

## **Umweltpolitik im Transformationsprozeß Interessenkonflikte und politische Chancen- struktur bei der Gestaltung und Umsetzung der polnischen Umweltpolitik**

### **1. Einleitung**

Bei dem vorliegenden Aufsatz handelt es sich um eine theoretisch-empirische Studie der polnischen Möglichkeiten ökologischer Modernisierung. Ziel des Aufsatzes ist es zu prüfen, inwieweit eigene Ressourcen, aber auch systematische Barrieren den Perzeptionsprozeß der ökologischen Modernisierungserfordernisse und somit auch die Handlungen ihrer Trägergruppen beeinflussen. Empirische Grundlagen dieser Arbeit bilden neben polnischen politischen Dokumenten zum Umweltschutz vor allem Experteninterviews mit polnischen Akteuren.<sup>1</sup>

Polen als Unterzeichnerstaat der Assoziierungsabkommen von 1991 mit der Europäischen Union muß die externen Gegebenheiten in der EU als Zieloption interner Entwicklungen verstehen. „Man muß sich an die Vorschriften der EG anpassen und zur Kenntnis nehmen, daß ein Land, solange es nicht Mitglied der Integration ist, an deren Entscheidungsprozeß nicht teilhaben kann, so daß ihm die dort akzeptierte Ordnung eine objektive Gegebenheit darstellt.“<sup>2</sup>

So real die extern gesetzten Restriktionen jedoch auch sind, treten sie doch nur als zusätzliche Bestimmungen des Handlungskorridors der Reformstaaten auf, der ansonsten durch eigene Ressourcen, Interessen und bereits existierende institutionelle Arrangements definiert ist.

Die ökologische Modernisierung als ein Bestandteil der gesamtgesellschaftlichen Transformationen ist vor allem durch innere Faktoren bestimmt, denen im Rahmen dieses Aufsatzes das Augenmerk gewidmet ist. Die als äußeres Kriterium aufzufassenden ökologischen Standards der Europäischen Union können daher nur als Meßlatte der Erfüllung einer für den Beitritt erforderlichen ökologischen Kondition begriffen werden.<sup>3</sup>

Mein Untersuchungsdesign ist am politischen Prozeß orientiert.

Dadurch gelingt es, die staatliche Umweltpolitik mit den Einfluß- und Veränderungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Interessenvertreter zu verknüpfen, und somit sowohl die Barrieren als auch die potentiellen Chancen ökologischer Politik herauszufiltern.

Ich gehe davon aus, daß zwischen Ökologie und Ökonomie eine systematische Spannung besteht, die sich politisch im Problem der „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik niederschlägt. Sylke Nissen definiert dieses Problem wie folgt: „Umweltpolitische Intervention in Unternehmensbelange droht ökonomische und Beschäftigungsimperative zu beeinträchtigen, umweltpolitische Rücksichtnahme auf Unternehmens- und Beschäftigungsinteressen perpetuiert die ökologische Krise.“<sup>4</sup>

Anhand der Implementation des polnischen Gesetzes über die Zahlung von Gebühren für die Umweltnutzung werde ich darstellen, welche Implikationen in dieser „Falle“ für die Durchsetzbarkeit anspruchsvoller Umweltpolitik stecken.

Weiterhin wird gezeigt werden, daß sich diese „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik in Polen durch die Transformationsproblematik erheblich verschärft, da den Vertretern von Beschäftigungsinteressen, den polnischen Gewerkschaften, im Transformationsprozeß ein hoher Stellenwert als Kooperationspartner der offiziellen Regierungspolitik zukommt.

Aus der Perspektive der gesellschaftlichen Vertreter von Umweltschutzinteressen, den polnischen Umweltverbänden, wird dann zu fragen sein, welche Zugangs- und Einflußchancen zum/im politischen Prozeß sich für sie in diesem Kontext ergeben.

## **2. Ökologische Problemwahrnehmung und ihr institutioneller Niederschlag**

Polens Umwelt ist in erheblichem Maße durch konventionelle Umweltbelastungen geschädigt. Umweltschutz als Thema staatlicher Politik war in Polen schon zu kommunistischen Zeiten institutionell verankert.<sup>5</sup> „Polen ergriff die systematischsten Maßnahmen, indem sowohl eine einheitliche Umweltgesetzgebung eingeführt als auch eine einheitliche Behörde mit der vollen Autorität eines Ministeriums geschaffen wurde, die die Umsetzung koordinieren sollte. Die umweltpolitische Diskussion, in der besonders auch ökonomische Instrumente thematisiert wurden, war weiter fortgeschritten als in anderen Ländern des Ostblocks.“<sup>6</sup>

Hauptursache existierender Degradation der Umwelt bildet die über Jahrzehnte vernachlässigte Einbeziehung ökologischer Aspekte in eine Wirtschaftspolitik, die allein auf kurzfristige Produktionsziele ausgerichtet war. In einer schwachen Ökonomie, deren Hauptziel die politische Legitimation der herrschenden Eliten durch Güterversorgung<sup>7</sup> war, konnten erforderliche Mittel zur Innovation der Produktionsstruktur, als auch den technologischen Prozesse nicht aufgebracht werden. In diesem Kontext stellt sich das von polnischen Akteuren als solches anerkannte Umweltproblem für sie vorrangig als Technologielücke dar.

Polen schuf bereits im Jahre 1985 eine einheitliche Umweltbehörde im Stellenwert eines Ministeriums; das grundlegende Umweltschutzgesetz stammt bereits aus dem Jahre 1980, erfuhr mehrere Novellierungen und soll sie in Kürze auch wieder erfahren.

Eine zweite Zäsur erhöhter Aktivität im Umweltpolitikbereich war Ende der achtziger Jahre, bei den Gesprächen am „Runden Tisch“, zu verzeichnen. Die Ergebnisse der Verhandlungen am „Ökologischen Untertisch“ waren die wichtigsten Impulse für die Neuformulierung und Ausweitung gesetzlicher, institutioneller und politischer Regelungen im Umweltschutzbereich.

Möglich wurde das durch eine breite Koalition gesellschaftlicher Kräfte, die sowohl Arbeiter, Intellektuelle, Bürger- und Umweltgruppen einschloß. Umweltschutz hatte in dieser Zeit einen hohen Stellenwert auf der Tagesordnung politischer Debatten. Das ist u.a. dadurch begründet, daß Umweltverbände sowie ökologisch orientierte Wissenschaftler einen Anteil an der polnischen Reformbewegung hatten. Allerdings hatten viele der Ende der achtziger Jahre geführten Debatten ihren Bezug mehr zu umfassenden gesellschaftlichen Anliegen, als daß klare materielle Interessen artikuliert wurden.

Mit der politischen und ökonomischen Liberalisierung und den Möglichkeiten, an der Macht zu partizipieren, brach diese breite Koalition auf. Anstelle der eher diffus formulierten gesamtgesellschaftlichen Interessen, traten komplexere Formen der Interessenartikulation.

Besonders durch den harten Reformkurs zur Einführung marktwirtschaftlicher Strukturen der ersten Regierungen nach der Wende nahmen die sozialen Lasten für die Bevölkerung ein solches Ausmaß an, daß kurzfristige materielle Interessen eindeutig zu dominieren begannen. Diese wurden am klarsten durch die Gewerkschaften kanalisiert und zunehmend auch durch die Nachfolgeparteien der Kommunisten und ihrer Bündnispartner. Der Stellenwert ökologischer Fragen sank mit diesem Bruch der breiten Koalition gesellschaftlicher Kräfte.

te. Jedoch konnten einige wichtige Festlegungen der Gespräche am „Runden Tisch“ in politische Maßnahmen umgesetzt werden.

Der heutige Minister für Umweltschutz, natürliche Ressourcen und Forstwirtschaft, Stanislaw Zelichowski, stellte in seinem Bericht über die Realisierung der staatlichen Umweltpolitik vor dem polnischen Sejm am 18. Januar 1995 fest, daß das erstmalig seit einigen Jahrzehnten die Tendenz der Verschlimmerung des Umweltzustandes eingedämmt wurde und sogar Verbesserungen erzielt werden konnten.<sup>8</sup> Die Errungenschaften werden nicht ausschließlich der gegenwärtigen Regierung zugeschrieben, sondern seien vor allem das Ergebnis der am „Runden Tisch“ getroffenen Entscheidungen.

Das wichtigste Ergebnis staatlicher Umweltpolitik, vor allem aufgrund der begonnenen wirtschaftlichen Restrukturierung sei aber die Reduktion der 27 polnischen ökologischen Notstandsgebiete auf vier, die den ehemaligen ökologischen Katastrophengebieten Oberschlesien, Legnica-Glogów, Krakau und Tarnobrzeg entsprechen.

Allerdings wurden Verringerungen der Schadstoffemissionen kaum durch technologische Neuerungen erreicht, sondern waren im wesentlichen ökologische „Gratiseffekte“ ökonomischer Rezession. „Wesentlicher ökologischer Faktor war die Verringerung der Produktion in vielen Industriebranchen und somit die Verringerung des Energie-, Wasser-, Rohstoff- und Brennstoffverbrauchs.“<sup>9</sup>

Eine weitere Verbesserung des Umweltzustandes scheint über diese „Gratiseffekte“ allerdings nicht erreichbar zu sein. Zwar wäre die Schließung einer Reihe von Betrieben, Gruben oder Hütten aus ökologischer Perspektive die effektivste Variante, doch schließen wirtschaftliche und soziale Folgeprobleme diese Art der Lösung aus.

