in der SPS. Der dortige Zustrom von jungen Intellektuellen hat die Umweltthematik in die parteiinterne Diskussion eingebracht. Eine wichtige Ursache der parteiinternen Konflikte in der SP ist das Aufeinanderprallen des neuen, umfassenden Umweltbewusstseins mit der klassischen, am Ziel des Wirtschaftswachstums um fast jeden Preis orientierten Position, wie es etwa in der Frage der Atomenergie deutlich wird. Dieser keineswegs auf die Schweiz beschränkte Konflikt innerhalb der Sozialdemokratie hat im Falle der SPS zu gewissen Kurskorrekturen in Richtung ökologische Position geführt, gerade in der Energiepolitik, was offenbar auch vom Wähler wahrgenommen wurde. Von einer umfassenden ökologischen Wende der Sozialdemokratie kann aber keine Rede sein, die Konflikte um den Kurs dauern vielmehr ungebrochen an und machen vielleicht am exemplarischsten deutlich, dass keine der grossen politischen Gruppierungen in der Lage war

Abbildung 1: Repräsentations-Defizite im Umweltbereich



und ist, den Erwartungsdruck in Sachen Umweltpolitik voll aufzunehmen und in entsprechendes Verhalten umzusetzen.

Ohne diesen Hintergrund ist die heutige Rolle der Umweltorganisationen nicht zu verstehen. Ihre Rolle in der Umweltpolitik verdanken die Umweltorganisationen der Tatsache, dass für die im Verlaufe der siebziger Jahre wachsenden Erwartungen an das politische System, mehr für die Erhaltung der natürlichen Umwelt und gegen die wachsenden Umweltschäden zu tun, kein entsprechendes Gefäss zur Verfügung stand. So wurden die Umweltorganisationen zu diesem Gefäss, wobei sich zum Teil interessante Entwicklungen und Zielverschiebungen bei bestehenden Organisationen ergaben.

II. Die wichtigsten Umwelt-Organisationen

1. Abgrenzungsprobleme

Der pauschale Begriff „Umweltorganisation“ enthält ein wichtiges Abgrenzungsproblem: Was ist überhaupt eine Umweltorganisation?

Diese Frage erhält ihre Relevanz durch die skizzierte Entwicklung von der Problematik punktueller Umweltschäden zur umfassenden Bedrohung der Umwelt mit globalen Dimensionen und durch die parallel verlaufende Entwicklung des entsprechenden Problembewusstseins. Diese Entwicklung ist ja keineswegs abgeschlossen, weshalb sich die Frage stellt, ob allenfalls nur bestimmte Organisationen mit der Bezeichnung „Umweltorganisation“ zu belegen seien.

Denkbar sind zwei Positionen, eine enge und eine weite. Die weite würde alle Organisationen zu den Umweltorganisationen zählen, die sich mit irgendeinem Teilaspekt der Umweltproblematik beschäftigen, die enge nur jene, die sich mit der Umwelt in einem umfassenden Sinne befassen. Wenn im folgenden nur auf eine Auswahl an Umweltorganisationen näher eingegangen wird, die eher dieser zweiten Definition folgen, dann hat dies allerdings nicht inhaltliche, sondern ausschliesslich pragmatische Gründe.

In der Tat bedeutet die Entwicklung vom punktuellen zum vernetzten Umwelt-Bewusstsein ja nicht, dass es keine punktuellen, abgrenzbaren Umweltprobleme mehr gäbe. Der Begriff „punktuell“ hat dabei einen geografischen wie einen thematischen Sinn. Geografisch gesehen gibt es viele Umweltorganisationen, die sich auf lokale bzw. regionale Probleme konzentrieren, wobei es sich in den meisten Fällen nicht um eine umfassende Umweltpolitik handelt, sondern um die Beschäftigung mit konkreten Projekten, etwa um die Verhinderung bestimmter Strassenprojekte mit negativen Folgen für die Umwelt und anderes mehr. Sich über diese geografisch punktuellen Organisationen einen einigermaßen vollständigen Überblick zu verschaffen, erweist sich auch deshalb als beinahe unmöglich, weil sie sehr oft ad hoc für ein bestimmtes Problem gebildet werden und sich entsprechend schnell wieder auflösen. Obwohl die Bedeutung dieser Organisationen im Rahmen kommunaler und kantonaler Politik nicht zu unterschätzen ist, wie verschiedene konkrete Beispiele zeigen, werden sie hier aus pragmatischen Gründen vernachlässigt.

Der andere Wortsinn von „punktuell tätigen Organisationen“ betrifft die Konzentration auf bestimmte, abgrenzbare Themenbereiche innerhalb des umfassenden Felds der Umweltpolitik. Die Existenz sehr vieler Organisationen, die sich gesamtschweizerisch mit einem bestimmten Teilaspekt der Umweltproblematik beschäftigen, hat historische wie strukturelle Gründe:

- Historisch gesehen wurden wie skizziert sehr lange einzelne Umweltschäden isoliert wahrgenommen. Entsprechend bildeten sich für jedes Teilproblem eigenständige Organisationen aus, die alle der Gesetzmässigkeit folgen, wonach einmal bestehende Organisationen eine starke Tendenz zur Sicherung der eigenen Existenz aufweisen.
- Innerhalb der politischen Strukturen der Schweiz werden die Umweltprobleme nach wie vor punktuell behandelt. Um die Verkehrspolitik etwa kümmern sich bekanntlich zwei Departemente; die im Rahmen der Umweltproblematik immer wichtiger werdende Landwirtschaftspolitik ist Sache des Volkswirtschaftsdepartements; für eine umfassende eidgenössische Energiepolitik fehlen die nötigen Grundlagen. Dasselbe gilt für den engeren Bereich des Umweltschutzes solange, bis das Umweltschutzgesetz endlich geboren sein wird. Das Amt für Umweltschutz hat heute deshalb nur relativ wenige, eng gefasste Aufgabenbereiche etwa im Bereich der Schadstoffproblematik. Etwas besser ist die Lage im Bereich Natur- und Heimatschutz, wo seit 1962 ein Verfassungsartikel und seit 1966 ein Gesetz existieren. Die entsprechende Behörde ist jedoch ohne organisato-

rische Verbindung zum Amt für Umweltschutz dem Bundesamt für Forstwesen angegliedert. Umweltpolitik ist also im staatlichen Entscheidungssystem punktuell strukturiert, so dass es nicht erstaunt, wenn die jeweiligen nichtstaatlichen Organisationen ähnlich punktuell organisiert sind.

Auch die Liste dieser Organisationen mit einem abgegrenzten Tätigkeitsfeld innerhalb der gesamten Umweltproblematik ist lang. Stellvertretend für viele seien einige Namen herausgegriffen:

- Verkehrspolitik: Verkehrsclub der Schweiz (VCS)
- Energiepolitik: Schweizerische Energie-Stiftung (SES), Vereinigung für Sonnenenergie
- Planung, Landschafts- und Ortsbildschutz: Schweizer Heimatschutz, Schweiz. Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege
- Gewässerschutz: Aqua Viva
- Lärmbekämpfung: Schweizerische Liga gegen den Lärm
- Tierschutz: Schweiz. Tierschutzverband, Schweiz. Landeskomitee für Vogelschutz, Verband Schweizerischer Vogelschutzvereine
- Naturnahe Erholung: Schweiz. Alpenclub (SAC), Touristenverein Naturfreunde, Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für Wanderwege

Die Liste liesse sich beliebig verlängern. Diese Organisationen tragen auf ihrem abgegrenzten Gebiet Wesentliches zur politischen Entscheidungsfindung bei, oft mit erstaunlich geringen Kapazitäten. Stellvertretend für viele seien zwei Beispiele herausgegriffen: Die Verankerung der Wanderwege im eidgenössischen Recht war ohne die Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Wanderwege nicht denkbar, und die Rettung der Silser Ebene im Oberengadin ist zu einem wesentlichen Teil das Werk der Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege.

Eine umfassende Analyse all dieser punktuell arbeitenden Umweltorganisationen müsste eine genaue Analyse der jeweiligen Tätigkeitsfelder, der darin virulenten Konflikte, der institutionell vorgesehenen Entscheidungsstrukturen, der Struktur und Arbeitsweise der jeweiligen Organisation und ihrer Wirkungen enthalten und würde daher den Rahmen dieses Aufsatzes bei weitem sprengen. Von Funktion und Wirkung her sind zweifellos auch all diese thematisch punktuell arbeitenden Organisationen zu den Umweltorganisationen zu zählen, doch werden sie hier aus pragmatischen Gründen wie die geografisch begrenzten Organisationen vernachlässigt. Im Rahmen dieses Aufsatzes drängt sich eine Konzentration auf drei gesamtschweizerisch wirkende Organisationen mit einer mehr oder weniger umfassenden Zielsetzung im Umweltbereich auf.

