
Christian Möller

Auf der Suche nach neuen Wegen der Partizipation

Umweltbewegung und demokratischer Wandel in Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen kann mit Recht als Musterland sowohl für grassierende Umweltverschmutzung als auch einen vorbildlichen Umweltschutz bezeichnet werden. Die Ballung der industriellen Produktion an Rhein und Ruhr sowie die Intensivierung der Landwirtschaft in den ländlichen Regionen des Münsterlandes und Ostwestfalens haben seit dem 19. Jahrhundert ein bis dahin noch nicht gekanntes Ausmaß an Umweltzerstörung hervorgebracht. Gleichzeitig wurde Nordrhein-Westfalen nach dem Zweiten Weltkrieg zum Vorreiter eines technischen Umweltschutzes, der große Verbesserungen in der Luft- und Gewässerreinigung hervorgebracht hat.¹ Auch wenn viele Probleme infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels und durch Einsatz von nachgerüsteten „End-of-the-pipe“-Technologien nur verlagert wurden, erscheint die nordrhein-westfälische Umweltbilanz aus historischer Perspektive durchaus als Erfolgsgeschichte.

Umso merkwürdiger ist es, dass die Umweltgeschichte des Landes bislang kaum erforscht ist. Zwar wurde Nordrhein-Westfalen aufgrund des hohen Grades an Umweltverschmutzung bereits früh zum Untersuchungsgegenstand umwelthistorischer Pionierarbeiten.² Und auch eine zweite Generation von

1 Christoph Nonn, Im ökologischen Zeitalter? Zur Umweltgeschichte Nordrhein-Westfalens der letzten fünfzig Jahre, in: *Geschichte im Westen* 32 (2017), S. 199–222.

2 Franz-Josef Brüggemeier/Thomas Rommelspacher, *Blauer Himmel über der Ruhr. Geschichte der Umwelt im Ruhrgebiet 1840–1990*, Essen 1992; Ulrike Gilhaus, „Schmerzenskinder der Industrie“. Umweltverschmutzung, Umweltpolitik und sozialer Protest im Industriezeitalter in Westfalen 1845–1914, Paderborn 1995.

Umwelthistorikern zog das Land als Fallbeispiel heran, um die einsetzenden Expertendiskussionen in der Luftreinhaltung und die frühen Erfolge des technischen Umweltschutzes zu untersuchen.³ Aber die Geschichte von Umweltpolitik und Umweltbewegung ist für Nordrhein-Westfalen – abgesehen von historischen Bestandsaufnahmen zur allgemeinen Entwicklung der Umweltsituation sowie einer überblicksartigen Darstellung umweltpolitischer Debatten im Landtag⁴ – bislang noch nicht systematisch untersucht worden. Die Umweltpolitiken der Landesregierungen ab den 1970er Jahren und das Wirken neuer Institutionen im Umweltschutz, wie beispielsweise der 1963 geschaffenen Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz, harren ebenso der Aufarbeitung wie eine umwelthistorische Analyse der politischen Parteien,⁵ der Gewerkschaften, der Kirchen und der Interessenvertretungen von Industrie, Landwirtschaft und Kommunen.

Augenfällig ist außerdem, dass die Entstehung der Umweltbewegung und das Wirken ihrer Akteure für Nordrhein-Westfalen bislang kaum das Interesse der Forschung geweckt haben. Hier bietet sich die Möglichkeit, Annahmen und Thesen, die zuletzt im Zusammenhang mit der politikwissenschaftlichen Debatte über „Postdemokratie“ formuliert wurden, an einem konkreten Beispiel aus der Zivilgesellschaft zu überprüfen.⁶ Ein demokratiehistorischer Ansatz ist auch deshalb vielversprechend, da die Umweltbewegung nicht von Anfang an durch ein links-alternatives Milieu geprägt war, sondern zunächst vor allen Dingen von Akteuren aus dem konservativen Lager getragen wurde und im Laufe der 1970er Jahre teilweise auch in eine braune, menschenfeindliche Gedankenwelt abdriftete,

- 3 Frank Uekötter, *Von der Rauchplage zur ökologischen Revolution. Eine Geschichte der Luftverschmutzung in Deutschland und den USA 1880–1970*, Essen 2003; Kai F. Hünemörder, *Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950–1973)*, Stuttgart 2004.
- 4 Franz-Josef Brüggemeier, *Erfolg ohne Väter? Die Umweltpolitik in der Ära Rau*, in: Jürgen Mittag/Klaus Tenfelde (Hg.), *Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte*, Oberhausen 2007, S.193–204; Christoph Nonn, *Umweltgeschichte von Nordrhein-Westfalen*, Köln 2018; Kristian Frigelj, *„Frieden mit der Natur“. Umweltpolitische Debatten und Entscheidungen im Landtag Nordrhein-Westfalen*, Düsseldorf 2016.
- 5 Eine wichtige Ausnahme ist die akribische Analyse der Geschichte der CDU in der Opposition zwischen 1975 und 1995: Guido Hitze, *Verlorene Jahre. Die CDU-Opposition in Nordrhein-Westfalen 1975–1995*, 3 Teile, Düsseldorf, 2010.
- 6 Vgl. exemplarisch das Themenheft „Postdemokratie?“ sowie den darin enthaltenen Beitrag von Paul Nolte, *Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 2011, H1/2, S. 5–12.

wie die Aktivitäten von Werner Georg Haverbeck in Vlotho veranschaulichen.⁷ Demokratiegeschichte lenkt den Blick nicht nur auf Institutionen und Verfahren, sondern auch auf Akteure und kulturelle Praktiken sowie sich überlappende Motive. Eine so erweiterte Umweltgeschichte kann von neuen Impulsen profitieren und umgekehrt Erkenntnisse über die politische Kulturgeschichte und Zäsuren des demokratischen Wandels liefern.

Im vorliegenden Beitrag rückt die gesellschaftliche Aushandlung von Umweltproblemen in Nordrhein-Westfalen in den Fokus und es wird nach deren Auswirkungen auf die demokratische Verfasstheit des Landes gefragt. Wer engagierte sich für den Schutz der Umwelt? Was waren die konkreten und übergeordneten Motive für dieses zivilgesellschaftliche Handeln? Welche Formen der politischen Interaktion wählten die Akteure? Wie reagierte die Politik auf zivilgesellschaftliche Umweltinitiativen? Und welche Möglichkeiten und Grenzen der politischen Teilhabe bestimmten die Aushandlung von Umweltfragen? Hierzu wird in einem ersten Abschnitt am Beispiel von Bürgervereinen veranschaulicht, dass zivilgesellschaftliche Akteure bereits seit den 1950er Jahren großen Einfluss auf die öffentliche Diskussion von Umweltfragen genommen haben. Im Anschluss daran steht die Haltung der SPD-geführten Landesregierungen der 1960er bis 1980er Jahre zu Bürgerinitiativen und zur Frage der politischen Teilhabe zivilgesellschaftlicher Akteure im Umweltschutz im Mittelpunkt der Betrachtung. Abschließend werden am Beispiel des Volksbegehrens gegen Atomanlagen der Handlungsraum für direktdemokratische Initiativen in Nordrhein-Westfalen sowie neue Formen der kooperativ-konsensualen Aushandlung von Umweltkonflikten skizziert, die seit den 1980er Jahren Anwendung fanden.