So ergeben sich in Polen drei wesentliche umweltpolitische Problembereiche, die sich bei der Auswertung der politischen Dokumente und der durchgeführten Interviews mit Gesprächspartnern aus den verschiedenen Phasen des politischen Prozesses sowie der öffentlichen Sphäre herauskristallisierten.

1. Stellenwert des Politikbereichs „Umweltschutz“ im Gesamtfeld staatlicher Politik,
2. Implementationsfähigkeit getroffener umweltpolitischer Entscheidungen,
3. finanzielle Ressourcen.

### 3. Gesamtgesellschaftliche Transformation und die Verschärfung der „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik

Gerade die dem Politikfeld „Umweltschutz“ eigene Verflechtung mit anderen Politikbereichen, wie Wirtschafts-, Finanz- und eben auch Sozialpolitik, erweist sich als die grundlegende Schwierigkeit, den programmatisch hohen ökologischen Anspruch der staatlichen polnischen Umweltpolitik auch zu implementieren.

Dieser Verflechtungszusammenhang kennzeichnet ein Grundproblem wirkungsvoller Umweltpolitik. Es läßt sich folgendermaßen skizzieren: Aus dem in vielen Fällen konflikträchtigen Verhältnis zwischen Ökologie und Ökonomie kann für politische Akteure ein Zielkonflikt zwischen der Wahrung von Beschäftigungsinteressen und der Durchsetzung anspruchsvoller Umweltpolitik erwachsen.<sup>10</sup> Diese ohnehin, auch im Westen, existierende „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik wird durch die Transformationsproblematik noch verschärft.

Polen befindet sich in einer Phase gesamtgesellschaftlicher Transformation. Der Prozeß der wirtschaftlichen Transformation von einem Zentralverwaltungssystem in eine kapitalistische Marktwirtschaft muß politisch gesteuert und durch demokratische Verfahren legitimiert werden. Es treten also die schon oft besprochenen Probleme jener Transformationsgesellschaften auf, die sich vor die Aufgabe gestellt sehen, gleichzeitig Marktstrukturen einzuführen und das politische System in ein demokratisches zu transformieren.<sup>11</sup>

Diese Probleme lassen sich stichpunktartig folgendermaßen charakterisieren:

Bei Gleichzeitigkeit wirtschaftlicher und politischer Transformation treten widersprüchliche Anforderungen an den Staat auf. Einerseits erfordert die wirtschaftliche Transformation eine langfristig orientierte, stabile politische Problemlösungsstrategie, die einen starken Staat unerlässlich macht. Andererseits ermöglicht und erfordert die politische Transformation politische Partizipation aller demokratisch orientierten gesellschaftlichen Kräfte. Die infolge der wirtschaftlichen Transformation auftretenden sozialen Härten, die von der Bevölkerung getragen werden müssen, erschöpfen schnell die Wardebereitschaft auf eine Verbesserung ihrer sozialen Lage, deren eine Politikstrategie, deren Ergebnisse erst mit erheblich verzögerter Wirkung auch für die Bevölkerung spürbar werden, allerdings bedarf.<sup>12</sup>

Dieses Transformationsdilemma hat beträchtlichen Einfluß auf die

Ausprägung institutioneller Strukturen des politischen Systems, die zu untersuchen sind, um Chancen und Barrieren ökologischer Politik in Polen herausfiltern zu können. Dabei taucht die Frage auf, was die Artikulation ökologischer Interessen im politischen Prozeß bedingt oder hemmt.

Anhand eines polnischen Umweltgesetzes und seiner Implementation wird jetzt dargestellt, wie transformationsinmanente Zwänge auf die Ausprägung der Inputstrukturen wirken und damit auch die Chancen einer polnischen Umweltpolitik charakterisieren.

Seit Beginn der achtiger Jahre existiert in Polen ein Gesetz, das die Wirtschaftssubjekte zur Entrichtung von Gebühren für die Umweltnutzung<sup>13</sup> verpflichtet. Die Gebühren wurden mittlerweile mehrfach erhöht. Gebühren setzen Anreize für die technologische Modernisierung der Produktionsprozesse.

Allerdings ist technologische Modernisierung auch kapitalintensiv. Bei Unternehmen, die ohnehin um ihren Marktanteil kämpfen müssen und im Vergleich zu westeuropäischen Unternehmen (und dieser Vergleich ist maßgeblich durch die Öffnung zum Weltmarkt) kaum Chancen haben, finanzielle Ressourcen dafür aufzubringen<sup>14</sup>, läuft der Vollzug des Gesetzes über die Gebühreinzahlung also früher oder später auf ihren Bankrott hinaus. Das wiederum führt zur massenhaften Freisetzung von Arbeitskräften – deren soziale Unzufriedenheit ein Chaospotential birgt, das sich zu einer Bedrohung für den gesamten Transformationsprozeß auswachsen kann.

Daher ist in Polen dieses ökonomische Instrument mit einer zweiten Zielsetzung eingeführt worden. Gebühren werden nicht nur zum Zwecke der Anreizwirkung erhoben, sondern auch und z.Z. noch vor allem zum Zwecke der Schaffung von Selbstfinanzierungsmechanismen für die ökologische Modernisierung.<sup>15</sup>

1989 wurden ökologische Fonds auf nationaler und Wojewodschaftsebene eingerichtet, in die die Mittel aus den Gebühreinzahlungen sowie der Strafen bei Überschreitung zulässiger Normen fließen. Sie werden dort verwaltet und als niedrig verzinsten Kredite an investitionsbereite und -fähige Unternehmen vergeben. Diese Fonds sind juristische Personen. Sie sind von der Tagespolitik, in der Umweltinteressen von geringerer Priorität sind, ökonomische und soziale Interessen in weit stärkerem Maße artikuliert werden, relativ unabhängig.

Diese gesonderten Fonds in Polen sind ein bemerkenswerter Lösungsversuch der finanziellen Probleme des Umweltschutzes. Denn weder die einzelnen Wirtschaftssubjekte sind in der Lage allein die

finanziellen Mittel aufzubringen, noch ist es möglich die Staatsausgaben für ökologische Zwecke zu erhöhen. Gleichzeitig sichert die Konzentration der Mittel in Umweltschutzfonds auch ihre Verwendung für Investitionen, die den Gebührenzahlern wieder zugute kommen.

Allerdings können zwischen politischer Entscheidung und realpolitischen Möglichkeiten der Implementation derselben erhebliche Lücken auftreten. Am Verhältnis zwischen den auf gesetzlicher Grundlage berechneten und den tatsächlich gezahlten Gebühren in den vier als ökologische Notstandsgebiete klassifizierten Wojewodschaften, werden die Schwierigkeiten bei der Implementation des Gesetzes augenscheinlich.

Wojewodschaft	Gebühren in Mrd. alter Zloty		prozentualer Anteil der entrichteten an den auferlegten Gebühren
	auferlegt	entrichtet	
Polen	9865	7069	71,7
Katowice	2280	1124	49,3
Legnica	813	804	98,9
Krakau	258	300	116,3*
Tarnobrzeg	228	129	56,6

Eigene Darstellung unter Verwendung statistischer Angaben aus „Ochrona Srodowiska“, GUS, 1994, S. 381.

\* Überschuß ergibt sich aus Rückzahlung von Gebührensulden bei der Luftverschmutzung: dort etwa 207 Prozent, dagegen existiert ein beträchtliches Manko bei den Gebühren für Wassereinnahme – nur ca. 45 Prozent des geforderten Betrags.

Besonders der geringe Anteil der in der Wojewodschaft Katowice entrichteten Gebühren am gesetzlich berechneten Anteil ist auffällig. Das Oberschlesische Industriegebiet ist die ökologisch gefährdetste Region mit der höchsten Konzentration der Produktion. Hauptsächlich Bergbau, Kohleindustrie und Hüttenwesen bestimmen die industrielle Landschaft bei Dominanz staatlichen Eigentums der Großbetriebe.

Die radikale Anwendung ökonomischer Instrumente des Umweltschutzes kann zu erheblichen ökonomischen Belastungen der Unter-

nehmen führen bis zu ihrem Bankrott, deren soziale Folgeprobleme vom Staat nicht abzufangen sind.