2. Der Schweizerische Bund für Naturschutz – SBN

Ob der Schweizerische Bund für Naturschutz – SBN – tatsächlich der Definition einer umfassenden Umweltorganisation entspricht, dürfte nicht ganz einfach zu entscheiden sein. Seine Geschichte, gerade jene der letzten Jahre,

zeigt aber exemplarisch die Probleme der Entwicklung von der punktuellen Problematik zum umfassenden Umweltbewusstsein und die daraus für die Umweltorganisationen erwachsenden Konflikte.

Entstehungsgeschichtlich ist der SBN zweifelsfrei den punktuellen Organisationen zuzurechnen. Er ist das Produkt einer aktiven Bewegung zum Schutze der Natur von Anfang dieses Jahrhunderts. Naturschutzmassnahmen reichen zeitlich zwar weiter zurück, doch die Anfänge der organisierten Naturschutzbewegung entstammen der Zeit der Jahrhundertwende, die geprägt war von einer raschen wirtschaftlichen Entwicklung, dem Beginn eines spürbaren Tourismus und der raschen verkehrsmässigen Erschliessung weiterer Gebiete. Es waren vor allem wissenschaftlich interessierte Kreise, die die ersten organisierten Massnahmen zum Schutze bedrohter Naturgüter ergriffen. Aus dem Kreis der „Naturforschenden Gesellschaft“ kam die Initiative zur Gründung eines schweizerischen Nationalparks nach amerikanischem Vorbild. Der SBN wurde 1909 vorwiegend als Träger- und Finanzierungsorganisation für den schweizerischen Nationalpark im Unterengadin gegründet.

Der Unterhalt des Nationalparks zählt bis heute zu den wesentlichen Aufgaben des SBN, auch wenn er durch ein neues Gesetz jetzt durch den Bund teilweise entlastet wird. Die Schaffung von Schutzgebieten ist darüber hinaus ein zentrales Mittel der SBN-Politik. Über 200 Schutzgebiete befinden sich heute im Besitz des SBN und werden von ihm unterhalten.

Der SBN spielt bei Planungs- und Erschliessungsfragen eine wesentliche Rolle, auch wenn seine Vertretung in der eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission nicht institutionalisiert ist. Dagegen verankert das Natur- und Heimatschutzgesetz das Beschwerderecht für gesamtschweizerische Organisationen, die sich statutengemäss mit Natur- und Heimatschutz befassen, womit neben dem Schweizerischen Heimatschutz vor allem der SBN anvisiert ist. Dieses Beschwerderecht für Organisationen ist zwar sehr restriktiv gefasst⁵, doch wurde es vom SBN in einigen Fällen, in denen direkte Naturschutzinteressen tangiert wurden, schon mit Erfolg angewendet.

Während also die direkten Interventionen des SBN in den politischen Entscheidungsprozess sich weitgehend auf den engeren Bereich des eigentlichen Naturschutzes beschränken, sind die weiteren Interventionen umfassender. Diese betreffen vor allem die Bewusstseinsbildung, wozu verschiedene Mittel verwendet werden. Die knapp hunderttausend Mitglieder erhalten ein Bulletin, das Themen aus der gesamten Umweltproblematik umfasst. Gegen aussen wird mit Pressebulletins, mit Wanderausstellungen sowie mit einem Naturschutzzentrum gearbeitet.

Eine wichtige Rolle im System der indirekten politischen Interventionen spielen die Empfehlungen von Umweltorganisationen im Rahmen der direk-

5 Enrico Riva, *Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht*, Bern 1980.

ten Demokratie. Solche Stellungnahmen sind in der Phase der Lancierung von Initiativen und Referenden wie als eigentliche Abstimmungsempfehlungen möglich und haben bei der doch relativ breiten Mitgliederbasis vor allem der beiden grossen Organisationen SBN und WWF ein nicht unbeachtliches Gewicht. Gegen aussen erlauben solche Stellungnahmen Einblick in das Selbstverständnis der jeweiligen Umweltorganisation, vor allem in die Frage, wie umfassend sie ihr umweltpolitisches Engagement versteht.

Zielausweitungen haben beim SBN etwa in den Feldern Verkehrspolitik oder Raumplanung stattgefunden. Ähnliches gilt auch für die Energiepolitik, doch zeigt gerade dieser Bereich, dass die Zielausweitung beim SBN zum Teil kontrovers ist. Energiepolitik ist nach heutigem Selbstverständnis des SBN für ihn „zwar keine zentrale Aufgabe, aber eine wichtige Rahmenbedingung für seine Natur- und Umweltschutzpolitik“⁶. Entsprechend figurierte der SBN 1974 als Herausgeber von Thesen zum Energiesparen und 1978 als Mitherausgeber des Energiekonzepts „Jenseits der Sachzwänge“. Auch für die Energiepolitik ist also beim SBN eine Ausweitung der Zielsetzung in Richtung umfassende Umweltpolitik festzustellen.

Dabei gibt es jedoch offenkundig Grenzen. Konfliktstoff bildet die Haltung zur Atomenergie. 1975 wurde die Atomschutzinitiative vom SBN eindeutig unterstützt. Heute jedoch schreibt der SBN „in diesem Sinne will sich der SBN zu Grundsatzfragen äussern, ohne sich in den Einzelheiten aufzureiben“⁶. Anlass zu dieser sibyllinischen Formulierung ist die Haltung des SBN zu den beiden aktuellen energiepolitischen Initiativen. Diese beiden Initiativen, eine neue, verbesserte Atomschutzinitiative sowie eine Energieinitiative, die generell eine neue Energiepolitik fordert, werden von verschiedenen Umwelt-Organisationen (u. a. SES und WWF) getragen, gehören von den inhaltlichen Intentionen her eng zusammen und wurden nur aus formaljuristischen Gründen getrennt. Entsprechend lautete auch der Antrag des SBN-Vorstands an die übergeordnete Entscheidungsinstanz des SBN (siehe Abschnitt IV, Strukturen), beide Initiativen zu unterstützen. Diese Instanz jedoch beschloss, nur die Energie-Initiative zu unterstützen. Dieses Beispiel und auch der Umstand, dass einzelne kantonale SBN-Sektionen trotzdem beide Initiativen unterstützen, macht deutlich, dass die Frage der inhaltlichen Abgrenzung innerhalb des SBN zur Zeit kontrovers ist. Die Atomenergie-Frage mit ihren zweifellos vorhandenen politischen Implikationen wird dabei zum Katalysator einer Auseinandersetzung über die Abgrenzung des eigenen Engagements. Die unterschiedliche Haltung 1975 und 1980 zeigt auch, dass in der Entwicklung vom punktuellen zum umfassenden Umweltbewusstsein einer Organisation wie das SBN Sprünge vorwärts und zurück möglich sind. Offenkundig sind heute zwei ähnlich starke Lager vorhanden, die konkrete Entscheidungen eher zufällig wirken lassen. Die Entscheidung von 1975 hatte angedeutet, der SBN entwickle sich zu einer umfassenden Umwelt-

⁶ *Schweizer Naturschutz*, Bulletin des SBN, 1/81, S. 16.

organisation, jene von 1980 zeigt, dass dieser Weg nicht sofort konsequent zu Ende beschritten wird, auch wenn das von Skeptikern stammende Urteil „Blümchenzähler-Club“ sicher zu hart ist.

3. Der World Wildlife Fund Schweiz – WWF

Geht man von den veröffentlichten Stellungnahmen aus, so ist der WWF Schweiz heute jene Umweltorganisation, die am stärksten von einem umfassenden Konzept der Umweltpolitik ausgeht. Er entspricht ziemlich genau dem skizzierten Umweltbewusstsein der siebziger Jahre, so dass leicht der Eindruck entstehen könnte, er sei ein Produkt dieser Zeit.

Dem ist aber nicht so. Auch der heutige WWF entstammt, ähnlich wie der SBN, früheren, wesentlich eingeschränkteren Wurzeln. Die Wurzel des WWF heisst „Artenschutz“. Seit 1900 verschwindet auf der Erde jedes Jahr eine Tierart für immer, seit 1965 sind es gar zwei Arten pro Jahr. Klassischer Naturschutz im Sinne des SBN beschränkte sich aber auf einzelne, vornehmlich entwickelte Länder, in den Ländern der dritten Welt, in denen das Problem mindestens ebenso virulent war, bestanden kaum Organisationen für den Artenschutz. In dieses Vakuum hinein wurde der WWF als internationale Stiftung gegründet, um sich weltweit für die bedrohte Natur einzusetzen. Zu diesem Zweck wurden konkrete Projekte gestartet, wobei in der Regel zuerst die wissenschaftlichen Grundlagen für Artenschutzprogramme erarbeitet wurden, ehe eigentliche Schutzprojekte realisiert werden konnten. Bekannte Aktionen in diesem Stil aus jüngerer Zeit sind etwa jene für den Tiger oder den Elefanten.