1. Bürgervereine als verkannte Wurzel der Umweltbewegung und Motoren des demokratischen Wandels

Die Entstehung der Umweltbewegung in Westdeutschland wird gemeinhin als Folge eines politischen Top-Down-Prozesses betrachtet. Das mit dem Regierungswechsel im Jahr 1969 angekündigte Umweltprogramm der sozial-liberalen Koalition habe demnach das Thema „Umweltschutz“ erstmals einer breiteren Öffentlichkeit bekannt gemacht und einen Schub ausgelöst, der zu Beginn des darauffolgenden Jahrzehnts scheinbar unvermittelt die Gründung zahlrei-

7 Bernd Wagner, Werner Georg Haverbeck. Ein Bericht, Gutachten, aufgestellt im Auftrag der Fachhochschule Bielefeld, 2008.

cher Bürgerinitiativen nach sich gezogen habe.⁸ Von der sozialwissenschaftlichen Forschung wurden diese Gruppen als Kern einer „Neuen sozialen Bewegung“ interpretiert, die sich in ihrer inneren Ausrichtung und in ihren Ausdrucksformen signifikant von „älteren“ sozialen Bewegungen, wie der Arbeiterbewegung, unterschieden habe.⁹ Die Umweltgeschichte ist diesem Erklärungsansatz, trotz einiger Zweifel an den dahinterstehenden Großtheorien, die als Ursache für dieses gesellschaftliche Phänomen allzu pauschal eine Krise der Postmoderne¹⁰ oder einen postmateriellen Wertewandel¹¹ ausmachen, weitestgehend gefolgt.¹² Umweltprobleme seien zwar bereits in den 1950er Jahren thematisiert worden, die Auseinandersetzung mit Umweltfragen habe aber erst an Fahrt aufgenommen, als mit dem Umweltprogramm der Bundesregierung, den Vorbereitungen zur ersten Umweltkonferenz der Vereinten Nationen im Jahr 1972 in Stockholm und der damit verbundenen medialen Aufmerksamkeit genügend gesellschaftliche

8 Karl-Werner Brand unter Mitarbeit von Henrik Stöver, Umweltbewegung (inkl. Tierschutz), in: Roland Roth/Dieter Rucht (Hg.), *Die Sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*, Frankfurt a. M. 2008, S. 219–244, hier S. 224–225.

9 Dieter Rucht, *Neue Soziale Bewegungen*, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke, *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Bonn 1995, S. 396–400, hier S. 396f. Vgl. dazu auch: Jens Ivo Engels, *Naturpolitik in der Bundesrepublik. Ideenwelt und politische Verhaltensstile in Naturschutz und Umweltbewegung 1950–1980*, Paderborn 2006, S. 324f.; Frank Uekötter, *Umweltgeschichte im 19. und 20. Jahrhundert*, München 2007, S. 76f.; Philipp Gassert, *Bewegte Gesellschaft. Deutsche Protestgeschichte seit 1945*, Stuttgart 2018, S. 136–139.

10 Vgl. dazu z. B. Karl-Werner Brand/Detlef Büsler/Dieter Rucht, *Aufbruch in eine neue Gesellschaft. Neue soziale Bewegungen in der Bundesrepublik*, akt. Neuausgabe, Frankfurt a. M. 1986, S. 17–37.

11 Ronald Inglehart, *The silent revolution. Changing values and political styles among Western publics*, Princeton/New Jersey 1977. Zur Diskussion des Konzeptes innerhalb der Geschichtswissenschaft vgl.: Andreas Rödter, *Vom Materialismus zum Postmaterialismus? Ronald Ingleharts Diagnosen des Wertewandels, ihre Grenzen und Perspektiven*, in: *Zeithistorische Forschungen/Studies in Contemporary History* 3 (2006), S. 480–485; Isabel Heinemann, *Wertewandel*, Version: 1.0, in: *Docupedia-Zeitgeschichte*, 22.10.2012, abrufbar unter <<https://docupedia.de/zg/Wertewandel>> (3.10.2020).

12 Karl Ditt, *Die Anfänge der Umweltpolitik in der Bundesrepublik Deutschland während der 1960er und frühen 1970er Jahre*, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003, S. 305–347, hier S. 319–329; Hünemörder, *Frühgeschichte* (wie Anm. 3), 154–171; ders., *1972 – Epochenschwelle der Umweltgeschichte?*, in: Franz-Josef Brüggemeier/Jens Ivo Engels (Hg.), *Natur- und Umweltschutz nach 1945. Konzepte, Konflikte, Kompetenzen*, Frankfurt a. M. 2005, S. 124–144, hier S. 126–130; Jens Ivo Engels, *Naturpolitik in der Bundesrepublik. Ideenwelt und politischer Verhaltensstil in Naturschutz und Umweltbewegung 1950–1980*, Paderborn 2006, S. 275–290.

„Kapazitäten“ für einen „Take off“ bereit gestanden hätten.¹³ Die Protagonisten älterer Umweltschutzinitiativen hätten sich im Gegensatz zu den Vertretern der Ökologiebewegung der späten 1970er und 1980er Jahre noch „nicht als Akteure in einem gesamtgesellschaftlichen Projekt“ verstanden, das mehr als nur die Beseitigung punktueller Missstände umfasste.¹⁴ Die Mehrzahl der vermeintlich unverbunden agierenden „Ein-Punkt-Aktionen“ habe demnach keine langfristigen Ziele verfolgt und sei in ihrem Einsatz für den Umweltschutz „sehr schnell an externe Grenzen“ gestoßen, die „durch bürokratische Hemmnisse, politisch-administrative Widerstände und handfeste ökonomische Interessen“ gesetzt worden seien.¹⁵

Dieses Narrativ wurde von verschiedener Seite korrigiert, ohne es im Kern zu hinterfragen. Rainer Weichelt konnte in einigen Lokalstudien nachweisen, dass die hohe Luftbelastung im Ruhrgebiet bereits in den 1950er Jahren örtlich starke Proteste ausgelöst hatte, die wiederum interkommunale Initiativen nach sich zogen.¹⁶ Frank Uekötter, der sich wohl am vehementesten für eine umwelthistorische Aufwertung der beiden ersten Nachkriegsjahrzehnte ausgesprochen hat, verweist darauf, dass beispielsweise Forderungen nach einer systematischen Reinhaltung der Luft lange vor 1970 Gemeingut gewesen wären und von Kontrollbehörden, wissenschaftlicher Forschung und technischen Fachgremien hinter verschlossenen Türen ausgehandelt worden seien. Lediglich die Formen des bürgerlichen Protests seien in den ersten beiden Nachkriegsjahrzehnten noch schwach ausgeprägt gewesen, worin er einen signifikanten Unterschied zu den 1970er und 1980er Jahren ausmacht.¹⁷ Die „ökologische Revolution“, die Joachim Radkau aus globalhistorischer Perspektive um das Jahr 1970 verortet und beeindruckend fak-

13 Brand u. a., *Aufbruch* (wie Anm. 10), S. 85; Engels, *Naturpolitik* (wie Anm. 12), S. 207; Frank Uekötter, *Wie neu sind die neuen sozialen Bewegungen? Revisionistische Bemerkungen vor dem Hintergrund der umwelthistorischen Forschung*, in: *Mitteilungsblatt des Instituts für soziale Bewegungen* 31 (2004), S. 115–138, hier S. 116. Hünemörder, *Frühgeschichte* (wie Anm. 3), S. 48.