Es kann also nicht im Interesse des Staates sein, mit der Umweltpolitik ökonomische Grundlagen der Beschäftigung zu gefährden. Alexandra Chodasiewicz, Büroleiterin des PKE<sup>16</sup> in Katowice, beschreibt die Wirksamkeit des Gesetzes so: „Besonders die Bergwerke und die Kohleindustrie, die hier eine sehr starke Lobby haben, die Gewerkschaften sind auch sehr stark, entziehen sich diesen Gebühren – sie bezahlen nicht, und es existiert keine Kraft, diese von ihnen einzuziehen.“<sup>17</sup>

Der Mangel an Zwangsmechanismen zur Vollstreckung gesetzlicher Vorschriften im Umweltschutz ist eine von Umweltaktivisten oft beklagte Tatsache in Polen und hat seine systematischen Ursachen im Prozeß der Transformation, bei dem eine Nichtbeachtung ökonomischer Interessen sehr schnell zur Gefahr für den gesamten Prozeß werden kann. Daraus ergibt sich eine hohe Wertigkeit der Gewerkschaften als Kooperationspartner bei der Durchsetzung ökonomischer Interessen betreffender Politiken. Die Einflußchancen ökologischer Interessenvertreter werden dadurch stark reduziert. Hinzu kommt, daß auch innerhalb der ökologischen Bewegung Polens die Ansicht vom Primat wirtschaftlicher Stabilität zu eher resignierenden Haltungen führte. Denn das in der Tat dilemmatische Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Möglichkeiten und ökologischen Erfordernissen beeinflußt in erheblichem Maße ihr Einfluß- und Veränderungspotential.

#### **4. Gewerkschaften als notwendige Kooperationspartner einer von „oben“ konzipierten Reformpolitik**

Der gesamte Policy-Prozeß ist eingebettet in die wirtschaftlichen Bedingungen des Landes, die in nicht unerheblichem Maße die politische Chancenstruktur mitbestimmen. Da die wirtschaftliche Lage deutlichen Einfluß auf die allgemeine Wohlfahrt hat, und damit auch auf den langfristige Politik ermöglichenden sozialen Frieden, haben bei schlechter wirtschaftlicher Situation jene Akteure große Chancen erhöht zu werden, die diesen wirkungsvoll gefährden können.

Daß dies nicht ökologische Interessenvertreter sind, ist offenbar. Die einzige machtvolle Interessenorganisation in der zivilen Sphäre sind die polnischen Gewerkschaften.<sup>18</sup>

Da nun die Durchsetzungschancen von Umweltinteressen stark von den übrigen tangierten Interessen abhängig sind, möchte ich in die-

sem Abschnitt sowohl die Durchsetzungschancen der in den Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmerinteressen im Politikprozeß, als auch das Verhältnis von Gewerkschaften und Umweltbewegung zueinander beschreiben.

Die von den Regierungen Mazowiecki und Bielecki eingeleiteten neoliberalen Wirtschaftsreformen beruhten auf einem elitären Politikverständnis, das den Staat zum Hauptakteur machte und Organisationen der Interessenvertreter sowie repräsentative Institutionen der Interessenvertretung in wichtigen Fragen vom Entscheidungsprozeß ausschloß.

Die „Schocktherapie“ konnte allerdings nicht unbermerkt an zivilgesellschaftlichen Akteuren vorbeigelenkt werden. Die Folge war ein wachsender Implementationswiderstand, der sich in – zunehmend politischen – Streiks in den Jahren 1991/92 deutlich machte. Die Proteste nahmen schnell den Charakter politischer Kritik am Reformmodell des Staates an. Zunehmende Anarchisierung der Proteste, in denen es weder Gewerkschaftsfunktionären gelang, zu von den Belegschaften akzeptierten Aushandlungen zu kommen, noch der Regierung, die „illegalen Streiks zu ahnden“<sup>19</sup>, führte zur Einsicht der politischen Eliten, die Gewerkschaften in den politischen Entscheidungsprozeß über das Privatisierungsprogramm mittels eines „Sozialpaktes“ einzubeziehen. Der Widerstand der Gewerkschaften wurde als reale Gefährdung für die Weiterführung der Transformation erkannt.

Der „Pakt über die Umgestaltung der staatlichen Unternehmen“ wurde im Februar 1993 unterzeichnet. „Kern des Paktes war ein Tauschgeschäft zwischen Regierung und Gewerkschaften, in dem als Gegenleistung für weitere Privatisierung eine schrittweise Aufhebung der staatlichen Lohnkontrolle vereinbart worden“<sup>20</sup> war.

Mit diesem Pakt änderte sich zwar nichts Prinzipielles am Vorgehen der Regierung, Reformen von oben durchzusetzen. Allerdings muß er als Versuch gewertet werden, sich der Unerstützung der Gewerkschaften zu versichern.

Der Pakt wird als Anfang korporatistischer Politik in Polen gewertet. „Although neo-corporatism has often developed from pluralist democracy (Scandinavian countries), here it appears as an idea from the *authorities above* who wish to find a platform of negotiation with dissatisfied personnel in the difficult conditions of the first phase of transformation.“<sup>21</sup>

Daß es bisher nicht zu nennenswerten Konflikten zwischen Gewerkschaften und staatlicher Umweltpolitik gekommen ist, liegt wohl

daran, daß sich die Umweltpolitik dem Primat wirtschaftlicher Erwägungen beugt. Somit stellt sich die staatliche Umweltpolitik für die Gewerkschaften bisher noch nicht als Problem dar. Zumindest wurde das in den Aussagen eines Vertreters der Gewerkschaft „Solidarnosc“<sup>22</sup> deutlich: „Das sind noch marginale Probleme. So hart geht man damit nicht um.“<sup>23</sup> Deutlicher macht Kszaklewski die tatsächlichen Barrieren, auf die staatliche Umweltpolitik in Polen stößt. „Fünfzig Prozent der Betriebe sind mindestens noch staatlich. Darauf stützt sich unsere Wirtschaft. Die können nicht geschlossen werden.“<sup>24</sup> Klar wird, daß die Sanktionsfähigkeit des Staates bei Nichtbefolgung umweltpolitischer Vorgaben aufgrund dieser Konstellation schwach ist. Das wissen nicht nur politische Entscheidungsträger, sondern eben auch Gewerkschaften und Unternehmensleitungen. So ist Umweltschutz zwar eines der artikulierten Ziele im Statut der Solidarnosc, doch Kszaklewski macht die wirklichen Prioritäten deutlich: „Erstes Problem ist die Arbeit bzw. die Arbeitslosigkeit. Die Ökologie muß warten. Es ist kein Ziel der Gewerkschaften, die ökologische Politik zu stören, aber wenn es um Arbeitsplätze geht, oder zum Beispiel die Schließung des Betriebes, muß die Gewerkschaft aktiv werden.“<sup>25</sup>

Daß es sich hierbei um eine mächtige Kraft handelt, deren Interessen die Regierung berücksichtigen muß, habe ich schon verdeutlicht. Kszaklewski sagt es unverblümt: „Sicherlich unterliegt der Staat unserem Druck. Der Staat sind wir.“<sup>26</sup> Diese Anlehnung an ein Postulat vergangener kommunistischer Zeiten macht auf recht bissige Weise deutlich, wer in Polen der relevante Kooperationspartner bei der Durchsetzung politischer, und eben auch umweltpolitischer Maßnahmen ist.

Von einem wie auch immer gearteten Verhältnis zwischen Umweltbewegungen und Gewerkschaften kann kaum die Rede sein. Alle von mir befragten Vertreter ökologischer Gruppen konnten nichts über aktuelle Kontakte zu den Gewerkschaften aussagen. Es gibt sie nicht mehr. Früher existierende Ansätze, wie in Katowice, wo Vertreter des PKE und der Solidarnosc sich beispielsweise ein Büro teilten, scheiterten: „Wir hatten keine gemeinsame Sprache – und schließlich mußten wir uns ein anderes Büro suchen. Sie wollten uns da nicht haben, vielleicht hatten sie ein wenig Angst vor uns. Trotz des guten Willens, die Zusammenarbeit war nicht gut, nicht effektiv.“<sup>27</sup> Auch Versuche, die bei der Landekommission der Solidarnosc in Gdansk früher arbeitende Sektion für Umweltschutz mit Informationsmaterialien zu unterstützen, scheiterten. Ob diese Sektion heute noch aktiv ist, bezweifelt nicht nur Chodasiewicz, sondern auch Kszaklewski. Nach

seinen Informationen habe sie nur informellen Charakter. Sie würde sich nur „hobbymäßig“<sup>28</sup> mit ökologischen Fragen beschäftigen.

Am klarsten äußert sich Terlecki von der Hauptvertretung des PKE in Krakau über ein potentielles Verhältnis zwischen Umweltbewegungen und Gewerkschaften: „Das wäre so, als würde man von einem Konflikt zwischen einer Ameise und einem Elefanten sprechen.“<sup>29</sup>

## 5. Polnische Umweltverbände als Innovationsträger?

Vor diesem Hintergrund der systematischen Prägung der institutionellen Strukturen des politischen Systems durch die sozioökonomische Lage Polens lassen sich dann auch die Artikulations-, Zugangs- und Durchsetzungschancen ökologischer Interessenvertreter – also der polnischen Umweltverbände – ableiten.