Die nationalen Unterorganisationen des internationalen WWF wurden vornehmlich mit dem Ziel gegründet, finanzielle Mittel für diese internationalen Projekte zu sammeln, wobei ein Teil der gesammelten Mittel auch für nationale Projekte vorgesehen war. Der WWF Schweiz wurde im gleichen Jahr wie der WWF International (1961) gegründet.

Gemäss dem Vertrag zwischen den beiden Organisationseinheiten gehörte neben der Mittelbeschaffung zu den Aufgaben des WWF Schweiz auch „die Aufklärung und Propagierung des Umdenkens“. Tatsächlich ist dieser Zielbereich, der bereits stark an ein umfassenderes Umweltbewusstsein erinnert, von Anfang in die Aufgabenstellung des WWF integriert. Wohl prägten die Artenschutz-Programme wie auch die Öffentlichkeitsarbeit des WWF unter dem Signet des Panda-Bären stark das Image einer auf Artenschutz spezialisierten Organisation, doch eine Zielausweitung in Richtung umfassende Umweltarbeit wird im Zweckartikel der Stiftung WWF international bereits impliziert:

„Zweck des WWF ist die Erhaltung der Natur in all ihren Erscheinungsformen – Pflanzen, Tiere, Landschaft, Luft, Gewässer, Humus und Bodenschätze – zum Wohl der Menschheit.“

In einem internen Papier des WWF Schweiz, den „Grundlagen zur Öffentlichkeitsarbeit“, formulierte der WWF 1977 sein Selbstverständnis im Bezug auf ein umfassendes Umweltkonzept. Dieses Selbstverständnis lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Ausgangspunkt ist eine ökologische Denkweise. Die Ökologie als Lehre von den gegenseitigen Abhängigkeiten beschreibt ein biologisches und klimatisches Gleichgewicht auf der Erde, das Voraussetzung allen, auch des menschlichen Lebens ist. Das ökologische Gleichgewicht wird dabei durchaus als dynamisch angesehen, doch steht es in Gefahr, durch rücksichtslose menschliche Eingriffe irreversibel gestört zu werden, was nicht nur die Überlebenschancen von Tier- und Pflanzenarten, sondern auch jene des Menschen gefährdet.
- Ziel des WWF ist es deshalb, Tier- und Pflanzenarten (nicht einzelne Exemplare) zu erhalten, was nicht ohne Schutz intakter Lebensräume (Biotope) denkbar ist.
- Dieses Ziel lässt sich ohne Berücksichtigung gesellschaftlicher Zusammenhänge nicht erreichen. Dazu gehört die Erkenntnis, dass der Mensch vor allem in der hochzivilisierten Welt durch Wegwerfwirtschaft und Rohstoffverschwendung, also durch rücksichtslose Übernutzung der Natur, das ökologische Gleichgewicht mehr und mehr gefährdet und damit seine eigenen Lebensgrundlagen in Gefahr bringt.
- Die Übernutzung der Natur wird nicht zuletzt auf eine Überbetonung der materiellen menschlichen Werte zurückgeführt, die unter Inkaufnahme von fortschreitender Spezialisierung und Sinnentleerung der Arbeit, Zerstörung von menschlichen Beziehungen und Abhängigkeit vom Konsum den „Wohlstand“ als oberstes Ziel allen individuellen und gesellschaftlichen Tuns definiert. Eine humanistische Kultur wird als Gegenwert entworfen, weil nur sie das Wiederfinden des ökologischen Gleichgewichts als kulturelle Aufgabe beinhalten kann. Schöpferische Mitwirkung des Einzelnen in allen Bereichen wird als integrierender Bestandteil dieser Gegenwerte betrachtet.
- Zwischen Natur und Gesellschaft werden also Parallelen gesehen; Verschwendungs- und Prestigesucht sowie künstliche Bedürfnisse bedrohen nicht nur die materiellen Grundlagen, sondern auch die geistigen unserer Gesellschaft. Quantitatives Wachstum ist deshalb durch qualitatives zu ersetzen.
- Mittel zur Wiedergewinnung des ökologischen Gleichgewichts sind eine sparsame Nutzung der Ressourcen (Rohstoffe, Energie usw.), Ersatz schädlicher Techniken durch Recycling-Methoden, Überwälzung ökologischer und sozialer Kosten auf den Verursacher zwecks Förderung umweltfreundlicherer Produkte, Verkehrs- und Dienstleistungen; Alternativ-Forschung. Grundlagen-Eingriffe sind Symptom-Bekämpfungen vorzuziehen.
- Ökologisches Handeln setzt ein entsprechendes Bewusstsein voraus, weshalb der Bewusstseinsbildung und Erziehung von Öffentlichkeit und Entscheidungsträgern grosses Gewicht beigemessen wird.

- Umweltprobleme haben meist eine politische Dimension, weshalb die demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten zugunsten der Umwelt voll auszuschöpfen sind. Dabei werden offene, dezentrale Entscheidungsstrukturen angestrebt.
- Ökologie ist eine internationale Angelegenheit, weshalb es Aufgabe der Schweiz ist, weltweit einen aktiven Beitrag zu leisten.
- Der Einsatz für ein ökologisches Gleichgewicht wird aus der Verantwortung des Menschen für seine Umwelt abgeleitet. Einsatz für die Natur liegt jedoch im ureigenen Interesse des Menschen.

Diese Zielsetzung enthält also ein starkes gesellschaftliches und politisches Element. In der Öffentlichkeitsarbeit des WWF, die neben der Beteiligung an konkreten Projekten eindeutig das Haupttätigkeitsfeld darstellt, kamen denn auch schon recht früh Themen zur Behandlung, die ausserhalb des klassischen Artenschutzes liegen und zu einem umfassender definierten Feld der Umweltpolitik gehören. Genannt seien etwa die Energiepolitik, die Verkehrspolitik oder das Biozid-Programm.

Dabei beschränkt sich der WWF nicht auf allgemeine Bewusstseinsbildung. Vielmehr interveniert er direkt in politische Entscheidungen, etwa bei der Atomschutzinitiative 1977, für die er sich mit einer eigenen Kampagne massiv engagierte. Ähnliches gilt für andere Politik-Bereiche auf nationaler, aber auch auf regionaler Ebene. Jüngstes Beispiel ist das Mittragen der beiden neuen atomkritischen Energieinitiativen.

Auch innerhalb des WWF herrscht über dieses umfassende umweltpolitische Engagement kein totaler Konsens. Es gibt nach wie vor Organisations-teile, die eine Beschränkung auf den klassischen Artenschutz wünschen oder doch zumindest einen Verzicht auf direkte politische Interventionen. Diese Auffassung der WWF-Zielsetzung befindet sich aber in einer eindeutigen Minderheitsposition. Die Entwicklung zur umfassenden Umweltorganisation ist beim WWF wesentlich weiter fortgeschritten als beim SBN und erscheint irreversibel.

4. Die Schweizerische Gesellschaft für Umweltschutz – SGU

Während der WWF einen sehr hohen und der SBN ebenfalls einen recht hohen Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit haben dürften, arbeitet die SGU weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Sie entstand vor zehn Jahren aus einem konkreten Anlass heraus. Ansatzpunkt war die Lärmproblematik, die zu einer Initiative gegen den Überschallknall führte (damals waren die zivilen Überschall-Flugzeuge wie Concorde aktuell). Nachdem der Bund von sich aus im intendierten Sinne aktiv wurde, konnte die bestehende Organisationsstruktur für andere Zwecke übernommen werden, wobei sich die Zielsetzung über die Lärmbekämpfung hinaus ausweitete.

Zu den Charakteristiken der SGU gehört es, dass sie sich von Anfang an nicht an ein breites Publikum wandte – weder im Sinne der Öffentlichkeits-

arbeit noch der Mitgliederrekrutierung – sondern an Fachleute und entsprechende Organisationen. Die Gründermitglieder hatten zum Teil hochkarätige Kaderpositionen in der Wirtschaft inne, weshalb vor allem zu Beginn viele Wirtschaftsunternehmen zu den Mitgliedern zählten und auch entsprechende Beiträge zahlten. Heute ist nicht zuletzt wegen der Arbeit der SGU, die in manchen Bereichen zwangsläufig wirtschaftlichen Interessen zuwiderläuft, ein Umschichtungsprozess in Gang, indem Industrieunternehmen durch Einzelmitglieder ersetzt werden.