14 Engels, *Naturpolitik* (wie Anm. 12), S. 207.

15 Brand u. a., *Aufbruch* (wie Anm. 10), S. 89.

16 Rainer Weichelt, *Das Kraftwerk der Zeche Ewald – Fortsetzung in Oer-Erkenschwick oder: Grundzüge der ersten politischen Debatte über Maßnahmen zur Reinhaltung der Luft in Nordrhein-Westfalen*, in: *Vestische Zeitschrift* 90/91 (1993), S. 315–338; ders., *Silberstreif am Horizont. Vom langen Weg zum Blauen Himmel über der Ruhr: Luftreinhaltungspolitik in Nordrhein-Westfalen 1950–1962*, in: *Sowi* 22 (1993), S. 169–180; ders., *Der „verzögerte blaue Himmel“ über der Ruhr: Die Entdeckung der Umweltpolitik im Ruhrgebiet aus der Not der Verhältnisse 1949–1975*, in: Jan-Pieter Barbian/Ludger Heid (Hg.), *Die Entdeckung des Ruhrgebiets: Das Ruhrgebiet in Nordrhein-Westfalen 1946–1996*, Essen 1997, S. 259–284.

17 Uekötter, *Rauchplage* (wie Anm. 3), S. 410f.

tenreich darlegt, scheint in Deutschland ausschließlich ein Elitenprojekt gewesen zu sein, das erst in der Folge große Teile der Gesellschaft mobilisiert hat.¹⁸

Warum aber war es zuerst die Elite und nicht die unmittelbar von der Umweltverschmutzung betroffene Bevölkerung, die gegen die vorhandenen Probleme protestierte? Dass diese Frage bislang unbeantwortet ist, hängt nicht zuletzt mit der oben skizzierten sozialwissenschaftlichen Brille zusammen, die sich die Umweltgeschichte aufgesetzt hat. Denn der Einfluss zivilgesellschaftlicher Akteure, die außerhalb des klassischen Verbandsnaturschutzes oder der Öko-Bewegung mit Umweltfragen befasst waren, ist bislang kaum untersucht worden.

Wichtige und vielfach unterschätzte Akteure eines frühen Umweltengagements waren Bürgervereine. Die in ihrer Tradition aus dem 19. Jahrhundert stammenden, bürgerschaftlichen Interessenvertretungen passen ganz offensichtlich nicht in das Bild von einer modernen Umweltbewegung als Tummelplatz basisdemokratischer Initiativen und alternativer Lebensstile.¹⁹ Das Handeln dieser Initiativen wurde daher zumeist als staatszahn sowie als Ausdruck egoistischer Eigeninteressen betrachtet. Bürgervereine hätten nicht das Gemeinwohl im Blick gehabt, sondern seien lediglich der Divise „Not in my backyard“ gefolgt.²⁰ Tatsächlich gibt es aber Hinweise darauf, dass diese Akteure bereits in den 1950er Jahren einflussreich gegen Umweltverschmutzung protestiert und entscheidend dazu beigetragen haben, dass Fragen der Luft- und Gewässerreinigung auf die politische Agenda rückten. Der Verband Deutscher Bürgervereine e.V. (VDB) befasste sich beispielsweise auf dem zweiten „Deutschen Bürgertag“ im Jahr 1957 in Kiel mit Umweltproblemen und verabschiedete gemeinsam mit dem Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundbesitzer eine Resolution, in der beide Interessenvertretungen eine sofortige Behebung der Missstände forderten.²¹ Eine Reihe von Duisburger Bürgervereinen hatte sich schon kurz zuvor zu einer „Interessengemeinschaft gegen Luftverunreinigung“ zusammengeschlossen und im

18 Joachim Radkau, *Die Ära der Ökologie. Eine Weltgeschichte*, München 2011, S. 124–143. Vgl. auch Kai F. Hünemörder, *Vom Expertennetzwerk zur Umweltpolitik. Frühe Umweltkonferenzen und die Ausweitung der öffentlichen Aufmerksamkeit für Umweltfragen in Europa (1959–1972)*, in: *Archiv für Sozialgeschichte* 43 (2003), S. 275–296.

19 Zum Hintergrund vgl.: Sven Reichardt/Detlef Siegfried, *Das Alternative Milieu. Konturen einer Lebensform*, in: dies., *Das Alternative Milieu. Antibürgerlicher Lebensstil und linke Politik in der Bundesrepublik Deutschland und Europa 1968–1983*, Göttingen 2010, S. 9–24.

20 So z. B. Brand u. a., *Aufbruch* (wie Anm. 10), S. 85.

21 *Chronik des Verbands Deutscher Bürgervereine e.V., Verband regionaler und kommunaler Bürger- und Heimatvereine in Deutschland – gegründet 1955*, <<https://vd-buergervereine.de/wp-content/uploads/2019/10/VDB-Brosch%c3%bcrc-2019-10-06-1.pdf>> (8.10.2019); Hünemörder, *Frühgeschichte* (wie Anm. 3), S. 53.

Januar einen eindringlichen Appell an die nordrhein-westfälische Landespolitik gerichtet. Unter dem Motto „Gebt uns reine Luft!“ drängten die Vereine auf die Verabschiedung eines Ortsstatutes zur Luftreinhaltung und erhielten dafür breite Zustimmung aus der Presse.²² Die neue Landesregierung unter Franz Meyers griff das Thema nicht zuletzt aufgrund dieses Apells auf. In seiner Regierungserklärung im Juli 1958 verwies der Ministerpräsident auf die Dringlichkeit der Luftreinhaltung und warnte, dass „die Verunreinigung der Luft eine ernste Gefahr für die Volksgesundheit“ darstelle.²³

Das Fehlen einer gesamtgesellschaftlichen Ausrichtung, das dem Umwelthandeln früher bürgerlicher Initiativen vielfach attestiert wird und für eine Unterscheidung zwischen diesen Gruppen und jenen der späteren Ökologiebewegung ausschlaggebend war, erscheint bei näherem Hinsehen fraglich. Denn auch wenn wohl keine Bürgerinitiative vor 1970 eine dezidiert ökologische, d. h. auf den umweltgerechten Umbau weiter Bereiche von Politik, Gesellschaft und Wirtschaft abzielende Programmatik verfolgt haben dürfte, lässt sich mindestens in der Forderung nach mehr demokratischer Teilhabe eine gemeinwohlorientierte Zielsetzung erkennen, die auch für die Ökologiebewegung konstitutiv war. Denn der Wunsch nach einer stärkeren Einbeziehung in politische Entscheidungen, die unmittelbare Folgen für die Umwelt und somit auch für die Gesundheit und die Lebensqualität der Betroffenen hatten, bildete den Auftakt für ein zivilgesellschaftliches Umdenken und war eine wichtige Wurzel und Triebfeder der modernen Umweltbewegung. Bürgervereine waren in diesem Sinn wichtige Brückenbauer, die Elemente eines älteren, autoritär-korporatistisch ausgerichteten Staatsbürgerverständnisses mit Forderungen nach mehr (basis)demokratischer Teilhabe und neuen Formen des Protests verbanden. Ein anschauliches Beispiel dafür ist die Essener „Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzungsschäden durch Luftverunreiniger“, die im Januar 1962 innerhalb des Bürger- und Verkehrsvereins Essen-Dellwig gegründet wurde.²⁴ Der Bürgerverein war bereits einige Jahre