In Polen existiert ein breit gefächertes Feld ökologischer Bewegungen. Neueste Schätzungen reichen von 200-360 unterschiedlichen Gruppierungen. Einige der eher naturschutzorientierten Gruppen können sich auf eine sehr lange Geschichte berufen, wie z.B. die Liga Ochrony Przyrody. Die meisten Umweltbewegungen entstanden jedoch in den achtziger und beginnenden neunziger Jahren. Markantestes Kennzeichen der polnischen ökologischen Bewegung ist ihre Zersplitterung und Zerstrittenheit. Der Riß innerhalb der polnischen Umweltbewegung wird besonders an der gewählten Strategie des „Kampfes“ für die Umwelt deutlich. Die beiden Pole des Konflikts sind:

- a. Aktionismus, der auch deutliche Züge von Anti-Establishment-Bewegung trägt, und
- b. Bemühen um eine konstruktive Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern und Verwaltungsorganen.

Alexandra Chodasiewicz von der Regionalvertretung des Polnischen Ökologischen Klubs (PKE) schätzt die Situation so ein: „Es gibt Organisationen, die mehr demonstrieren – Straßenaktionen machen wollen. Wir bemühen uns eher, eine professionelle Organisation zu sein – nicht nur zu protestieren – sondern Lösungen aufzuzeigen.“<sup>30</sup>

Fakt ist jedoch, daß jene aktionistisch geprägten Gruppen kaum Einfluß haben, da ihre Aktionen weder mit öffentlicher Unterstützung rechnen können, noch in ihren Reihen ein Wille besteht, mit lokalen Behörden und Selbstverwaltungen zusammenzuarbeiten. Auch weisen sie kaum eine differenzierte Organisationsstruktur auf. Sie haben eine durchschnittliche Gruppenlebenserwartung von ca. zwei Jahren.

Eine dritte Gruppe bilden sogenannte pseudoökologische Grup-

pen, wie einige Stifungen und Parteien.<sup>31</sup> „Numerous new environmental ‘foundations’ are being set up, after legislation defined tax reduction for certain types of social activity.“<sup>32</sup>

Als reale Chance für die Einforderung ökologischer Politik in Polen können daher nur diejenigen gesellschaftlichen Kräfte angesehen werden, die sich in jenen sogenannten professionell arbeitenden Umweltverbänden organisiert haben, von denen der wohl auch international bekannteste der Palski Klub Ekologiczny ist. Er wurde 1980 gegründet, zeichnet sich durch eine sehr differenzierte Organisationsstruktur mit 16 regionalen Büros aus, hat hauptamtliche Mitarbeiter, über 100 territoriale Zirkel und die Hauptvertretung in Krakau, die sechs Personen hauptamtlich beschäftigt. Das Präsidium des PKE besteht zum großen Teil aus polnischen Wissenschaftlern. So ist auch eines der Hauptziele des PKE, Stellungnahmen und Argumente zu ökologischen Vorhaben generell durch wissenschaftliche Gutachten fundieren zu lassen, was ihm bei politischen Entscheidungsträgern, aber auch in Teilen der Öffentlichkeit Respekt und Anerkennung verschafft hat.

Wie der Einfluß von Umweltverbänden nun aber tatsächlich aussieht, wird die Untersuchung der politischen Chancenstruktur zeigen.

## **6. Artikulations- und Durchsetzungschancen ökologischer Interessen im politischen Prozeß**

Wo bieten sich Anknüpfungspunkte für ökologische Gruppen?

Eine starke ökologische Lobby existiert noch nicht in Polen. Überlegungen, wie diese aufzubauen sei, allerdings schon. „Umweltschutz in Polen hat nur dann Chancen auf langfristige Durchsetzung, wenn man dessen Organisation nicht diffus mit den allgemeingesellschaftlichen Interessen verbindet, sondern wenn Umweltschutz mit den Interessen einflußreicher und gut organisierter Gruppen der polnischen Gesellschaft identifiziert wird.“<sup>33</sup> Für Maria Welfens sind dies vor allem die Bauernpartei oder die Gruppe „junger dynamischer Unternehmer“. Die von Joanna Mizgala aufgestellte Typologie von Parteien im polnischen Transformationsprozeß hinsichtlich ihrer Präferenzen und Strategiewahlen<sup>34</sup> führte mich allerdings zu einem anderen Schluß. Nach Mizgala erweist sich im Kontext eines korporatistischen Staates<sup>35</sup> eine „internale Strategie“ als die adäquateste, Einfluß zu gewinnen. Diese Strategie beschreibt sie wie folgt: „... the stress on patronage networks in local governments, penetration of the bureaucratic struc-

tures, and a virtual capture of the centres of economic power within the executive branch.“<sup>36</sup>

Bei exekutiver Vorherrschaft scheint es daher auch für Umweltverbände effektiver zu sein, jene Potentiale politischer Parteien zu nutzen, die sich um eine Penetration bürokratischer Strukturen des Staatsapparates bemühen, wo also Einfluß über administrative Wege geltend gemacht werden kann. Die Partei, der dies am besten gelingt, ist die Unia Wolnoscí. Weiterhin kommt hinzu, daß die UW in ihrer öffentlichen Repräsentation und Artikulation eher sogenannte „soft resources“<sup>37</sup> präferiert, im Gegensatz zur Artikulation von „harten“ ökonomischen, sozialen oder religiösen Interessen. Umweltschutz ist ein Thema, das sich gut in diese Präferenz für „weiche Ressourcen“ einordnen läßt. Bauernpartei, aber auch die Postkommunisten bevorzugen „harte Ressourcen“, in denen wirtschaftliche und soziale Interessen dominieren, mit denen Umweltschutz, wie schon beschrieben, häufig konfligieren kann.

Diese Annahmen finden ihre Bestätigung in der Realität. So ist es einzig die Unia Wolnoscí, die eine grüne Fraktion besitzt, die sich explizit mit ökologischen Fragen beschäftigt. Sie gilt als die Partei, mit der ökologische Bewegungen, vorrangig der PKE, trotz der postulierten politischen Unabhängigkeit in Fragen des Umweltschutzes zusammenarbeiten. „Wir sind eine apolitische Organisation. Sicher haben wir einige Verbindungen zu Politikern, da wir versuchen Einfluß zu nehmen auf die Politik der Regierung. Wenn Kontakte bestehen, dann am ehesten in Richtung mitte-liberal, also Unia Wolnoscí. Das sind die Leute, mit denen wir am meisten Kontakt haben.“<sup>38</sup>

Auch kann es keineswegs nur als Problem gesehen werden, daß die ökologische Bewegung führende Bewegungsmitglieder an die Politik verloren hat.<sup>39</sup> Es erweist sich gerade für den PKE als vorteilhaft, Mitglieder sowohl in Parteien als auch in administrativen Strukturen zu wissen. Das gilt auch für die grüne Fraktion der Unia Wolnoscí. „Mit ihnen arbeiten wir zusammen. Die Vizevorsitzende dieser Fraktion ist ebenfalls Mitglied des PKE...“<sup>40</sup>

So kann die Zusammenarbeit mit der Unia Wolnoscí als eine deutliche „Einflugschneise“ ökologischer Gruppen sowohl in die parlamentarische Politik (Unia Wolnoscí: die größte Oppositionspartei), als auch über die Nutzung ihrer Netzwerke, im Staatsapparat Sympathisanten zu finden, gewertet werden. Trotz des relativ deutlichen Strebens dieser Partei nach der Besetzung von Machthebeln im System gewinnt sie durch das Propagieren solcher Werte wie Toleranz, „Femi-

nismus, demokratische Partizipation eine enorme Anziehungskraft auf das städtische intellektuelle Milieu. „Unter den Anhängern der UD [jetzt UW – K.T.] finden sich überproportional viele Frauen, junge Leute unter 25, Stadtbewohner und Personen mit höherem Bildungsabschluß.“<sup>41</sup> Gerade die drei letztgenannten Gruppen ergeben auch das soziale Milieu, aus dem die ökologischen Bewegungen ihre Mitglieder und Sympathisanten rekrutieren. So kann man die beginnende Zusammenarbeit sicher auch als Mobilisierung von Wählern der UW sehen.

Grundsätzlich bieten sich ökologischen Gruppen auch andere Zugangschancen zum politischen Prozeß. „Wenn es um das Parlament geht, versuchen wir Einfluß zu nehmen auf die konkrete Gesetzgestaltung. Hauptsächlich über diese Kommissionen für Umweltschutz. Und mit jeder Kommission unterhalten wir Kontakte.“<sup>42</sup>

Sowohl die Umweltschutzkommission im Sejm als auch die im polnischen Senat weisen für sie offene Strukturen auf. Beide Kommissionen beschäftigen sich vorrangig mit legislativen Aufgaben. Umweltverbände werden zu den Sitzungen der Kommissionen eingeladen. Das geschieht zwar auf formelle Art und Weise, aber diese Kontakte sind bisher nicht formalisiert. Denn ob dazu eine Verpflichtung der politischen Institutionen besteht, ist selbst den Beteiligten unklar. „Das ist guter Wille. Aber in bestimmtem Sinn kann man sagen, daß es eine Verpflichtung ist. Infolge der Unterschrift unseres Ministers unter die Agenda 21 der Riokonferenz, die einen Punkt über die Verpflichtung zur Zusammenarbeit mit NGO's enthält. Aber vor allem ist es unser Wunsch, um die Meinung verschiedener Seiten kennenzulernen.“<sup>43</sup>

Dabei werden jene Verbände bevorzugt eingeladen, die sich eher durch eine professionelle Arbeitsweise auszeichnen, d.h. ihre Proteste und Meinungen weniger radikal artikulieren. Nun fragt sich, ob die Radikalität der Proteste seine Ursachen in verschlossenen Inputstrukturen hat? Die hier aufgezeigten Möglichkeiten der Teilnahme an Beratungen verweisen eher auf das Gegenteil. Verschlossene Inputstrukturen für diese Gruppen sind eher Folge ihrer Radikalität. Andererseits scheint die Notwendigkeit von Zusammenarbeit mit politischen Entscheidungsträgern von sogenannten Anti-Establishment-Gruppen auch nicht gesehen zu werden. Sicherlich hängt die strukturelle Offenheit auch ab vom konkreten Bereich der Umweltpolitik. Wo Umweltinteressen im Gegensatz zu wirtschaftlichen Interessen stehen, wäre eine Abschottung der Inputstrukturen zu erwarten, was den

Implementationswiderstand erhöhen würde.