Der sehr kleine Kreis von Mitgliedern (siehe auch Abschnitt „Strukturen“), welcher Kurs und Arbeit der SGU prägt, weist deutlich ein anderes Selbstverständnis auf als etwa der WWF. Während in WWF Ansätze zu einem alternativen Bewusstsein zu finden sind, die weit über den eigentlichen Umweltbereich hinaus in gesamtgesellschaftliche und politische Bereiche hineinreichen, beschränkt sich das alternative Denken in der SGU auf den eigentlichen Umweltbereich. Dies ist vor allem dadurch zu erklären, dass die meisten aktiven SGU-Mitglieder aus Kaderpositionen in Wirtschaft und Staat stammen und ein entsprechend ungebrochenes Verhältnis zu den Grundlagen der schweizerischen Gesellschaft haben. Es ist demnach auch klar, dass ausschliesslich institutionelle Mittel für die Veränderung der Rechtsordnung angewendet werden, steht doch die SGU nach Aussagen eines Exponenten „mit beiden Beinen auf dem Boden unseres Rechtsstaates“. Die politische Grundtendenz ist massgeblich „liberal“ im alten Sinne des Wortes (von 1848), wobei in vielen politischen Fragen ausserhalb des Umweltbereichs kein Konsens existiert.

Entsprechend ist im Selbstverständnis der SGU ihre umweltpolitische Strategie, die umschrieben wird mit dem Begriff des „progressiven Technokratismus“. Gearbeitet wird damit, dass in die bestehenden Entscheidungsstrukturen alternative Inhalte eingebracht werden. Dies gilt vor allem für die Bereiche der Konsumentenpolitik, der Landwirtschaftspolitik, der Lufthygiene und der Lärmbekämpfung und generell für das Umweltrecht. Die meisten auf Umweltrecht spezialisierten Juristen sind in der SGU organisiert und versuchen zum Beispiel, via Vertreter in den eidgenössischen Räten das sich in Beratung befindliche Umweltschutzgesetz im Sinne des Umweltschutzes zu beeinflussen. Dieses Beispiel ist ein guter Indikator für das Selbstverständnis der SGU, die für den Umweltschutz arbeiten will, indem sie die entsprechenden Fachleute organisiert, von ihnen alternative Inhalte erarbeiten lässt und diese in den politischen Entscheidungsprozess einbringt, sei es durch direktes Lobbytum oder indirekter durch Beratung von Entscheidungsträgern. Da die SGU mit dieser Arbeit aber offensichtlich Wirkung erzielt und sich zudem nicht auf einen Bereich spezialisiert, sondern weitere Umweltbereiche abdeckt, gehört sie in den Kreis der drei grossen Umweltorganisationen, auch wenn sie der Öffentlichkeit kaum bekannt ist.

III. Funktionen im politischen Entscheidungsprozess

Die Hauptfunktion von politischen Organisationen und Gruppen ist nach gängiger wissenschaftlicher Auffassung⁷ die Leistung eines Inputs in das politische Entscheidungssystem. Dazu gehört im einzelnen die Artikulation von Interessen und Zielvorstellungen, das Rekrutieren und Sammeln von Leuten mit ähnlichen Vorstellungen sowie die Mitwirkung bei der politischen Entscheidungsfindung.

Interessant ist in diesem Zusammenhang bei der Analyse der Funktionen der Umweltorganisationen die Unterscheidung von Vilmar⁸ zwischen unverbindlichen Mitwirkungs- oder Partizipationsleistungen im Sinne eines „herrschaftsfreien Dialogs“ und verbindlicher Partizipationsleistung im Sinne der direkten Beeinflussung von Normensetzung durch das politische System. Im Falle der schweizerischen Umweltorganisationen sind eindeutig beide Funktionen von Belang.

1. Direkte Eingriffe in Entscheidungsprozesse

Auch bei der Betrachtung der direkten Mitwirkung der Umweltorganisationen bei politischen Entscheidungsprozessen drängt sich eine Differenzierung auf. Zu unterscheiden ist die Setzung genereller Normen, wie sie auf Verfassungs- und Gesetzesstufe formuliert werden, von der Setzung konkreter Normen, die vor allem auf der Ebene der Verordnungen geschieht.

Dieser letztere, stark technisch geprägte Bereich hat im Umweltschutz eine nicht zu unterschätzende Bedeutung, werden doch heute viele Probleme gerade im Bereich der Immissionen und des Immissionsschutzes gesetzlich geregelt, wobei der konkreten Ausgestaltung etwa in Form von zulässigen Grenzwerten grosse Bedeutung zukommt. In diesem Bereich der Normensetzung sind die grossen Umweltorganisationen kaum präsent, dagegen andere, die vorwiegend technische Zielsetzungen haben und auch entsprechend strukturiert sind. Die beiden wichtigsten dieser Verbände, die auch eine entsprechende Rolle bei der Setzung konkreter, meist technischer Normen spielen, sind die Schweizerische Vereinigung für Gesundheitstechnik – SVG und die Schweizerische Vereinigung für Gewässerschutz und Lufthygiene – VGL.

Der andere Aspekt der direkten Eingriffe betrifft die Setzung genereller Normen auf Verfassungs- und Gesetzesebene. Die Verfassungsebene spielt dabei eine eher untergeordnete Rolle: Die verfassungsmässigen Grundlagen für den Umweltschutz sind vorhanden, die diversen Versuche, mit Verfassungsinitiativen Umweltschutzziele zu erreichen (siehe Abschnitt I.2.) sind

⁷ Klaus von Beyme, *Die politischen Theorien der Gegenwart*, München 1972 / Erich Gruner, *Die Parteien in der Schweiz*, Bern 1978² / Fritz Vilmar, *Strategien der Demokratisierung*, Darmstadt, Neuwied 1973.

⁸ Vilmar, a. a. O.

im System der schweizerischen Demokratie ohnehin mit so wenig Erfolgchancen behaftet, dass ihre Funktion stärker darin besteht, die Öffentlichkeit oder bestimmte Teile davon für Umweltprobleme zu sensibilisieren als konkretes Recht zu schaffen.

Auf der Gesetzes-Ebene sind dagegen laufend Entscheidungen zu fällen, die direkte Auswirkungen auf die Umwelt haben. Da diese Gesetze von Ausnahmen abgesehen nicht vors Volk kommen, sind direkte Interventionen in der Phase der Vorbereitung und Gestaltung eines Gesetzes wie des Entscheids darüber unerlässlich, wenn ein Einfluss ausgeübt werden soll.

Klassisches Beispiel für diese direkte Intervention ist das Umweltschutzgesetz, dessen zweite Auflage sich Anfangs 1981 in der Phase der Beratung durch die nationalrätliche Kommission befindet. Die Umweltorganisationen hatten sich schon früher mit Verlautbarungen und Forderungen gemeldet. In der NR-Kommission sitzen nun zudem Nationalräte mit direkten und indirekten Verbindungen zu den Umweltorganisationen, die von dort mit alternativen Formulierungen und Argumenten versorgt werden. Die Hauptrolle spielt dabei entsprechend ihrer Struktur und Strategie die SGU.

Es handelt sich bei dieser direkten Form der politischen Intervention, die sich auch etwa in parlamentarischen Vorstössen äussern kann, um das klassische Verhalten einer Lobby. Ausserhalb des Parlaments stehende Organisationen mit bestimmten Interessen haben dabei ihre Vertreter in den Entscheidungsorganen, die von ihnen unterstützt und beraten werden. Das Lobbytum ist in allen parlamentarischen Demokratien eine alltägliche Erscheinung, vor allem wo es um wirtschaftliche Interessen geht, und wurde von den Umweltorganisationen als Form der direkten politischen Intervention ohne grosse Änderungen übernommen.

Die Berechtigung und Wirksamkeit dieser Art von Lobbytum von Seiten der Umweltorganisationen wird auch bei den zuständigen Verwaltungsstellen durchaus gesehen. Es gäbe in vielen Umweltschutzfragen massive, vor allem wirtschaftliche Interessen, die den Umweltschutzforderungen entgegenstünden. In dieser Situation sei es wichtig, die Gegenposition wirksam zu vertreten. Im schweizerischen System mit seinen starken Neigungen zum Kompromiss müssten die Ausgangspflöcke weit gesteckt werden, damit schliesslich beim Kompromiss ein Resultat erzielt werden könne, dass in der gewünschten Richtung liege. Lobbytum also als eine Form des orientalischen Bazars: Der Verkäufer muss einen Preis von 1000 verlangen, wenn er schliesslich 500 erzielen will, eine weniger hohe Ausgangsposition hätte ein geringeres Ergebnis zur Folge – und dasselbe gilt umgekehrt für den Käufer.