22 Rainer Weichelt, Die Entwicklung der Umweltschutzpolitik im Ruhrgebiet am Beispiel der Luftreinhaltung 1949-1962, in: Rainer Bovermann/Stefan Goch/Heinz-Jürgen Priamus (Hg.), Das Ruhrgebiet – Ein starkes Stück Nordrhein-Westfalen. Politik in der Region 1946–1996, Essen 1996, S. 476–498, hier S. 493.

23 Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 4/2 vom 25.7.1958, S. 16.

24 Zur Geschichte der „IG Schmutz“ liegt meines Wissens bislang erst eine wissenschaftliche Abhandlung vor, die die Gründung und Eckpunkte des Engagements der Essener Bürgerinitiative in den 1960er Jahren behandelt: Stefan Siemer, Blauer Himmel über der Ruhr? Die Essener Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzung und die Umweltproteste im Ruhrgebiet in den 1960er Jahren, in: Essener Beiträge 123 (2019), S. 295–326.

zuvor zu einer Anlaufstelle für lokale Proteste gegen die zunehmende Luftverschmutzung geworden, die beispielsweise durch die Emissionen einer 1957 neu errichteten Rennanlage der Krupp AG, des Hüttenwerkes Oberhausen und einer Zinkhütte in Essen-Borbeck verursacht wurden. Die treibende Kraft hinter der Gründung der Interessengemeinschaft war der langjährige Vorsitzende des Bürgervereins, der charismatische Arzt Clemens Schmeck, der aufgrund seines mitunter temperamentvollen Einsatzes für die Luftreinhaltung auch als „Bullerkopf“ bezeichnet wurde.²⁵ Nachdem er im Jahr 1960 erfolglos eine Klage gegen das Hüttenwerk Oberhausen wegen Körperverletzung angestrengt hatte, suchte Schmeck verstärkt den Kontakt zur Landespolitik, um im Namen des Bürgervereins auf die Beratungen über ein Landesimmissionsschutzgesetz einzuwirken, die etwa zeitgleich im Landtag eingesetzt hatten.²⁶

Die Suche nach Nähe zur Politik sowie die Forderung nach mehr politischer Teilhabe waren von Beginn an bestimmend für die Arbeit der Bürgerinitiative. Wie das Protokoll der Gründungsveranstaltung zeigt, waren unter den mehr als 220 Anwesenden auch viele Vertreter aus der Kommunal- und Landespolitik.²⁷ In den 1960er Jahren gaben sich auf den Veranstaltungen der Initiative regelmäßig Regierungsmitglieder und hohe Landesbeamte die Klinke in die Hand. Der christdemokratische Arbeits- und Sozialminister Konrad Grundmann, der auf nordrhein-westfälischer Landesebene für den Immissionsschutz verantwortlich war, sprach 1965 auf der Jahreshauptversammlung der Interessengemeinschaft von seinen „Essener Lufthelfern“. Sein Nachfolger, der Sozialdemokrat Werner Figgen, bezeichnete die Initiative bei einem Besuch der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz in Essen als das „Fähnlein der Aufrechten“.²⁸ Und Bundesgesundheitsministerin Elisabeth Schwarzhaupt versprach in einer Rede vor Mitgliedern der Initiative im Mai 1966, „den Kämpfern gegen die Luftverschmutzung den Rücken zu stärken.“²⁹ Die „IG Schmutz“, wie die Initiative in der Bevölkerung auch augenzwinkernd genannt wurde, war jedoch alles an-

25 Erika Fehse, Blauer Himmel über der Ruhr. Vom Begreifen der Demokratie als Möglichkeit, Deutschlandradio – unkorrigiertes Material – Sendung: Dienstag, 05.07.2011, 19.15–20.00 Uhr, S. 19, aus: <<https://www.deutschlandfunkkultur.de/blauer-himmel-uber-der-ruhr-pdf-dokument.media.0886a67a3f0865557cfb459bccf4ea6d.pdf>> (05.08.2020).

26 Haus der Essener Geschichte/Stadtarchiv (StA Essen), 472, 53, Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzungsschäden durch Luftverunreiniger Essen-Dellwig e.V., Die „IG Schmutz“ von 1959–1971 in Stichworten, o. D.

27 StA Essen, 472, 62, Protokoll über die Mitgliederversammlung des Bürger- und Verkehrsvereins Essen-Dellwig e.V. vom 31.1.1962.

28 StA Essen, 472, 53, Die „IG Schmutz“ von 1951–1971 in Stichworten.

29 StA Essen, 472, 65, Jahreshauptversammlung, 4.6.1969.

dere als staatszahn, sondern verstand sich vielmehr als „letzte[r] Weg, den Willen der Bürger nach Bonn und Düsseldorf zu tragen“.³⁰ Ihre Protagonisten übten immer wieder Kritik an einem aus ihrer Sicht zu langsamen Tempo bei der Verabschiedung gesetzlicher Maßnahmen sowie an der Planung neuer oder in Betrieb befindlicher Industrieanlagen und machten es sich zur Aufgabe, Politik und Wirtschaft „auf die Nerven zu fallen“, wie der spätere Essener Oberbürgermeister Horst Katzor 1968 treffend festhielt.³¹

Der Interessengemeinschaft waren bereits am Gründungsabend 72 Bürgerinnen und Bürger beigetreten. Die Zahl der Mitglieder stieg bis Mitte der 1970er Jahre auf weit über 300 an, wobei die Mehrheit passiv blieb und der Initiative nur auf dem Papier angehörte. Der Vorstand klagte immer wieder darüber, dass Beiträge nicht oder nicht rechtzeitig gezahlt wurden, was den Verein regelmäßig in finanzielle Bedrängnis brachte.³² In dieser Hinsicht unterschied sich die Initiative kaum von den basisdemokratischen Gruppen der späteren Ökologiebewegung, deren Arbeit trotz einer ebenfalls großen Anzahl passiver Unterstützer oftmals nur von einem harten Kern, in der Regel den Vorstandsmitgliedern, getragen wurde.³³ Der plötzliche Tod des langjährigen Vorsitzenden im Jahr 1984 war für die Interessengemeinschaft denn auch ein herber Schlag. An der Jahreshauptversammlung 1985 nahmen neben 12 Gästen nur noch 14 Mitglieder teil. Der Vorstand führte diesen Rückgang, der bereits in den Jahren zuvor spürbar geworden war, auf die Vielzahl von Bürgerinitiativen zurück, die „in den letzten 15 Jahren gegründet [...] wurden in dem Bestreben, den Umweltschutz zu einer Volksbe-

30 StA Essen, 472, 62, Protokoll über die Mitgliederversammlung des Bürger- und Verkehrsvereins Essen-Dellwig e.V. vom 31.1.1962.