Genau das bestätigt auch Tomasz Terlecki vom PKE. Der Klub ist keine Organisation, die sich ausschließlich durch Beratungen und wissenschaftliche Stellungnahmen auszeichnet. Ihre Artikulation kann ebenfalls den Charakter verstärkten Implementationswiderstands annehmen, was besonders an der derzeitig laufenden Kampagne gegen den Bau der Autohahn in Polen deutlich wird. Strukturelle Ursachen dieses Widerstands liegen in den Zugangsbarrieren zum Entscheidungsprozeß. „Wenn es beispielsweise um ein neues Forstgesetz geht, sind wir imstande, dort etwas zu sagen und vielleicht ändert sich dann was. Wenn es aber um die Transportpolitik geht, können wir nur aufschreiben, daraus folgt nichts.“<sup>44</sup>

Sicherlich ist es eine wichtige Form der Arbeit ökologischer Gruppen, den Zugang über die parlamentarische Arbeit zu wählen. Aber bei der schon erwähnten schwachen Stellung des polnischen Sejm gegenüber der Exekutive erscheint es ebenso notwendig, den Zugang über die Ministerien zu wählen. „Die wesentliche Weichenstellung erfolgt i.d.R. während der ministeriellen Vorbereitung, so daß Einflußchancen der Verbände entscheidend von ihrem Zugang zu den bearbeitenden Ministerien abhängen.“<sup>45</sup>

Die Dominanz der Exekutive bei der Formulierung von Entscheidungsvorlagen in der Umweltschutzpolitik ist nicht nur auf den antarifären Politikstil zurückzuführen, sondern vor allem auf die mangelnde prioritäre Stellung von Umweltpolitik in den Programmen der im Parlament vertretenen Parteien. Sicher haben auch die Parteien der Regierungskoalition, deren Mitglieder die Mehrheit im Sejm bilden, Ökologie als einen Punkt in ihrem Wahl-Programmen. Aber als Diskussionsthema auf der politischen Agenda nimmt sie doch eher einen der letzten Plätze ein.

Bei der ökologischen Programminitiierung ist daher das polnische Umweltministerium die dominante Instanz.

Eine Zusammenarbeit des Umweltministeriums mit ökologischen Gruppen gibt es. Allerdings wirkt sich die im Verhältnis zu anderen Ministerien schwache Position des Umweltministeriums äußerst nachteilig auf das tatsächliche Einflußpotential ökologischer Interessenvertreter aus.

Das Umweltministerium wird sowohl von polnischen Umweltverbänden als auch den Beamten der staatlichen Administration und den Umweltkommissionen in Sejm und Senat zwar als aktiv und vom politischen Willen gekennzeichnet, die ökologischen Probleme ernst-

haft anzugehen, charakterisiert, jedoch scheint es auf recht verlorenem Posten zu stehen. Eine Mitarbeiterin der Umweltkommission des Sejm charakterisiert seine Stellung folgendermaßen: „Es ist nicht die stärkste. Es [das Umweltministerium] wird in der Regierung wahrgenommen – das ist meine private Meinung – na, man kann es nicht liquidieren, danach wäre das Geschrei groß. Es ist es nicht wert, sich dieser totalen Kritik auszusetzen.“<sup>46</sup>

Obwohl der Begriff des *Ekorozwój* – so der polnische Ausdruck für „sustainable development“ bzw. „nachhaltige Entwicklung“ – gern und oft benutzt wird, sieht die Realität in der Regierung anders aus. Eine Harmonisierung zwischen ökonomischer, gesellschaftlicher Entwicklung und ökologischen Erfordernissen verlangt die Koordination der Arbeit zwischen den Ministerien. Bisher wird diese von Umweltverbänden und Abgeordneten als äußerst mangelhaft bezeichnet. „Der größte Mangel ist das Fehlen eines alle Ressorts umfassenden und interdisziplinären Umgangs in den Verantwortlichkeiten für die staatliche Politik des Umweltschutzes. Für die Zukunft sollte nicht nur der Chef des Umweltressorts mitwirken bei der Umsetzung des Gesetzes, sondern auch andere Ministerien.“<sup>47</sup>

Diese mangelnde Koordination auf ministerieller Ebene und die für das Parlament wachsende Unüberschaubarkeit aufgrund der Vielzahl neuer Programme führte somit in Polen schon zu krassen Programmüberlappungen.<sup>48</sup> So wird die existierende Zusammenarbeit zwischen Umweltverbänden und Umweltministerium von den eher aktionistisch geprägten Umweltgruppen als unbefriedigend und nutzlos gewertet, im Gegensatz zu jenen professionell arbeitenden Gruppen, die darin einen wesentlichen Ansatz sehen.

Dieser Streit um Für und Wider von Kooperation mit staatlichen und Selbstverwaltungsbehörden schwächt nicht nur die polnische Umweltbewegung selbst, sondern auch die Position des Umweltministers, der eine gewisse Reserviertheit der Umwelthbewegung gegenüber öffentlich auch nicht verhehlt. So sah er sich in einem Interview genötigt, auf die vielen jungen Leute innerhalb der ökologischen Bewegung hinzuweisen, „...die nur protestieren wollen. Gegen alles“.<sup>49</sup> Andererseits behauptet er: „Meine ‘Durchschlagskraft’ im Verhältnis zu Regierungsorganisationen, die sich mit für die Natur wichtigen Entscheidungen befassen, wäre eine völlig andere, wenn es gelänge, eine starke ökologische Lobby zu schaffen.“<sup>50</sup>

Der PKE gilt nun als Verband, der in der Kooperation einen Schwerpunkt sieht und der den Zugang zur politischen Szene in den späten

achtziger Jahren bereits geschafft hatte. Die Erfolge in der Anti-Atomkraft-Kampagne und die Gespräche am „Runden Tisch“ öffneten für ihn (aber auch für andere) die Strukturen.

Der Einfluß der Umweltverbände auf die Politik wird dennoch als sehr gering eingeschätzt. Die Artikulation von Interessen, die ja selbst nur in bestimmten Instanzen möglich ist, ist eben nur die eine Seite. Wenn es nicht gelingt, diese Interessen in „siegreiche Koalitionen“<sup>51</sup> einzubringen, bleibt ihre Artikulation wirkungslos. Bei einer Dominanz von *Rozwój* (Entwicklung) vor *Eko*, wie die Direktorin des Wojewodschaftsinspektorates für Umweltschutz Krakau in einer satirischen Umkehrung das polnische ökologische Lieblingswort *Ekorozwój* karikierte, reicht eben ein Zugang von Umweltverbänden zum Umweltministerium nicht aus. Ressortabgrenzung oder -egoismus, die mangelnde Abstimmung zwischen den Ressorts innerhalb der Ministerialbürokratie und die schwache Position des Umweltministeriums neben den anderen Ministerien verhindern integrierte Umweltschutzmodelle. Wirtschaftliche Interessen dominieren.<sup>52</sup>

Der niedrige Stellenwert des „Issue‘ Umweltschutz... in der Regierungspolitik“ führt nun eben dazu, daß Wirtschaftsinteressen kaum „gewisse Abstriche ihrer Positionen hinnehmen müssen“.<sup>53</sup>

Mangelnde Verankerung des Themas Umweltschutz innerhalb der gesamten Ministerialbürokratie führt trotz der Beziehung zwischen Umweltminister und Ökogruppen zu sehr geringen Einflüssen der Verbände.

## **7. Zugangschancen ökologischer Gruppen zu staatlichen Umweltverwaltungsbehörden**

Schwierigkeiten bei der Implementation ökologischer Politiken resultieren vor allem aus Unvollkommenheiten und der Realitätsferne mancher rechtlicher Regelungen im Umweltschutz. Programmüberlappungen als Folge mangelnder Zwischenressortabstimmungen auf ministerieller Ebene führen ebenfalls zur Undurchführbarkeit ökologischer Strategien.

Das oft zitierte Fehlen klarer Durchführungsbestimmungen bietet in der Phase der Programmimplementation auf regionaler und lokaler Ebene Möglichkeiten, Einfluß auf die Umsetzung der Entscheidungen auszuüben. Bei unklaren Formulierungen oder Anweisungen der zentralen Administration im Umweltschutzbereich eröffnet sich allerdings gerade den Gegnern von Umweltschutzmaßnahmen ein breiter

Raum, die Umsetzung zu blockieren oder zu modifizieren. So ist es auch nicht verwunderlich, daß besonders auf lokaler Ebene die größten Schwierigkeiten bei der Umsetzung ökologischer Entscheidungen bestehen.