Die Umwelt-Lobby als „Hefe, die den Kuchen zum Treiben bringt“ (so eine Äusserung aus dem Amt für Umweltschutz) funktioniert nur, wenn sie effizient arbeitet. Diese Effizienz wird natürlich durch die sehr begrenzten Ressourcen und Kapazitäten der Umweltorganisationen beeinträchtigt, weshalb die Spiesse der Umweltorganisationen oft kürzer sind als jene der Gegenseite. Strukturelle Probleme der Umweltorganisationen mögen daran ihren Anteil haben (siehe Abschnitt IV), doch handelt es sich auch um ein generel-

les strukturelles Problem des schweizerischen politischen Systems, in dem organisierte Interessen eine grosse Rolle spielen: Wirtschaftliche Interessen sind besser und damit effizienter zu organisieren als „idealistische“. Jüngstes Beispiel ist die Kontroverse um die Herabsetzung der Schadstoffe in den Autoabgasen, in der die Autoindustrie mit einem umfangreichen wissenschaftlichen Gutachten aufwarten konnte, dem die Umweltorganisationen nichts vergleichbares entgegenzusetzen hatten. Immerhin zeigt gerade dieses Beispiel, dass die Umweltorganisationen mit Vorstössen und Forderungen zum richtigen Zeitpunkt und im richtigen Stil durchaus Einfluss ausüben können.

Schliesslich darf im Zusammenhang mit den direkten politischen Interventionen das direkte Beschwerderecht vor allem des SBN (aber etwa auch des Heimatschutzes) nicht übersehen werden. Indem Umweltorganisationen das Recht erhalten, wie direkt Betroffene einen Entscheid an die nächsthöhere Instanz weiterzuziehen, sind Interventionen möglich. Als Beispiel sei hierzu angeführt der erfolgreiche Widerstand des SBN gegen eine bestimmte Variante eines Projekts zur Wasserversorgung im Wallis, das seiner Ansicht nach das empfindliche Gebiet um den Aletschgletscher beeinträchtigt hätte.

2. Indirekte politische Einflussnahme

Direkte politische Interventionen von Umweltorganisationen bedürfen der Legitimation. Dabei sind die Legitimationsstrategien der drei grossen Umweltorganisationen unterschiedlich:

- Die SGU legitimiert sich mit ihrer Zusammensetzung, in der Leute in Kaderpositionen dominieren. Chefbeamte und Führungskräfte aus der Wirtschaft haben natürlich einen beträchtlichen Legitimationsvorsprung im politischen Entscheidungsprozess. Zudem wendet die SGU die Instrumente des Lobbytums am direktesten und effizientesten an, was unter anderem oft Interventionen hinter den Kulissen und Verzicht auf Öffentlichkeit bedeutet. Sie unterzieht sich den Spielregeln des schweizerischen politischen Entscheidungssystems voll und wird dadurch als Verhandlungspartner akzeptiert. Wie aus den Gesprächen mit Berner Amtsstellen herauszuhören war, wird die SGU in diesem engeren politischen Sinne direkter Interventionen in Bern als gewichtig betrachtet und entsprechend ernst genommen.
- Im Falle des SBN spielt eine grosse Rolle, dass es sich dabei um eine Organisation mit grosser Tradition und einer anerkannten Rolle auf ihrem Spezialgebiet handelt, was in der juristischen Fixierung eines institutionellen Beschwerderechts gipfelte. Ähnlich wie im Falle der SGU wird der SBN nicht einfach als Interessenvertreter betrachtet, sondern auch in der Rolle der Experten gesehen, was in der Schweiz wie anderswo automatisch Legitimität verleiht. Die relativ hohe Mitgliederzahl hat dabei allenfalls zusätzlich legitimierende Funktion.

- Anders der WWF. Seine Legitimation beruht vorwiegend auf seinem Gewicht in der Öffentlichkeit. Wie es eine Berner Amtsstelle formulierte: „Der WWF wird heute ernst genommen, weil er ein Koloss ist, an dem man nicht vorbeikommt.“ Dieser Eindruck beruht zum einen auf der nicht zu übersehenden Präsenz des WWF in der Öffentlichkeit, vor allem hervorgerufen durch einen sehr geschickten Einsatz der Möglichkeiten der Massenmedien, wobei nicht zuletzt die Verwendung des Symbols Panda-Bär sehr erfolgreich war und ist: Der Panda mit seiner Ähnlichkeit mit einem Teddybär weckt starke und wirksame Emotionen.

Zum anderen ist das enorme Wachstum der Mitgliederzahlen ein gewichtiges Argument der Legitimation. Während der SBN über siebzig Jahre brauchte, um auf knapp 100 000 Mitglieder zu kommen, schaffte der WWF innerhalb von zwanzig Jahren die stolze Zahl von über 110 000 Mitgliedern, wobei sich das Wachstum im wesentlichen auf ein Jahrzehnt konzentrierte, denn 1971 betrug der Mitgliederbestand erst etwa 25 000. Da ein Gutteil dieser Mitglieder noch im jugendlichen Alter steht, womit entsprechende Informationen des WWF auch an den übrigen Familienkreis gehen dürften, erreicht der WWF einen beträchtlichen Anteil der Bevölkerung direkt über die Kanäle der Mitglieder-Information.

Dies entspricht durchaus der WWF-Strategie. Intensive Bewusstseinsbildung lässt sich nur zum Teil über die vorhandenen Massenkommunikations-Kanäle erreichen, zur Vertiefung sind Medien nötig, die eine ausführlichere, umfassendere Kommunikation ermöglichen. Mit den beiden Periodika „Panda-Magazin“ und „Panda-Nachrichten“ verfügt der WWF über solche Medien, in denen immer wieder über ökologische Themen umfassend informiert werden kann. Dazu kommt das Angebot an Kursen und Beratung im WWF-eigenen „Zentrum für Umwelterziehung“ sowie das ebenfalls sehr umfangreiche Sonder-Informationsangebot für die etwa 10 000 dem WWF angeschlossenen Lehrer.

Mit dem öffentlich wirksamen Legitimationspotential vor allem im Falle von SBN und WWF ist es möglich, auch indirekt politisch zu intervenieren. Dabei sind bei beiden Organisationen drei Ebenen zu unterscheiden:

- a) Die Ebene der allgemeinen Bewusstseinsbildung. Beide Organisationen gehen davon aus, dass die Bevölkerung nur dann für politische Entscheidungen im ökologischen Sinne zu gewinnen ist, wenn die Basis eines Umweltbewusstseins vorhanden ist. Viele öffentlichkeitswirksame Aktionen dienen denn auch vornehmlich dazu, dieses Umweltbewusstsein zu fördern und zu vertiefen, wobei auch an die umfangreiche Jugend- und Bildungsarbeit vor allem des WWF zu erinnern ist. Eine direkt messbare Wirkung bei politischen Entscheiden hat diese Art der Öffentlichkeitsarbeit natürlich nicht, und Angaben über die indirekte Wirkung in Form eines vertieften Umweltbewusstseins sind solange nicht möglich, als wissenschaftliche Ergebnisse über Vorkommen, Struktur und Intensität von Umweltbewusstsein in der Bevölkerung fehlen. Immerhin kann sich heute ein Politiker kaum mehr leisten, offen gegen den Umweltschutz aufzu-

treten, was nicht heisst, dass er immer konkret dafür sein muss, aber dennoch bedeutet, dass der Wert Umweltschutz heute in der Bevölkerung verankert ist. Dazu haben die verschiedenen Umweltorganisationen zweifellos ihren Beitrag geleistet.

- b) Die Ebene der Sachentscheidungen. Im schweizerischen Entscheidungssystem mit seinen ausgebauten plebiszitären Elementen werden oft Entscheidungen mit Bezug zur Umweltproblematik in Volksabstimmungen gefällt. Dies gilt für die eidgenössische Ebene, fast mehr aber noch für die kantonale und kommunale, und zwar vor allem in Form von Entscheidungen über Infrastruktur-Projekte wie Parkieranlagen, Strassen u. ä. In solchen Fällen pflegen die Umweltorganisationen eine Abstimmungsempfehlung herauszugeben und bei besonders wichtigen Anlässen dafür auch entsprechende Abstimmungspropaganda zu veranstalten. Da generell zuverlässige Forschungsergebnisse über die Wirkung von solchen Abstimmungsempfehlungen von allen Seiten fehlen, lässt sich auch für die Umweltorganisationen nicht ermitteln, ob es sich dabei um ein wirksames Mittel der indirekten Intervention handelt.
- c) Die Ebene von Personalentscheidungen: Alle Versuche, die ökologischen Interessen im Sinne einer eigenen politischen Gruppierung analog zu den deutschen Grünen als Partei zu organisieren, sind in der Schweiz über erste Ansätze nie hinausgekommen und von den Umweltorganisationen auch nie unterstützt worden. Die Einschätzung der Umweltorganisationen geht vielmehr dahin, dass es im schweizerischen System wirksamer sei, die jeweiligen grünen Flügel in allen bestehenden Parteien zu stärken. Zu diesem Zweck wurde vor allem auf kantonaler und kommunaler Ebene von Umweltorganisationen bei Wahlen schon verschiedentlich eine Wahlempfehlung abgegeben, und zwar nicht für eine Partei, sondern für bestimmte Kandidaten. Zum grösseren Teil richtete sich diese Empfehlung an die eigenen Mitglieder, zum kleineren an eine breitere Öffentlichkeit. Auch hier gilt wie bei Punkt b), dass über die Wirksamkeit dieser Form von Einflussnahme nur Spekulationen möglich sind.