31 Diesen Wunsch richtete Katzor, damals Bürgermeister, an Schmeck und den Arzt Rolf Roskoth anlässlich der Verleihung des Verdienstkreuzes am Bande im Mai 1968. Zwei Jahre darauf wurde Katzor, mittlerweile Oberbürgermeister der Stadt, selbst zur Zielscheibe der „IG Schmutz“. Vgl. WAZ vom 25.5.1968; StA Essen, 472, 65, IG gegen Luftverschmutzungsschäden durch Luftverunreiniger e.V., Betreff: „Katzor gegen Torriani“, Essen-Dellwig, 31.5.1970.

32 Stefan Siemer gibt ohne Nennung einer Quellenangabe an, dass der Initiative bis 1972 insgesamt 456 Menschen beigetreten seien. Diese Abweichung kommt vermutlich zustande, weil es unter den Mitgliedern eine relativ große Zahl an „Karteileichen“ gab, die aufgrund nicht gezahlter Mitgliedsbeiträge sukzessive aus den Listen gestrichen wurden. Vgl. Siemer, Blauer Himmel (wie Anm. 24), S. 300.; Zu den Mitgliederzahlen vgl.: Niederschrift über die Vorstandssitzungen vom 30.3.1971 u. IG gegen Luftverschmutzung, e.V. Essen-Dellwig, Informationen, Im Januar 1975, beide: StA Essen, 472, 62; StA Essen, 472, 67, 1962–1972. 10 Jahre Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzung e.V. Essen Dellwig.

33 Engels, Naturpolitik (wie Anm. 12), S. 326.

wegung zu machen“.³⁴ Nachdem weitere langgediente Führungsfiguren aus Altersgründen ausgeschieden waren, gelang es der Initiative nicht mehr, an ihre alte Bedeutung anzuknüpfen. Der letzte Vorsitzende, Hans-Jochen Girke, begründete die Auflösung der Interessengemeinschaft im Januar 1992 mit den veränderten Rahmenbedingungen, die sich seiner Meinung nach infolge einer Professionalisierung des Umweltschutzes in den 1980er Jahren eingestellt hätten.³⁵

Das satzungsgemäße Ziel der Essener Interessengemeinschaft bestand darin, „durch vorbeugendes Eingreifen mit allen in Frage kommenden Stellen zu erreichen, daß die Verschmutzung der Luft durch Luftverunreiniger unterbleibt, oder aber auf das größtmögliche Mindestmaß beschränkt wird“.³⁶ Tatsächlich befasste sich der Verein im Laufe der 1970er Jahre aber auch zunehmend mit anderen Themen und verstand sich in einem modernen Sinne als Umweltschutzinitiative. Auch die Rhetorik der Initiative veränderte sich nun spürbar, wurde emotionaler und dramatischer, wie es auch für die sich formierende alternative Öko-Szene jener Zeit typisch war.³⁷ Als Bernhard Grzimek, der Ehrenmitglied des Vereins war, im Februar 1973 aus Protest von seinem Posten als Naturschutzbeauftragter der Bundesregierung zurücktrat, wandte sich der Vorstand mit einem eindringlichen Appell an Bundeskanzler Willy Brandt und forderte die Fortführung des Umweltprogramms der Regierung, „da die Probleme des Umweltschutzes zu einer Überlebensfrage für die gesamte Menschheit geworden sind“.³⁸

34 StA Essen, 472, 67, Protokoll der Jahreshauptversammlung am 9.5.1984.

35 Die Initiative beendete demnach ihre überregionale Arbeit und bestand als Umweltschutzgruppe des Bürger- und Verkehrsvereins Essen-Dellwig fort. StA Essen, 472, 67, Pressemitteilung, Essen, den 14.1.92.

36 StA Essen, 472, 62, Satzung der Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzungsschäden durch Luftverunreiniger e. V.

37 StA Essen, 472, 55, IG gegen Luftverschmutzung an alle Mitglieder, 31.1.1962–31.1.1983, Information 1982, Essen-Dellwig, im März 1983. Zum rhetorischen Wandel in der öffentlichen Diskussion vgl. Hünemörder, Frühgeschichte (wie Anm. 3), S. 199–241.

38 StA Essen, 472, 40, IG gegen Luftverschmutzung an den Herrn Bundeskanzler Willy Brandt, Betr.: Rücktritt des Beauftragten der Bundesregierung für den Naturschutz Professor Dr. Dr. Bernhard Grzimek, Essen, den 16.2.1973.

Abb. 1: Der erhobene Zeigefinger mit verschmutzter Fingerkuppe wurde zum Markenzeichen der „IG Schmutz“.³⁹



Zur Verwirklichung dieser selbstgesteckten Ziele bediente sich die Interessengemeinschaft eines breiten Handlungsrepertoires, das allerdings nur in seltenen Ausnahmen auch öffentliche Demonstrationen oder gar zivilen Ungehorsam umfasste.⁴⁰ Der Verein war in erster Linie darum bemüht, vorhandene Missstände öffentlich zu machen, Unterstützer zu mobilisieren sowie bei Landesregierung, Behörden und Industrie für die Reinhaltung der Luft und den Schutz der Umwelt

39 Haus der Essener Geschichte/Stadtarchiv, Bestand 472. Ich danke Cordula Holtermann für die freundliche Unterstützung bei der Bereitstellung der Abbildung.

40 So z. B. eine „Gasmasken-Aktion“ im Jahr 1971 in der Dortmunder Innenstadt, bei der Schmeck und sein enger Weggefährte Rolf Roskothen Flugblätter mit der Überschrift „Deine Lunge ist so schmutzig wie deine Fensterbank“ verteilten. Der auf darauf abgebildete erhobene Zeigefinger mit verschmutzter Fingerkuppe wurde zum Markensymbol der Initiative. Vgl. StA Essen, 472, 67, 1962–1972. 10 Jahre Interessengemeinschaft gegen Luftverschmutzung e. V. Essen-Dellwig.

zu werben. Für die Bevölkerung, die unmittelbar von Umweltproblemen betroffen war, wurde die Initiative zu einem wichtigen Ansprechpartner, Ratgeber und Fürsprecher. Bei der Interessengemeinschaft gingen daher regelmäßig Beschwerden und Anfragen von Betroffenen und Bürgerinitiativen aus Essen, dem Ruhrgebiet sowie seit Beginn der 1970er Jahre auch aus dem gesamten Bundesgebiet ein. Darüber hinaus war es möglich, sich in Beschwerdefällen direkt an den langjährigen Geschäftsführer des Vereins, den pensionierten Polizeibeamten Heinz Rössler, zu wenden, der regelmäßig eine Sprechstunde anbot und eigens dafür einen Telefonanschluss erhielt.⁴¹ Der Vorstand war effizient organisiert und kopierte eine behördliche, den modernen Verbraucherzentralen ähnliche Arbeitsweise. Jedes Vorstandsmitglied übernahm dazu die Funktion eines „Fachbeirates“ und fungierte als Experte für bestimmte Themengebiete. Rössler, den die WAZ 1983 anlässlich seines 75. Geburtstages als „Ritter ohne Tadel“⁴² ehrte, bezeichnete sich selbst in Antwortschreiben als „Sachbearbeiter“, was vermutlich den professionellen Charakter seiner ehrenamtlichen Tätigkeit hervorheben sollte.⁴³ Das bürokratische Antlitz, das sich die „IG Schmutz“ gab, erzeugte zusammen mit dem leidenschaftlichen Engagement, das ihre Protagonisten an den Tag legten, eine „emotionale Sachlichkeit“, die für die Interessengemeinschaft bis in die 1980er Jahre hinein stilprägend war.⁴⁴