Besonders in den Selbstverwaltungen, deren Einführung erste Schritte hin zu einer Dezentralisierung des Staatsapparates sein sollen, zeigen sich auch die Tücken dezentraler Strukturen bei Programmimplementationen. „Besonders in den Selbstverwaltungen, als kleinste administrative Einheit, aber auch als die schwächste, zeigen sich Unvollkommenheiten rechtlicher Regelungen, weil dort der Entscheidungsträger Nachbar des Verschmutzers ist. Oder es entscheidet über die natürliche Umwelt derjenige, der Verschmutzer ist oder Teilhaber der Firma, die verschmutzt.“<sup>54</sup>

Zwar haben die Gemeinden relativ wenig Kompetenzen, die Hauptlast liegt bei den Wojewoden, dennoch sind die staatlichen Umweltschutzbehörden oft abhängig von ihrer Kooperation. Das betrifft einmal die Berechnung der Gebühren, die vom Wojewodschaftsamt durchgeführt wird. Generell sind alle Betriebe zu erfassen. Tatsächlich aber werden nicht alle erfaßt, da den Wojewodschaften oft die Informationen über Existenz und Verschmutzungsgrad kleinerer Unternehmen fehlen.

Gleiches gilt für die Wojewodschaftsinspektorate für Umweltschutz, die sich mit der Kontrolle der Einhaltung der zulässigen Emissionen sowie mit der Bestrafung befassen. Ein Inspektorat beschäftigt ca. 60-100 Mitarbeiter im Landesmittel. Das ist zu wenig, um alle Probleme zu sichten. „Sie sind nicht in der Lage bis zu jedem kleinen Verschmutzer vorzustoßen. Sie können Aufsicht über die größten Verschmutzer haben – sagen wir 20 oder 50 oder höchstens 100 Betriebe, die auf dem Territorium der Wojewodschaft produzieren. Aber es gibt noch andere, kleinere Fälle. Hier ist die Aktivität der Selbstverwaltungen unerlässlich.“<sup>55</sup>

Auf dieser lokalen Ebene bieten sich für Vertreter ökologischer Organisationen potentiell Möglichkeiten, die Durchsetzung ökologischer Politiken zu unterstützen. Ihre vorrangige Aktivität auf lokaler Ebene führt dazu, daß sie über umfangreiche Informationen verfügen, die in den Behörden gebraucht werden. Ansätze dieser Zusammenarbeit zeigen sich auch. Weiterhin scheint es auch auf regionaler und lokaler Ebene keine Verpflichtungen der Entscheidungsträger zu geben, mit gesellschaftlichen Gruppen zusammenzuarbeiten. Daher sind diese Kontakte oft abhängig vom Engagement der Umweltgruppen

und der Bereitschaft der Amtsträger zur Zusammenarbeit. Kooperationsbereitschaft zeigt zum Beispiel das Krakauer Wojewodschaftsinspektorat für Umweltschutz. Es ist nicht nur auf die Zusammenarbeit mit den Selbstverwaltungen angewiesen. Ökogruppen können ebenfalls wichtige Informationen über unzulässige Umweltverschmutzungen liefern. „Diese Zusammenarbeit ist sehr wichtig. Durch Zuarbeiten ökologischer Gruppen erhält das Inspektorat sehr viele Hinweise, wo Ungesetzlichkeiten existieren.“<sup>56</sup>

Dagegen bewertet der stellvertretende Direktor der Abteilung für Umweltschutz im Wojewodschaftsamt Krakau eine potentielle Zusammenarbeit eher skeptisch. Er arbeitet nur „mit den Vernünftigen“ zusammen. Da die „Vernünftigkeitkriterien“ nicht per Gesetz definiert sind, spielt hier das subjektive Moment eine große Rolle. Besonders öffentliche Protestaktionen, die auch ihren Widerhall in der lokalen Presse finden, lehnt er ab. Organisatoren dieser Aktionen bilden für ihn keine Kooperationspartner. „Das Gros dieser Organisationen wird vom Ausland finanziert, und sie müssen einfach etwas vorweisen. Also protestieren sie. Früher haben sie uns geholfen, aber jetzt kann ich nicht behaupten, daß sie uns helfen – eher stören sie.“<sup>57</sup>

Wenn Zusammenarbeit mit lokalen Behörden aber vom Willen des Amtsinhabers abhängig ist, dann erweist es sich als vorteilhaft, Sympathisanten oder gar Mitglieder der ökologischen Bewegung in den Behörden zu haben. Gerade solche Vernetzungen bilden oft die Grundlage von Anhörungs- und Mitsprachemöglichkeiten ökologischer Interessenvertreter. „In Nowy Sacz zum Beispiel ist ein Klubmitglied Stadtpräsident, wir haben dort einige Ratsmitglieder, wir haben generell einige Leute in der Administration<sup>58</sup> – und unter diesen Umständen haben wir sogar Einfluß auf Entscheidungen.“<sup>59</sup>

Parallelen zur erfolgreichen Strategie von Parteien wie der Unia Wolności werden deutlich. Die Besetzung von Positionen in der staatlichen Administration verspricht vorläufig größere Erfolge als die Mobilisierung einer breiten Öffentlichkeit für Umweltschutzforderungen.

Der andere Weg, Entscheidungen in der Outputphase zu beeinflussen oder rückgängig zu machen, ist die Artikulation von Protest. Der Erfolg von Implementationswiderstand ist allerdings abhängig von der Ressourcenstärke der Gegner und der Befürworter einer Entscheidung. So ist es Umweltverbänden kaum möglich, gegen Entscheidungen öffentlich und erfolgreich zu demonstrieren, die den Umweltschutz zugunsten beschäftigungspolitischer Erwägungen opfern. Ihre Mobilisierungspotentiale reichen dazu nicht aus, und die Provokation ei-

nes Konflikts mit den ihnen überlegenen Gewerkschaften wird von ihnen doch eher vermieden. Fälle, wie die durch öffentlichen Druck durchgesetzte Schließungsentscheidung der Alumininhütte in Skawina bei Krakau bilden eher die Ausnahme.<sup>60</sup>

Es kristallisiert sich heraus, daß bei Fehlen gesetzlich verankerter Verpflichtungen zur Anhörung oder Mitspracherechten gesellschaftlicher Gruppen informelle personale Netzwerke eine notwendige Voraussetzung sind, am Entscheidungsprozeß zumindest partiell teilzuhaben.

## 8. Fazit

Wie gezeigt werden konnte, birgt der staatlich deklarierte ökologische Anspruch ein deutliches umweltpolitisches Modernisierungspotential, dessen volle Entfaltung jedoch durch systematisch bedingte Interessenkonflikte und daraus resultierende Politikblockaden verhindert wird.

Die durch die Transformationsproblematik dramatisch verschärfte „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik führt zu einer ökologischen Problembewältigungsstrategie, deren Umsetzung mit der Hoffnung in die Zukunft verlagert wird, daß eine funktionierende und effektive Marktwirtschaft die ökologische Sanierung entweder mit sich bringen wird oder die Aufbringung der notwendigen finanziellen Ressourcen dafür eher wird leisten können, als es die derzeitige Übergangswirtschaft vermag.

Eine Auflösung der „Beschäftigungsfalle“ ökologischer Politik zugunsten der ökologischen und zuungunsten der beschäftigungspolitischen Perspektive würde in der mehrheitlichen Wahrnehmung politischer und gesellschaftlicher Akteure zu einem suboptimalen Gesamtergebnis bzw. zum Scheitern des Transformationsprojektes führen und steht daher nicht zur Debatte.