Insgesamt ist also festzustellen, dass die drei grossen Umweltorganisationen politische Funktionen im Sinne des Lobbytums und der Beeinflussung der öffentlichen Meinung haben. Analoges gilt im übrigen zum Teil auch für die vielen punktuell tätigen Umweltorganisationen. Diese wichtige politische Funktion bedeutet nicht, dass sich die Umweltorganisationen als ausschliesslich politische Gruppierungen verstehen, allenfalls abgesehen von der SGU, die nicht wie die beiden anderen grossen Umweltorganisationen neben ihren politischen Funktionen noch andere Aufgaben übernimmt.

So unzweifelhaft eine Analyse der Tätigkeitsfelder der Umweltorganisationen eine politische Funktion aufzeigt, so unsicher ist deren Wirkung. Weder gibt es bisher ausreichende Daten von „decision-making-studies“ über Fälle aus dem Bereich der Umweltpolitik, in denen der Grad an Einfluss von direkten Interventionen der Umweltorganisationen festgestellt werden könnte, noch liegen Daten über die Wirksamkeit der indirekten, öffentlich-

keitsbezogenen Interventionen vor, die etwa über das Umweltbewusstsein der Öffentlichkeit als Folge der Tätigkeit von Umweltorganisationen Aufschluss geben würden. Über politische Funktionen der Umweltorganisationen im Sinne von Wirkungen sind deshalb zur Zeit allenfalls begründete Vermutungen, nicht aber gesicherte Aussagen möglich.

IV. Strukturen und Strukturprobleme

Die drei grossen Umweltorganisationen SBN, WWF und SGU unterscheiden sich nicht nur in Zielsetzung und Arbeitsweise beträchtlich, sondern auch in ihren Strukturen. Im Sinne eines deskriptiven Überblicks sind im folgenden für die wichtigsten Struktur-Merkmale die jeweiligen Charakteristika der drei Umweltorganisationen aufgeführt.

1. Rechtsform

SBN: Der SBN ist als Verein mit kantonalen Unter-Organisationen organisiert.

WWF: Der WWF hat seit 1971 die Rechtsform einer Stiftung, d. h. die „Mitglieder“ sind juristisch gesehen eigentlich Gönner der Stiftung. Dagegen sind die regionalen Untergliederungen („Sektionen“) als Verein organisiert und mit der Stiftung WWF-Schweiz durch einen Vertrag verbunden.

SGU: Die SGU ist ebenfalls gemäss Vereinsrecht organisiert.

2. Mitglieder

SBN: Der SBN hat etwa 96 000 Mitglieder, vorwiegend Einzelpersonen.

WWF: Der Mitgliederbestand beträgt rund 110 000, darunter auch ganze Familien und viele Jugendliche.

SGU: Die SGU, die sich selbst als „elitären Verein“ bezeichnet, zählt etwa 3000 Mitglieder, darunter nach wie vor eine ganze Anzahl Firmen.

Daten über die Mitglieder-Struktur sind ausser beim WWF (siehe unten) nicht erhältlich.

3. Finanzierung

SBN: Der Jahresumsatz des SBN beträgt etwa 4,5 Mio. Die Finanzierung erfolgt durch Mitgliederbeiträge, Spenden und Legate, Beiträge von Bund und Kantonen sowie durch eigene Finanzbeschaffungsaktionen (z. B. Schoggitaler).

- WWF: Hier beträgt der Jahresumsatz rund 5 Mio., wobei der WWF keine öffentlichen Gelder erhält. Neben den üblichen Finanzbeschaffungsmitteln wie Mitgliederbeiträge, Spenden und Legate (wobei oft gezielt für eine Aktion gesammelt wird) erzielt der WWF einen Teil seiner Mittel durch den Verkauf von Geschenkartikeln mit dem Panda-Signet.
- SGU: Gegenüber den beiden anderen Organisationen nimmt sich der Jahresumsatz von rund Fr. 300 000.– der SGU eher bescheiden aus. Dazu tragen fast ausschliesslich Mitgliederbeiträge bei.

4. Professionelle Organisation

- SBN: Das Zentralsekretariat in Basel beschäftigt rund ein Dutzend Mitarbeiter. Dazu kommen in einigen Sektionen teilzeitlich oder voll beschäftigte Angestellte der Sektion.
- WWF: In der WWF-Zentrale in Zürich arbeiten rund zwei Dutzend Leute, dazu kommen die Angestellten des Zentrums für Umwelterziehung in Zofingen.
- SGU: Das Zentralsekretariat in Zürich verfügt über vier Stellen.

5. Regionale Untergliederung

- SBN: Der SBN hat praktisch in jedem Kanton eine Sektion. Jedes SBN-Mitglied ist automatisch Mitglied einer Sektion. Die Sektionen erheben keine eigenen Mitgliederbeiträge, sondern beziehen einen Teil der zentralen Beiträge. Die einzelnen Sektionen sind relativ autonom, vor allem für die Tätigkeit in ihrem Einflussgebiet.
- WWF: Geografisch sind die WWF-Sektionen ähnlich eingeteilt wie jene des SBN. Da sie jedoch juristisch eigenständige Vereine sind, müssen sie unter den Mitgliedern des WWF-Schweiz Sektionsmitglieder werben. Insgesamt ist weniger als ein Fünftel aller WWF-Schweiz-Gönner Mitglied einer regionalen WWF-Sektion. Die Sektionen erheben limitierte Beiträge. Sie waren ursprünglich sehr stark von der Zentrale abhängig, sind jedoch in ihren Aktionen gegen aussen mittlerweile autonom, sofern keine übergeordneten Interessen tangiert werden.
- SGU: Die SGU hat keine regionalen Untergliederungen. Sie ist zudem praktisch vollständig auf die Deutschschweiz konzentriert, doch bestehen Kooperationsabsichten mit dem ähnlich arbeitenden „Institut de la vie“ in Genf.

6. Entscheidungsorgane

- SBN: Der SBN ist ganz von unten nach oben strukturiert: Die Sektionen bilden eine Delegiertenversammlung, die ihrerseits den Vorstand wählt. Dazwischen existiert ein erweiterter Vorstand, der „Naturschutzrat“, der aus Sektionsvertretern, dem Vorstand und frei gewählten Mitgliedern besteht.
- WWF: Der WWF ist seiner Form als Stiftung gemäss von oben nach unten organisiert, wobei gewisse umgekehrte Elemente eingebaut sind. Oberstes Organ ist der Stiftungsrat, der sich mehrheitlich selbst erneuert. Die Minderheit des Stiftungsrates besteht aus Sektionsvertretern, die von einer Delegiertenversammlung gewählt werden. Der Stiftungsrat kann Kompetenzen an aus seiner Mitte gebildete Ausschüsse delegieren.
- SGU: Nominell oberstes Organ ist der Vorstand, der von der Generalversammlung (für alle Mitglieder offen) gewählt wird. Eigentliches Leitungsorgan ist aber der aus sieben Mitgliedern bestehende Vorstandsausschuss. Ausführende Funktionen haben neben dem Sekretariat auch die einzelnen Arbeitsgruppen.

7. Organisation und Mitglieder

Wie angemerkt haben SBN und SGU keine weiteren Informationen über die Struktur ihrer Mitgliedschaft. Für den WWF stehen die Daten einer repräsentativen Mitgliederbefragung zur Verfügung, die vom Autor im Jahre 1979 durchgeführt wurde. Dabei ergaben sich folgende Schlaglichter zur Zusammensetzung der Mitglieder:

- Im Gegensatz etwa zu politischen Vereinigungen im Sinne von Parteien sind die Frauen im WWF proportional zu ihrem Bevölkerungsanteil vertreten.
- Der WWF ist mitgliedermässig eine sehr junge Organisation. Etwa die Hälfte der Mitglieder ist noch nicht zwanzig Jahre alt, und von den erwachsenen Mitgliedern sind die meisten unter vierzig, während die Altersgruppe über vierzig deutlich untervertreten ist.
- Der Anteil an WWF-Mitgliedern mit einer höheren Bildung liegt deutlich über dem Bevölkerungsdurchschnitt. Entsprechend hoch liegt auch das berufliche Qualifikationsniveau der WWF-Mitglieder.
- WWF-Mitglieder wohnen weit überdurchschnittlich häufig in städtischen Verhältnissen (Städte und Agglomerationen).