In diesem Sinne suchte der Vorstand sowohl den Kontakt als auch die Konfrontation mit der Politik. Der Vorsitzende und seine Mitstreiter schalteten sich Ende der 1960er Jahre immer häufiger in Konflikte ein und beteiligten sich beispiels-

41 Mitte der 1970er Jahre kooperierten 44 Organisationen, Bürgerinitiativen, Bürgervereine und andere Akteure auf dem Gebiet der Luftreinhaltung mit der „IG Schmutz“, darunter etwa der „Weltbund zum Schutz des Lebens“ oder eine Bürgerinitiative aus Nordenham bei Bremen. Jahreshauptversammlung, 4.6.1969; und IG gegen Luftverschmutzung e.V. Essen-Dellwig, An alle Mitglieder, Essen, 10.1.1972, beide: StA Essen, 472, 65; StA Essen, 472, 55, IG gegen Luftverschmutzung, Grundsatzerklärung, Essen-Dellwig, im Januar 1976. Vgl. auch StA Essen, 472, 62, Niederschrift über die Vorstandssitzung am 30.3.1971.

42 „Ein Ritter ohne Furcht und Tadel, gerecht gegen jedermann, aber unerbittlich, wenn es darum geht, Schaden abzuwenden und Unrecht einzudämmen.“ Zitiert nach StA Essen, 472, 52, IG an alle Mitglieder, 1962–1983. Information 1983, Essen-Dellwig im März 1983.

43 Vgl. exemplarisch StA Essen, 472, 55, IG gegen Luftverschmutzung e.V. Essen-Dellwig, Umweltgeschädigte Menschen durch Schadstoffe in der Atemluft in Werdohl-Eveking. Situationsanalyse, Essen-Dellwig, 9. März 1979.

44 Neben Schmeck beispielsweise auch der ebenfalls nicht um deutliche Worte verlegende Arzt Rolf Roskothen. Vgl. StA Essen, 472, 55, darin ein Ausschnitt aus der WAZ ohne Datum: „Als Grün noch eine unbekannte Farbe war: Der Rebell als Mahner. Umweltschützer Dr. Rolf Roskothen wird 65 Jahre alt“.

weise in regionalen Bündnissen am Protest gegen den Bau einer Floatglas-Anlage in Gelsenkirchen oder die Planung einer Raffinerie in Orsoy.⁴⁵ Schmeck war bereits seit 1963 als sachkundiger Bürger Mitglied im Landesbeirat für Immissionsschutz beim Arbeits- und Sozialministerium und setzte sich auch in der Ärztekammer Nordrhein sowie in der Bundesärztekammer dafür ein, Forderungen der Luftreinhaltung und des Umweltschutzes zu verankern.⁴⁶ Die Interessengemeinschaft trat außerdem dem Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V. (BBU) bei und wurde Gründungsmitglied des nordrhein-westfälischen Landesverbandes (LBU). Die Essener Initiative übte zumindest in der Anfangszeit großen Einfluss auf den BBU aus und setzte sich beispielsweise dafür ein, den Vorstand, ähnlich den eigenen Strukturen, durch Fachbeiräte zu erweitern.⁴⁷ Schmeck vertrat den LBU nun auch im Landesbeirat für Immissionsschutz, während der langjährige Geschäftsführer Rössler, der seit Mitte der 1970er Jahre die „Projektgruppe Luft“ im erweiterten LBU-Vorstand leitete, als Vertreter der Bürgerinitiativen in den neugeschaffenen „Smog-Warndienst-Ausschuß“ des Landes entsandt wurde.⁴⁸

Die „IG Schmutz“ verstand sich aber nicht nur als bürgerliche Interessenvertretung des Umweltschutzes, sondern auch als Wächter des Staates und der Demokratie, wie aus den regelmäßigen Mitteilungen an die Mitglieder ersichtlich wird. „Aus der ‚Bürgerinitiative‘ des Jahres 1962 hat sich in zehn Jahren die ‚Zivilcourage‘ entwickelt, die unser Herr Bundespräsident in seiner Neujahrsansprache [1972, CM] von jedem Staatsbürger verlangte und die wir schon jahrelang praktiziert haben. Ohne unsere ‚Zivilcourage‘, auch in harten Verhandlungen mit

45 Beide Vorhaben konnten aufgrund des massiven Widerstandes aus der Bevölkerung und von Kommunen nicht realisiert werden. Der Protest gegen den Bau der Floatglas-Anlage 1970 in Gelsenkirchen, der meines Wissens historisch bislang noch nicht aufgearbeitet wurde, war scheinbar ebenfalls sehr stark von Bürgervereinen geprägt. Vgl. dazu: „VEBA-Raffinerie auf Eis“, in: Die ZEIT vom 5.5.1972; Mehr als 35 Jahre Vereinsgeschichte. 35 Jahre Bürgerverein Rotthausen, <<http://www.rotthausen.de/buergerverein/geschichte.htm>> (11.06.2020). Ausführlich und kenntnisreich zur Auseinandersetzung um die VEBA-Raffinerie vgl.: Hünemörder, Frühgeschichte (wie Anm. 3), S. 299–329.

46 Vgl. z. B. StA Essen, 472, 40, 75. Deutscher Ärztetag 1972, Antrag: Dr. Schmeck und weitere Kollegen.

47 Rössler, der einen entsprechenden Antrag im April 1973 einbrachte, schlug unter anderem Schmeck als Fachbeirat für medizinische Fragen vor. StA Essen, 472, 39, IG gegen Luftverschmutzung an den Vorsitzenden der Bürgerinitiative, Betr.: Die Zusammenkunft der Bürgerinitiative/Umweltschutz in Frankfurt und Wahl des Bundesvorstandes der Bürgerinitiative, Essen-Dellwig, den 26.4.1973.