Wo wirkungsvolle Umweltpolitik mit Aufgaben der technologischen Sanierung, Umgestaltung oder gar Liquidierung strukturell veralteter Produktionsstätten konfrontiert ist, wie in Polen, werden bei Mangel an alternativen Arbeitsplätze bzw. dem Fehlen sozialer Sicherungsmechanismen existentielle Lebensgrundlagen gefährdet, und es wird soziales Chaospotential freigelegt. Tatsächlich ist „eine Verkopplung von ökonomischer und ökologischer Modernisierung ... die einzige Möglichkeit, die Umwelt in den ehemaligen sozialistischen Staaten zu sanieren, ohne ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu überfordern.“<sup>61</sup>

Die unerläßliche Mobilisierung der finanziellen Ressourcen zur Realisierung dieser Aufgabe wird in zunehmendem Maße auch das Engagement ausländischen Kapitals sowie die Hilfeleistung externer westlicher Akteure erfordern. Denn die bisher eingeleiteten ökologischen Selbstfinanzierungsmechanismen des polnischen Staates können den immensen Bedarf nicht decken: „So müßte man zwei bis drei Jahreseinnahmen des Wojewodschaftsfonds für Umweltschutz und Wasserwirtschaft für den Bau einer Abwasserreinigungsanlage in Krakau verwenden.“<sup>62</sup>

Bisherige ökologische Kooperationsleistungen westlicher Akteure entsprechen in der Tendenz nicht den polnischen Erwartungen. Sie berücksichtigen in der Wahrnehmung polnischer politischer und gesellschaftlicher Akteure zu wenig die polnischen Potentiale und Schwierigkeiten. Die Dominanz von Wissenstransfer, Projekterarbeitungen etc., also vor allem sogenannter vorinvestiver Tätigkeiten vor klarer finanzieller Unterstützung für investive Vorhaben wird kritisiert. „Nach Meinung der polnischen Obersten Kontrollkammer sollten besonders die Kredite, aber auch die direkte westliche Hilfe vor allem auf investive Aufgaben gerichtet sein, mit einem vermehrten Anteil polnischer Firmen an ihrer Realisierung.“<sup>63</sup>

Deutliche Chancen für die ökologische Modernisierung in Polen wird vor allem die Osterweiterung der EU bieten können. Denn im Assoziierungsverhältnis zwischen EU und Polen stecken Potenzen, die bei entsprechendem umweltpolitischem Willen der EU Katalysatorfunktion für die ökologische Modernisierung in Polen ausüben. Eben als solche ist die ökologische Kondition des Beitritts Polens zur EU zu verstehen und wird von der polnischen Politik auch so reflektiert.<sup>64</sup>

Neben dieser eher passiven, Restriktionen setzenden Rolle der EU wird von entscheidender Bedeutung sein, welche aktive Rolle sie bei der Aufgabe spielen kann. Umwelt sowohl auf der polnischen politischen Tagesordnung stärker zu etablieren als auch Ressourcen zur Erhöhung der Implementationsfähigkeit umweltpolitischer Entscheidungen zu mobilisieren.

Entscheidend für den Erfolg dieser Aufgabe wird es sein, wie es EU-Akteuren gelingt, durch eine adäquate Wahrnehmung polnischer endogener Potentiale und Politikblockaden die effektivsten kooperationspolitischen Instrumentarien auszuwählen und einzusetzen.

- 1 Zum Zwecke der Datenerhebung hielt ich mich im Frühjahr 1995 für fünf Wochen in Polen auf und führte folgende Experteninterviews durch: *Chodasiewicz, Aleksandra*; Mitarbeiterin des Polski Klub Ekologiczny/Bezirk Oberschlesien sowie des Centrum Informacyjne Ochrony Powietrza (Informationszentrum für den Schutz der Luft) Katowice am 28.04.1995 in Katowice; *Prof. Dr. Dobrowolski, Jan*; Leiter des Institut zur Gestaltung und zum Schutz der Umwelt sowie Leiter des interuniversitären Teams von Studenten, Wissenschaftlern zum Schutz der Umwelt an der Berg- und Hüttenakademie Krakau, am 19.04.1995 in Krakau; *Jeskiewicz, Krzysztof*; Vertreter der Consulting-Firma „Deloitte & Touche“ Warszawa, am 18.03.1995 in Görlitz; *Dr. Kszaklewski, Wojciech*; Akademiker am Institut zur Gestaltung und zum Schutz der Umwelt der Berg- und Hüttenakademie Krakau, Vertreter der „Solidarnosc“ an der Akademie, am 11.05.1995 in Krakau; *Pajak, Krystina*; Stabschef, Beamtin der Sejmkommission für Umweltschutz, am 17.05.1995 in Warszawa; *Polonski, Bogdan*; Stellvertretender Direktor der Abteilung für Umweltschutz im Wojewodschaftsamt Krakau, am 04.05.1995 in Krakau; *Smolka, Anna*; Mitarbeiterin der Fundacja „Silesia“ und Leiterin des Büros des Regionalen Zentrums für Ökologische Bildung in Katowice, am 27.04.1995 in Katowice; *Senator Ochwat, Ryszard* (PSL); Vorsitzender der Senatskommission für Umweltschutz und *Lenard, Elzbieta*; Sekretärin, Beamtin der Senatskommission für Umweltschutz, am 16.05.1995 in Warschau; *Terlecki, Tomasz*; Mitarbeiter der Hauptvertretung des Polski Klub Ekologiczny in Krakau, am 20.04.1995 in Krakau; *Wojnar, Maria*; Direktorin des Krakauer Wojewodschaftsinspektorats für Umweltschutz der Staatlichen Umweltschutzinspektion (Państwowa Inspekcja Ochrony Środowiska), am 21.04.1995 und am 09.05.1995 in Krakau; *Wosion, Malgorzata*; Journalistin der Krakauer Lokalausgabe der „Gazeta Wyborcza“, beschäftigt sich u.a. mit Umweltthemen, am 04.05.1995 in Krakau.
- 2 G. I. Hedri, Die EG und die Staaten des „Viereckers“. Zu den Assoziierungsabkommen der Europäischen Gemeinschaft mit Polen, der Tschechoslowakei und insbesondere Ungarn, in: Osteuropa, 1993, H. 2, S. 155.
- 3 Eingefügt werden muß hier allerdings auch, daß in der Kontrastierung der ökologischen Probleme und ihrer Lösungsansätze im Westen mit denen des ehemaligen Ostblocks, das umweltpolitisch Erreichte im Westen sehr schnell zur Sollgröße erhoben wird und man zu eilig davon abstrahiert, daß auch in hochentwickelten westlichen Staaten gerade im Politikfeld „Ökologie“ erhebliche Schwierigkeiten und systematische Modernisierungsblockaden existieren.
- 4 S. Nissen, Umweltpolitik in der Beschäftigungsfalle, Marburg 1993, S. 9.
- 5 Der hier nur angedeutete Verweis auf die bereits existierenden institutionellen Strukturen im Umweltpolitikbereich verdeutlicht ein Faktum, daß bei einer Überbetonung extern gesetzter Stimuli, die durch die politische und wirtschaftliche Öffnung nach Westeuropa auftreten, eine Ausblendung der endogenen Potentiale Polens droht. Diese bilden allerdings den Ausgangspunkt umweltpolitischer Entwicklungen unter neuen Bedingungen.
- 6 B. Słocock, Umweltpolitik und politischer Wandel in Osteuropa, in: Modernisierung nach dem Sozialismus. Ökologische und ökonomische Probleme der Transformation, hrsg. von S. Nissen, Marburg 1992, S. 47.
- 7 Vgl. G. Vobruba, Jenseits der sozialen Fragen, Frankfurt a.M. 1991, S. 135.
- 8 Polen verwendete im Jahre 1993 1,2 Prozent (1994 – 1,3 Prozent) des Bruttosozialprodukts für Ausgaben im Umweltschutz. Schwerpunkte bildeten vor allem die Ausgaben für den Gewässerschutz und den Schutz der Luft. Quelle: Rada Ministrów,

- Sprawozdanie Z Realizacji Polityki Ekologicznej Panstwa (1991-1993). Warszawa sierpien 1994.
- 9 Kronika Sejmowa, Sejm o Ekologii, Warszawa 1995, Nr. 60, S. 2 [Übers.: K. Tews].
  - 10 Vgl. S. Nissen, Umweltpolitik in der Beschäftigungsfälle (Anm. 4).
  - 11 Vgl. A. Przeworski, Democracy and the market. Political and economical reforms in Eastern Europe and Latin America, Cambridge 1991; C. Offe, Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten, Frankfurt a.M./New York 1994.
  - 12 Vgl. G. Vobruba über die „Zeitprobleme der Transformation“, (Anm. 7), S. 139ff.
  - 13 Die Erhebung von Gebühren für die Umweltnutzung entspricht der Anwendung ökonomischer Instrumente im Umweltschutz. Darunter werden jene verstanden, bei denen externe Kosten des Produktionsprozesses mittels rechtlicher Regelungen internalisiert werden. Damit kann die Effizienz von Gesetzen erheblich verbessert werden, wie die ökonomische Analyse des Rechts zeigt. Durch die gesetzliche Festlegung von Gebühren für die Umweltnutzung proportional zum Verbrauch, gelingt es, den rational agierenden Wirtschaftssubjekten einen Anreiz zur Minimierung des Verbrauchs natürlicher Ressourcen zu geben. Das entspricht einer Ausdehnung der „property rights“ auf die Umweltgüter. Der Staat beansprucht Rechte an der Umwelt für sich, die die Wirtschaftssubjekte von ihm abkaufen müssen. Gebühren entsprechen dieser Art verkäuflicher Rechte. Die Kosten dieser Rechte können nur durch eine Reduktion des Verbrauchs an Umweltgütern minimiert werden. Daher entwickeln die Wirtschaftssubjekte ein rationales Interesse an neuen Technologien zur Vermeidung von Umweltbelastungen.
  - 14 In einigen Fällen hat sich der Anteil der Umweltgebühren an den Produktionskosten bestimmter, die Umwelt belastender Betriebe zwischen 1882 bis 1992 von ein bis Prozent auf acht bis zwölf Prozent erhöht. Quelle: K. Górka, Instrumenty ekonomiczne ochrony srodowiska, in: Ochrona Srodowiska. Probleme spoleczne, ekonomiczne i prawne, hrsg. von K. Gorka/B. Poskrobko/W. Radecki, Warschau 1995, S. 124.
  - 15 Vgl. K. Górka, Instrumenty ekonomiczne ochrony srodowiska (Anm. 14).
  - 16 Polski Klub Ekologiczny – eine der größten Umweltorganisationen (NGO) Polens.
  - 17 Interview mit A. Chodasiewicz.
  - 18 Polnische Unternehmerverbände sind existent und streben nach zunehmendem Einfluß – wie z.B. der ECC – Business Centre Club
  - 19 M. Tatur, Identität und Integration – der polnische Diskurs zu Beginn der neunziger Jahre, in: Kollektive Identitäten in Ostmitteleuropa – Polen und die Tschechoslowakei, hrsg. von der Forschungsstelle Osteuropa an der Universität Bremen, Bremen 1994, S. 64.
  - 20 Ebenda, S. 68.
  - 21 W. Morawski, Three Dilemmas of Citizenship-Building, in: Polish Sociological Review, 1994, H. 1, S. 28.
  - 22 W. Kszaklewski, Akademiker an der Akademia Górniczo-Hutnicza Krakau, Vertreter der Solidarnosc. Obwohl er nicht unmittelbar in der Industrie arbeitet, ist er gut über die dortigen Verhältnisse informiert, da neben seiner Aktivität im Stadteirat von Nowa Huta, mit der Hütte „Sedzimierz“, in der ca. 20.000 Beschäftigte, davon 7000 Mitglieder der Solidarnosc arbeiten, auch familiäre Beziehungen die Nähe zu den Problemen und Einstellungen der Gewerkschaft in der Industrie sichern. Sein Bruder, Marian Kszaklewski, ist Vorsitzender der Landeskommission der Solidarnosc.
  - 23 Interview mit W. Kszaklewski.