Für die Fragen von politischem Interesse ist unter den WWF-Mitgliedern eine Konzentration auf die erwachsenen Mitglieder legitim. Dabei fällt auf, dass die Beschreibungskriterien „Alter um dreissig“, „überdurchschnittliche bildungsmässige und berufliche Qualifikation“ sowie „Konzentration auf städtische Verhältnisse“ die typische gesellschaftliche Innovatoren-Gruppe

beschreibt. Die Entwicklung eines fortgeschrittenen umfassenden Umweltbewusstseins im WWF kann also auch als konsequentes Ergebnis der Mitgliederstruktur betrachtet werden, wobei sowohl die Mitgliederbefragung als auch die generelle Fluktuationsstatistik zeigen, dass dieser Zusammenhang auch umgekehrt wirkt, indem eine gewisse Umschichtung der Mitglieder stattfindet, wodurch sich die Mitgliederstruktur und das Verhalten der Organisation stärker angleichen. Bestes Beispiel für diesen Prozess ist das Engagement des WWF für die Atomschutzinitiative: In der fraglichen Zeit traten rund 500 Mitglieder zum Teil explizit unter Berufung auf ihre Gegnerschaft zu diesem Engagement aus, während im selben Zeitraum rund 5000 neue Mitglieder eintraten.

Hinweise darauf, dass es sich bei den WWF-Mitgliedern tatsächlich um eine gesellschaftlich innovatorische Gruppe handelt, ergeben sich auch aus dem weit überproportionalen Anteil an Postmaterialisten⁹, also an Anhängern eines Wertsystems, das jenseits der Fixierung an materielle Werte die wichtigsten Lebensinhalte auf dem Feld der Selbstverwirklichung sucht. Auch die parteipolitische Orientierung ist ein Indiz. Obwohl der WWF durchaus Anhänger des gesamten Parteienspektrums umfasst, ist doch eine deutlich überproportionale Linkstendenz feststellbar: Während gesamtschweizerisch das Verhältnis zwischen den Anhängern der Parteien links der Mitte (SP und links davon, Grüne, LdU) gegenüber jenen der bürgerlichen Parteien etwa 1 zu 2 beträgt, liegt es unter den WWF-Mitgliedern bei 3 zu 2.

Die Korrespondenz zwischen dem Kurs des WWF und der Zusammensetzung seiner Mitglieder wirft die Frage auf, in welcher Beziehung Mitglieder und Umweltorganisation miteinander stehen, das heisst, welche Mechanismen den grossen Erfolg in Sachen Mitgliederwachstum einer Organisation wie des WWF erklären. Dabei wäre es eine verkürzte Sichtweise, nur nach den Motiven der Mitglieder zu fragen, also nach der einen Richtung der Beziehung. Sinnvoller ist ein Modell, das beide Beziehungsrichtungen einbezieht, wobei es von der Bewusstseinslage der potentiellen Mitglieder ausgeht.

Bei den potentiellen Mitgliedern kann ein Gefühl von Verantwortung für die Umwelt vorausgesetzt werden. Dieses Verantwortungsgefühl beinhaltet auch den Wunsch, etwas für die Erhaltung der Umwelt zu tun, zu unternehmen, handelnd aktiv zu werden. Dies gestaltet sich allerdings schwierig, da wohl Verhaltensanpassungen im privaten Bereich möglich sind, der Einfluss des Einzelnen auf die Lösung von Umweltproblemen mit öffentlicher Dimension (Rettung einer bedrohten Tierart, Gestaltung einer umweltgerechteren Verkehrspolitik, Schaffung eines grösseren Schutzgebietes usw.) jedoch sehr gering ist. Die grosse Distanz zwischen Problem und Einzelnem und der daraus resultierende geringe Grad an konkretem Aufforderungs-

9 Zum Ansatzpunkt „Postmaterialismus“ siehe Ronald Inglehart, *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton New Jersey 1977.

charakter der Situation werden kaum einen Einzelnen veranlassen, aktiv zu werden, womit das Gefühl, etwas unternehmen zu müssen, keinen Ausfluss in konkreter Tätigkeit finden kann.

Hier nun springen die Umweltorganisationen ein. Sie sind in der Lage, den Eindruck zu vermitteln, es werde etwas getan. Wer eine solche Organisation unterstützt, unterstützt das Aktivwerden für die Umwelt und tut damit zumindest im symbolischen Sinne selbst etwas.

Der grosse Mitgliedererfolg einer Organisation wie etwa des WWF beruht also auf dem Prinzip des Tausches von materiellen und immateriellen Gütern:

- Der Einzelne, dessen Gefühl von Verantwortung für die Umwelt auch das Bedürfnis beinhaltet, aktiv zu werden, gibt einer Organisation, die tatsächlich aktiv ist, seine symbolische Unterstützung durch seinen Beitritt und seine materielle Unterstützung durch seinen Mitgliederbeitrag und allfällige Spenden. Dafür handelt er sich eine psychische Entlastung ein, sein Bedürfnis nach Aktivität wird symbolisch befriedigt, er hat – populär formuliert – ein gutes Gewissen. Die einzige greifbare Gegenleistung der Organisation, das verteilte Informationsmaterial, hat nicht zuletzt die Funktion, den Eindruck, es werde tatsächlich etwas getan, zu verstärken.
- Umgekehrt bezieht die Organisation, hier die Umweltorganisation, einen wesentlichen Teil ihrer Ressourcen aus diesem Tauschgeschäft: Auf der einen Seite ganz konkret in Form von Geld, auf der anderen Seite in Form von Legitimation, denn der Verweis auf eine grosse Mitgliederzahl schafft gerade im Fall des WWF wie skizziert sein hauptsächlichstes Legitimations-Argument.

Für dieses Tauschmodell liefert die erwähnte Mitgliederbefragung beim WWF einen ausgezeichneten Hinweis. Entsprechend der Logik des Modells steigt der Bedarf nach symbolischer Aktivität, je grösser das Gefühl ist, etwas für die Umwelt tun zu müssen. Dieses letztere Gefühl wird annähernd durch eine Frage gemessen, welche die Betroffenheit durch verschiedene Aspekte der Umwelt-Bedrohung erfasst. Mit Begriffen wie „Beunruhigt“, „Schmerzen“ oder „besorgt sein“ wird die Intensität der Betroffenheit durch verschiedene Umweltprobleme gemessen, wobei es sich um ein eindimensionales Phänomen handelt: Betroffenheit durch einen Aspekt der Umweltproblematik geht also Hand in Hand mit Betroffenheit durch andere Aspekte¹⁰.

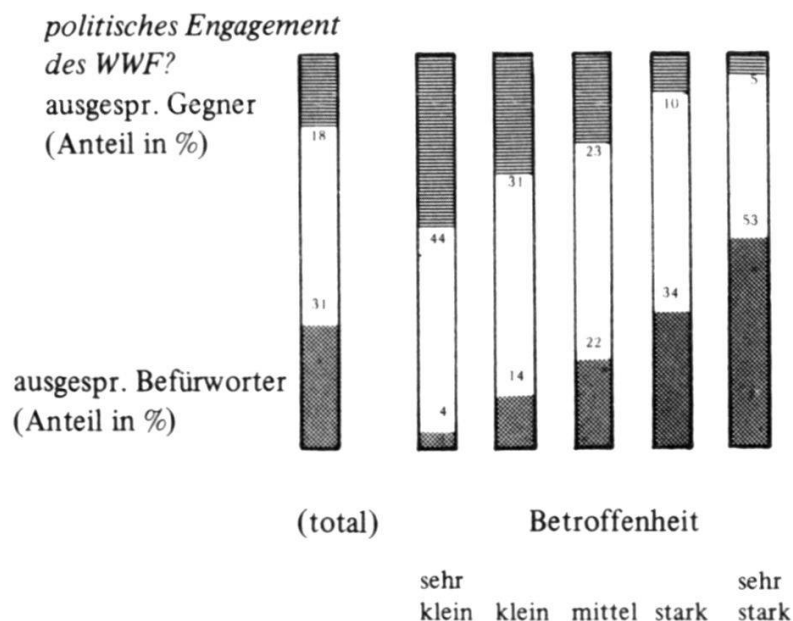
Mit Hilfe dieser Frage liess sich eine Skala der Betroffenheit durch die Umweltproblematik konstruieren, die im übrigen in ihrem deskriptiven Aspekt zeigt, dass auch unter den Mitgliedern einer Umweltorganisation verschiedene Intensitätsgrade von Umweltbewusstsein zu finden sind. In Bezie-

10 Es handelt sich um die adaptierte Version einer Skala, über die Kley und Fietkau berichten (*Psychologie und Praxis*, 1/1979, Seiten 13–22). Siehe dazu auch Andreas Giger, *Umweltpolitisches Bewusstsein und Partizipation*, *Schweiz. Zeitschrift für Soziologie* 6 (1980), S. 447–462.

hung gebracht wird diese Skala nun mit einer Fragenbatterie, die den Grad von Zustimmung oder Ablehnung zur Frage des umweltpolitischen Engagements des WWF misst. Wie gezeigt ist auch innerhalb des WWF diese Frage kontrovers, wobei die Anhänger einer Position der Beschränkung auf den klassischen Artenschutz und damit des Verzichts auf politisches Engagement allerdings deutlich in der Minderzahl sind.