- 24 Ebenda. Nach den Angaben der Bundesstelle für Außenhandelsinformation „Länderreport Polen“ vom Dezember 1994 (S. 3) betrug der staatliche Anteil der Beschäftigten Ende 1994 ca. 39,5 Prozent; der Staatsektor erwirtschaftete etwa die Hälfte des BIP und hatte einen Anteil an der Industrieproduktion von etwa zwei Dritteln.
- 25 Interview mit W. Kszaklewski.
- 26 Ebenda.
- 27 Interview mit A. Chodasiewicz.
- 28 Interview mit W. Kszaklewski.
- 29 Interview mit T. Terlecki.
- 30 Interview mit A. Chodasiewicz.
- 31 Die Partei der Grünen, die sich 1988 in Krakau gründete und anfangs mir großer Euphorie begrüßt wurde, konnte der großen Hoffnung überhaupt nicht gerecht werden und ist praktisch bedeutungslos. „Das sind Leute, die wissen weder was noch wie. Sie benutzen die Lösung – aber es ist wenig Inhalt. Sie haben auch nicht das Potential Leute zu mobilisieren, denn die lehnen einfach solche Sachen ab, die so vom Leben getrennt sind.“ Zitat: A. Smolka im Interview.
- 32 D. Fisher, *Paradise deferred: Environmental Policymaking in Central and Eastern Europe*, London 1992, S. 23.
- 33 stemtransformation in Polen, in: *Modernisierung nach dem Sozialismus. Ökologische und ökonomische Probleme der Transformation*, hrsg. von S. Nissen, Marburg 1992, S. 97.
- 34 Vgl. J. Mizgala: *The Impact of the Corporatist State on the Formation and Development of the Party System in Poland – 1989-1993*, in: *East European Politics and Societies*, 1994, H. 2, S.358-368.
- 35 „The Polish corporatist state emerging since autumn of 1989 is characterized by the tight concentration of power in the executive branch and its segments, as in the nearly total control of the economy by the Finance Ministry during the Mazowiecki and Bielecki governments or the influence of the nomenclatura-controlled Polish National Bank on the decision-making processes.“ Ebenda, S. 359f.
- 36 Ebenda, S. 361.
- 37 „Soft resources“: nach Mizgala (Anm. 34) eher Werte wie Toleranz, Feminismus, Beachtung nationaler und religiöser Minderheiten u.ä. .... these parties tend to be nebulous and thus can change directions and adapt more easily to the surrounding environment.“ Ebenda, S. 363.
- 38 Interview mit T. Terlecki.
- 39 Vgl. D. Fisher, *Paradise deferred* (Anm. 32), S. 15.
- 40 Interview mit A. Chodasiewicz.
- 41 K. Ziemer, *Probleme des politischen Systemwechsels der Republik Polen. Eine Zwischenbilanz nach drei Jahren*, in: *Jahrbuch für Politik*, 1993, I. Vollband, S. 112.
- 42 Interview mit T. Terlecki.
- 43 Interview mit E. Lenard und Senator R. Ochwat.
- 44 Interview mit T. Terlecki.
- 45 B. Schenkluhn, *Umweltverbände und Umweltpolitik*, in: *Im Dienste der Umwelt und der Politik. zur Kritik der Arbeit des Sachverständigenrates für Umweltfragen*, hrsg. von H. Schreiber/G. Timm, Berlin 1990, S. 135.
- 46 Interview mit K. Pajak: Eine Verbesserung in ihrem Satz erscheint mir erwähnenswert. Sie sagte erst: „es ist es nicht wert, sich der Kritik des Westens...“ und ersetzte dies durch die neutralere Aussage: „... sich der *totalen* Kritik auszusetzen“.

- 47 Kronika Sejmowa (Anm. 9), S. 2.
- 48 „Despite these initiatives [des Umweltministeriums – K. T.], environmental considerations have not yet been integrated into the most important sector, energy. The energy policy prepared by the Ministry of Industry, and the environmental policy prepared by the Ministry of Environmental Protection, both approved by parliament and the government, are not compatible. The environmental policy states that ... NO<sub>x</sub> and CO<sub>2</sub> emissions should decrease ; The energy policy outlines an energy plan focusing on energy supply which will result in an increase of these emissions.“ D. Fisher, Paradise deferred (Anm. 32), S. 23.
- 49 Zitiert in: Biuletyn Informacyjny ZG PKE, 1995, Nr. 1, S. 16.
- 50 Ebenda.
- 51 Vgl. H. P. Kitschelt, Politik und Energie: Technologiepolitiken in den USA, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Schweden, Frankfurt am Main 1983; vgl. auch: ders., Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies, in: British Journal of Political Sciences, 1986, vol. 16, S. 57-85.
- 52 „Es gibt keine Zusammenarbeit mit anderen Ministerien. Wir fordern, daß man umweltfreundliche Brennstoffe von den Gebühren befreit, daß z.B. Gas billiger wird, daß es steuerlich nicht so belastet ist und gegenüber der Kohle konkurrenzfähig wird. Da wir hier in Schlesien und überhaupt in Polen ein großes Problem mit der Hausbrandemission haben. Ja und da kann man keinen guten Willen des Finanzministeriums sehen, um etwas zu tun für eine Zusammenarbeit zwischen Umwelt- und Finanzministerium. Im Umweltministerium ist dieses Verständnis da, aber es ist sehr schlecht mit den anderen Ressorts. Das ergibt sich wahrscheinlich aus unserer schlechten ökonomischen Lage.“ Interview mit A. Chodasiewicz.
- 53 B. Schenkluhn, Umweltverbände und Umweltpolitik (Anm. 45), S. 137.
- 54 Interview mit E. Lenard und Senator R. Ochwat.
- 55 Ebenda.
- 56 Interview mit M. Wojnar.
- 57 Interview mit B. Polomski.
- 58 In Katowice ist der ehemalige Vorsitzende der Vertretung Oberschlesien des PKE Direktor des Wojewodschaftabteilung für Umweltschutz.
- 59 Interview mit T. Terlecki.
- 60 Eine Ursache dieses Erfolgs war allerdings auch, daß diese Hütte aus wirtschaftlicher Sicht nicht mehr zu halten war.
- 61 H. Schreiber/U. Weißenburger, Europäischer Umweltplan. Europäischer Plan für die Zusammenarbeit beim ökologischen Aufbau in Mittel- und Osteuropa, Bonn 1991, S. 16.
- 62 Interview mit B. Polomski.
- 63 „Zdaniem NIK szczególnie kredyty, als także bezwrotna pomoc zagraniczna, powinny być przede wszystkim ukierunkowane na zadania inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska, ze zwiększonym udziałem firm polskich w ich realizacji.“ (Übers. K. Tews). Quelle: Najwyższa Izba Kontroli/ Zespół Ochrony Środowiska i Gospodarki Przestrzennej, Informacja o Wykorzystaniu Kredytu Międzynarodowego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Realizacji Projektów z Dziedziny Ochrony Środowiska w Ramach Bezwrotnej Pomocy Zagranicznej w Latach 1990-1993, Warszawa August 1994, S. 32.

- 64 Zu den mittelfristigen Strategien des polnischen politischen Programms zum Umweltschutz, daß 1991 vom Sejm verabschiedet wurde, gehört die Annäherung der polnischen Umweltpolitik an EU-Standards. Ausdrücklich soll dies den polnischen Beitritt zur EU ermöglichen.