Die Hypothese gemäss dem Tauschmodell geht nun dahin, dass die Zustimmung zum politischen Engagement umso grösser ist, je stärker der Grad an Betroffenheit durch die Umweltproblematik ausfällt. Je grösser also das Gefühl, aktiv werden zu müssen zur Lösung von als drängend empfundenen Problemen, desto stärker der Erwartungsdruck an die symbolisch unterstützte Organisation und desto grösser folglich die Zustimmung zu einem umfassenden Engagement dieser Organisation. Abbildung 2 zeigt eine deutliche Bestätigung dieser Hypothese.

Abbildung 2: Umwelt-Betroffenheit und Bedürfnis nach symbolischer Aktivität
(Quelle: Mitgliederbefragung WWF 1979)



8. Probleme um Struktur und Organisation

Das beschriebene Tauschmodell zwischen Umweltorganisationen und potentiellen Mitgliedern zwingt die Umweltorganisationen, auf dem Markt der potentiellen Mitglieder als Wettbewerber aufzutreten. Dies gilt ohnehin für die beiden mitgliederstarken Organisationen SBN und WWF, aber vermehrt auch für die SGU, die darauf angewiesen ist, ihre Mitgliederbasis zu verstär-

ken. Auf diesem Markt der potentiellen Mitglieder spielen zwar Mehrfachmitgliedschaften eine gewisse Rolle (17 Prozent der WWF-Mitglieder sind zugleich Mitglied des SBN, 1 Prozent der SGU), doch treten die Umweltorganisationen im wesentlichen doch als Konkurrenten auf.

Diese Konkurrenzsituation äussert sich nach übereinstimmender Auffassung sowohl von innen (von Seiten der Organisationen selbst) als auch von aussen (von aussenstehenden Beobachtern) in einem gewissen Zwang zur Profilierung der einzelnen Organisation. Diesem Ziel werden offenbar auch verschiedene Aktionen und Aktivitäten untergeordnet. Dass dies zu Reibungsverlusten und damit zu einer unproduktiven Verwendung ohnehin knapper Ressourcen führt, versteht sich von selbst.

Damit wird das Modell einer optimalen Nutzung knapper Ressourcen, wie es die Umweltorganisationen in ihrer gesellschaftlichen Zielsetzung postulieren, von ihnen bei ihrer eigenen Tätigkeit nicht befolgt. Die knappen Ressourcen und Kapazitäten der Umweltorganisationen würden eine optimale Nutzung an sich nahelegen. Dies würde zum Beispiel eine enge Kooperation mit genauen Aufgabenteilungen erfordern. Dass dies keineswegs im vorstellbaren Masse geschieht, liegt aber nicht nur am Konkurrenzverhältnis zwischen den einzelnen Organisationen.

Eine sorgfältige Ausscheidung und Abgrenzung der einzelnen Tätigkeitsbereiche und Verantwortlichkeitsfelder würde nämlich voraussetzen, dass alle Umweltorganisationen über ein klares Ziel- und Organisationskonzept, das heisst über die Grundlagen für eine zumindest mittelfristige Planung verfügen. Diese Voraussetzung scheint aber bei allen drei Organisationen kaum im nötigen Masse gegeben:

- Bei der SGU erschweren die sehr geringen Kapazitäten (kleines Sekretariat, Rest praktisch in Freizeitarbeit einiger ohnehin stark belasteter Kaderleute) eine längerfristige Planung.
- Beim SBN machen es die internen Diskussionen über Kurs und Tätigkeitsgrenzen nicht gerade leicht, für einige Jahre zu planen. Zusätzlich erschweren recht schwerfällige Entscheidungsstrukturen ein flexibles Handeln.
- Der WWF schliesslich bietet das typische Bild einer rasch gewachsenen Organisation, der von diesem Wachstum ohne klares Organisationskonzept überrascht wurde und deshalb von einem eigentlichen organisatorischen Wildwuchs überwuchert wurde. Die im Selbstbild des WWF propagierten „modernen Management-Methoden“ entpuppen sich bei näherem Zusehen eher als chaotisch. Dies führt neben einer ungenügenden Nutzung der eigentlich vorhandenen Kapazitäten dazu, dass eine Aktion zwar rasch angerissen ist, aber oft nur mit Mühe weitergeführt werden kann – ebenfalls keine gute Voraussetzung für ein konzeptuelles, geplantes Arbeiten.

Strukturprobleme sind bei allen drei Organisationen sichtbar, auch wenn der Blick von aussen den vorhandenen internen Reformansätzen nicht vollständig gerecht werden mag. Noch aber sind die Umweltorganisationen den Beweis schuldig geblieben, dass sie mit einer Struktur nach ökologischen

Prinzipien (z. B. Dezentralisierung und autonome Arbeitseinheiten) die angesichts der massiven Widerstände gegen eine umweltgerechte Politik dringend erforderliche Effizienz zu realisieren vermögen.

9. Ausblick

Jede Beschreibung und Analyse der schweizerischen Umweltorganisationen muss zur Zeit eine Momentaufnahme bleiben. Sehr vieles ist auf diesem Gebiet im Fluss, was ein einfacher Vergleich mit der Situation vor fünf oder gar zehn Jahren zeigt. In Entwicklung ist die Zielsetzung der Umweltorganisationen, ihre Struktur und Arbeitsweise, aber auch ihre Funktionen und Wirkung in der schweizerischen Politik.

Die Umweltorganisationen haben ihre heutige Bedeutung erhalten, weil sich ein Problembewusstsein in Teilen der Bevölkerung entwickelte, das von bestehenden Institutionen nicht aufgegriffen werden konnte. Von dieser Überlegung ausgehend drängt sich zum Schluss ein – allerdings rein spekulativer – Blick in die Zukunft auf.

Die Hauptfrage ist dabei, ob die Entwicklung zu einem umfassenden Umwelt-Bewusstsein bereits am Ende angelangt ist. Verschiedene Anzeichen deuten darauf hin, dass dem nicht so ist. Einer der Theoretiker der deutschen Ökologie-Bewegung etwa – Erhard Eppler – sieht bereits heute sehr enge Beziehungen zwischen den ökologischen Themen und anderen, etwa der Frauen-Emanzipation, der Beziehungen zur dritten Welt, der Rüstungs- und Abrüstungsdiskussion und dem Thema einer stärkeren Dezentralisierung gesellschaftlicher Entscheidungen. Es ist von den Beobachtern der Gründung der grünen Partei in der BRD angesichts der chaotischen Verhältnisse allzu leicht übersehen worden, dass in der dort diskutierten Programmatik all diese Themen eine wichtige Rolle spielten, so dass Epplers Hinweis¹¹, bei einem verstärkten Druck der Reagan-Administration für eine Aufrüstung der BRD könnte sich leicht ein Umschlag der Ökologiebewegung in eine neue Friedensbewegung ergeben, durchaus plausibel klingt.

Auch in den Kontroversen innerhalb der traditionellen Sozialdemokratie in der Schweiz und anderswo fällt auf, dass die genannten Themen, bei uns momentan noch ergänzt um die Haltung gegenüber der Jugendbewegung, jeweils gemeinsam auftreten, wobei das ökologische Thema eine wichtige, aber keineswegs allein entscheidende Rolle spielt. Vielmehr bildet das Thema Ökologie in diesen Kontroversen gemeinsam mit den anderen das „alternative Syndrom“. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass dieses Syndrom, das die Ökologiebewegung zumindest teilweise integriert, zum Sammelpunkt einer neuen parteiähnlichen Organisation werden könnte, sei es, weil sich die Sozialdemokratie als Ganzes weiter in diese Richtung entwickelt, sei es durch

11 Aus einer Gesprächsrunde mit Erhard Eppler sowie *Der Spiegel*, 7 (1981) S. 24.

eine Aufspaltung der heutigen SP. Eine solche Organisation wäre vermutlich anders strukturiert als eine klassische Partei, aber wegen ihrer umfassenden Themenstellung doch parteiähnlicher als die Umweltorganisationen, wie wir sie heute kennen. Wie weit eine solche neue Konstellation Auswirkungen auf die Umweltorganisationen hätte, muss, da es sich hier ohnehin um Spekulation handelt, offen bleiben. Mit einiger Gewissheit lässt sich nur voraussagen, dass Struktur und Rolle der Umweltorganisationen weiteren Wandlungen unterworfen sein werden.