48 StA Essen, 472, 55, IG gegen Luftverschmutzung an alle Mitglieder, 1962–1976. Informationen 1976, Essen-Dellwig, April 1976.

den Behörden, hätten wir vielen umweltgeschädigten Mitbürgern nicht helfen können.“⁴⁹ Die Arbeit des Vereins und anderer Bürgerinitiativen war aus Sicht des Vorstandes unabdingbar, weil sie „als kritische Dauerbeobachter das personifizierte Gewissen“ bildeten, „das der heutige Staat braucht, um regierbar zu bleiben“.⁵⁰ Das Verhältnis zur Politik, zu der Schmeck und seine Mitstreiter eigentlich eine enge Beziehung pflegten, scheint sich zu Beginn der 1970er Jahre jedoch eingetrübt zu haben, wie ein offener Brief des Vorsitzenden an Bundespräsident Heinemann veranschaulicht:

„Es ist mehr als erschütternd zu sehen, was aus Bürgerinitiative wurde. Zur Zeit der Wahl werden den Bürgern Blumen gestreut, und der Staat ruft nach ihm, schickt sogar seine Vertreter auf die Straße und bemüht sich dabei um die Sorgen des einzelnen. Aber nach der Wahl oder auch sonst, wenn der Bürger mal nach dem Staat ruft und sich in ganz krassen Fällen bemerkbar macht, dann stößt der Bürger auf taube Ohren, seine Argumente – und seien sie noch so gut – finden keine Beachtung. Die öffentliche Hand selbst tut sie ab und weist sie als nicht existent zurück.“⁵¹

Trotz dieser fast schon resignativen Einsicht hielt Schmeck auch in den folgenden Jahren an einer Kooperation mit Politik, Behörden und Industrie fest, wirkte weiterhin im Landesbeirat und in kommunalen Gremien mit und verfasste regelmäßig Eingaben, um auf lokale und regionale Problemlagen aufmerksam zu machen. Dieser zivilgesellschaftliche Einsatz für den Schutz der Umwelt war aus seiner Sicht nicht nur notwendig, um ein Zerschlagen des Staates zu verhindern, sondern auch, weil ohne diese Initiative der Bürger „die Existenz des Menschen“ und „seine Überlebenschance“ grundsätzlich in Frage gestellt seien.⁵²

49 StA Essen, 472, 65, IG gegen Luftverschmutzung an alle Mitglieder, Essen, den 10.1.1972.

50 StA Essen, 472, 55, IG gegen Luftverschmutzung an alle Mitglieder, 1962–1976. Information 1976, Essen-Dellwig, April 1977.

51 StA Essen, 472, 53, „Herr Bundespräsident, es gibt bereits seit langem Bürger-Initiative in unserem Land!“, Borbecker Nachrichten vom 7.1.1972.

52 StA Essen, 472, 53, Schmeck an Heinemann, Essen-Dellwig, den 4.1.72.

2. „Alles spricht über Umwelt – wer handelt?“⁵³

Landespolitik und Bürgerinitiativen im Umweltschutz

Die nordrhein-westfälischen Landesregierungen der 1960er und 1970er Jahre verstanden sich unabhängig von ihrer parteipolitischen Prägung als Vorreiter auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Das 1962 verabschiedete Landesimmissionsschutzgesetz, das einigen Mängeln zum Trotz ein Meilenstein in der westdeutschen Umweltgeschichte war und in den 1970er Jahren zum Vorbild für ein gleichnamiges Bundesgesetz werden sollte, war das Ergebnis eines interfraktionellen Arbeitsausschusses des Landtages.⁵⁴ Entsprechend groß war auf beiden Seiten des parteipolitischen Spektrums auch das öffentlich bekundete Verständnis für die Proteste der Bürgervereine, zumal die Befürwortung dieser Anliegen einen Zuwachs an Wählerstimmen versprach. Konrad Grundmann, der für Immissionsschutz zuständige Arbeits- und Sozialminister, war noch vor der Gesetzesverabschiedung darum bemüht, alle an der Problematik beteiligten Akteure an einen Tisch zu bringen. Zu diesem Zweck bediente er sich eines für die Nachkriegszeit typischen korporatistischen Politikinstrumentes und gründete im Juni 1962 einen Landesbeirat für Immissionsschutz, dem Vertreter der Kommunen, der Industrie, der Energiewirtschaft, des Handwerkes, der Medizin, der Land- und Forstwirtschaft, der Haus- und Grundbesitzer, der Wissenschaft, der Gewerkschaften sowie sachkundige Bürger angehörten. Das unter Grundmanns Vorsitz stehende Gremium hatte formal eine beratende Funktion und verfolgte darüber hinaus das Ziel, den Dialog zwischen Verursachern und Betroffenen in einem geschützten, nicht öffentlichen Raum zu ermöglichen.⁵⁵

Der Landesbeirat trat im Januar 1963 zu seiner konstituierenden Sitzung zusammen. Obwohl die Sitzungsprotokolle der 1960er Jahre nicht überliefert sind, können die Briefe eines Vertreters der Kommunen, des Hertener Stadtdirektors Hans-Ulrich Stanke, einen Eindruck von den ersten Zusammenkünften vermitteln. Stanke berichtete darin dem Geschäftsführer des Gemeindetages Westfa-

53 So der Titel einer geplanten Arbeitstagung der Deutschen Gartenbaugesellschaft. Landesarchiv Nordrhein-Westfalen/Abteilung Rheinland, Duisburg [LA NRW R], NW 331, 15, Deutsche Gartenbau-Gesellschaft e. V., Horst Hammler an Herrn Staatssekretär Prof. Dr. Friedrich Halstenberg, Chef der Staatskanzlei, Bad Godesberg, den 21.7.1971.

54 Hünemörder, Frühgeschichte (wie Anm. 3), S. 65f.

55 Zu den Bestimmungen vgl.: Maßnahmen zum Schutz vor Luftverunreinigungen, Geräuschen und Erschütterungen (Immissionsschutz); hier: Bildung eines Landesbeirates für Immissionsschutz, in: Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen 15 (1962), Nr. 69, S. 1059.

len-Lippe, Karl-Heinz Storsberg, über behandelte Themen und die allgemeine Stimmungslage. Der Stadtdirektor zeigte sich beispielsweise gleich nach der ersten Sitzung begeistert vom Auftritt Schmecks, der demnach den Vortrag eines Regierungsdirektors scharf kritisiert hatte, weil dieser darin seiner Meinung nach eine industriefreundliche Perspektive eingenommen hatte.⁵⁶ Stanke teilte die Befürchtung, dass der Landesbeirat aufgrund seiner inhaltlichen Ausrichtung die Interessen der Wirtschaft ungleich stärker berücksichtigen könnte als die Anliegen des Umweltschutzes. In der folgenden Sitzung war er von einem Referat des Vorsitzenden der „IG Schmutz“ so angetan, dass er Storsberg empfahl, Schmeck als Referenten für eine Arbeitstagung des Gemeindetages vorzumerken.⁵⁷ Trotz der Vorbehalte gegenüber einer industriefreundlichen Ausrichtung des Landesbeirats hielten Schmeck, Stanke und andere Interessenvertreter an einer Mitarbeit im Landesbeirat fest, da die Zugehörigkeit zu diesem Gremium eine Teilhabe an landespolitischen Entscheidungen versprach und eine Plattform für die Artikulation eigener Interessen bot. Dass diese freiwillige Inkorporierung nicht Ausdruck einer naiven Staatshörigkeit war, sondern von den zivilgesellschaftlichen Beiratsmitgliedern durchaus kritisch gesehen wurde, veranschaulicht ein Vortrag Schmecks, in dem er auf der Jahreshauptversammlung 1965 der „IG Schmutz“ über die Arbeit des Landesbeirats berichtete und resümierend festhielt:

„Wir bleiben skeptisch, hoffen jedoch, daß durch das Vielerlei an Messungen, Forschungen, Arbeitstagungen, guten Vorträgen, Willen und Wünschen die Sache zum Guten verläuft und nicht versandet, denn was wir uns wünschen und fordern ist und bleibt, daß der Staub und die Abgase nicht auf die Dauer registriert, verwaltet, gebucht und abgeheftet werden [...]. Die Luftverpestung muß aufhören und der sie verursacht, muß sie beseitigen und das möglichst bald.“⁵⁸

Das Misstrauen, das Schmeck gleich auf der ersten Sitzung des Landesbeirats äußerte, sollte sich jedoch als durchaus begründet erweisen. Denn die Arbeitsweise des Gremiums ließ kaum Raum für Kritik an den Maßnahmen der Regierung oder Diskussionen über die Grundsätze der Umweltpolitik, wie die fast lücken-

56 LA NRW R, RW 0264, 4084, Stadt Herten, Der Stadtdirektor an den Gemeindegtag Westfalen-Lippe, Betr.: Landesbeirat für Immissionsschutz, Herten (Westf.), den 24.1.1963.

57 LA NRW R, RW 0264, 4084, Stadt Herten, Der Stadtdirektor an den Gemeindegtag Westfalen-Lippe, Betr.: Landesbeirat für Immissionsschutz, Herten (Westf.), den 27.6.1963.

58 StA Essen, 472, 65, Jahreshauptversammlung 1965.

los überlieferten Protokolle der 1970er und 1980er Jahre belegen. Die dichte Abfolge von komplexen Fachvorträgen durch Regierungsbeamte, Vertreter der Industrie und wissenschaftliche Experten in den Tagesordnungen verstrickte auch kritische Beiratsmitglieder in kleinteilige Diskussionen und kanalisierte auf diese Weise den Protest. Die „emotionale Sachlichkeit“, mit der Schmeck und seine Mitstreiter sonst in der Öffentlichkeit auftraten, verfing unter diesen Umständen aber nicht. Grundmanns Nachfolger Figgen war während seiner Amtszeit darum bemüht, den Beiratsmitgliedern immer wieder das Dilemma der Landespolitik vor Augen zu führen, das aus Sicht der SPD-Ministers darin bestand, wirtschaftliche – vor allen Dingen arbeitsplatzsichernde – und ökologische Erfordernisse gegeneinander abwägen zu müssen. Angesichts der sich zuspitzenden ökonomischen Gesamtlage sprach er sich Mitte der 1970er Jahre für die Formel aus, „so viel Umweltschutz wie möglich, aber mit wirtschaftlicher Vernunft.“⁵⁹ Tatsächlich sah die Gewichtung dieser beiden Faktoren im Tagesgeschäft des Ministeriums aber anders aus. Staatssekretär Paul Arnold Nelles äußerte beispielsweise im November 1974 Zweifel an einer ZDF-Umfrage, wonach „ein Teil der Bevölkerung den Umweltschutz auch dann für notwendig halte, wenn dadurch Arbeitsplätze tangiert werden.“ Nelles verwies auf den Protest von etwa 1.800 Chemikern aus Dormagen, die sich wenige Wochen zuvor vor dem Ministerium öffentlich darüber empört hatten, dass die Umweltbedenken von wenigen Anwohnern eine Ausweitung ihres Werkes verhindern würden.⁶⁰ Mit Einschüben wie diesen machten der Minister und seine Mitarbeiter immer wieder deutlich, dass wirtschaftliche Aspekte aus ihrer Perspektive durchaus ein Vetorecht gegenüber Umweltschutzbestimmungen hatten. Auch die Warnungen Figgens vor einer Hysterie, die sich seiner Meinung nach in der öffentlichen Diskussion breitmachte, schlugen in diese Kerbe. Der Minister sah in „der Rede von der ökologischen Katastrophe“ die Gefahr, dass es neue Technologien und Industrieansiedlungen in Nordrhein-Westfalen künftig nicht mehr geben werde.⁶¹ Diese Haltung stand den Forderungen der Bürgerinitiativen natürlich diametral gegenüber, deren Mitglieder von einer sich zuspitzenden Umweltkrise überzeugt waren und daraus die

59 LA NRW R, NW 1278, 340, Niederschrift über die 23. Sitzung des Landesbeirates für Immissionsschutz am 20.2.1974 in Düsseldorf.

60 LA NRW R, NW 1278, 340, Niederschrift über die 24. Sitzung des Landesbeirates für Immissionsschutz am 18.11.1974 in Düsseldorf.

61 LA NRW R, NW 1278, 340, Niederschrift über die 21. Sitzung des Landesbeirates für Immissionsschutz am 22.2.1972 im Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Düsseldorf.

Forderung ableiteten, Erfordernisse des Umweltschutzes kompromissloser vor wirtschaftliche Interessen zu stellen, als es bislang der Fall gewesen war.⁶²

Im Laufe der 1970er Jahre kam es daher erneut zu Kritik an der Arbeitsweise des Landesbeirates. Figgen hatte bereits zu Beginn des Jahrzehnts einen Umbau des Gremiums angestrebt, das nach einer Umbenennung in Landesbeirat für Umweltschutz ein deutlich erweitertes Themenspektrum behandeln sowie den Kreis der Betroffenen und der Vertreter aus den Reihen der Bürgerinitiativen stärker berücksichtigen sollte. Dieses Vorhaben musste aber unter anderem aufgrund von Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) und dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (MELF) immer wieder verschoben werden.⁶³ Der Direktor der Stadtwerke Düsseldorf, Chrysanth Marnet, kritisierte unterdessen eine abnickende Funktion des Gremiums, die seiner Ansicht nach darin bestand, dass Gesetzesvorhaben diskutiert wurden, die bereits kurz vor der Verabschiedung standen oder für die das Land gar keine Zuständigkeit besaß. Dieser Einwand war umso problematischer, als im konkreten Fall – der Diskussion von Entwürfen eines neuen Landesimmissionsschutzgesetzes und einer neuen Smogverordnung – einzelne Mitglieder des Landesbeirates tatsächlich große Bedenken äußerten.⁶⁴

Die befangene Haltung des MAGS, das sich zwar glaubhaft für hohe Standards im technischen Umweltschutz einsetzte, aber strukturpolitisch in erster Linie das Ziel der Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen verfolgte, spiegelte auch die Position der Landesregierung gegenüber Bürgerinitiativen wider. Im Juli 1971 wandte sich der Generalsekretär der Deutschen Gartenbaugesellschaft (DGG), Horst Hammler, mit der Bitte an die Staatskanzlei, eine für September geplante Arbeitstagung unter dem Titel „Alles spricht über Umwelt – wer handelt?“ mit ei-

62 So z. B. ein Widerspruch von Schmeck gegen die Auffassung des Ministers: LA NRW R, NW 1278, 340, Niederschrift über die 23. Sitzung des Landesbeirates für Immissionsschutz am 20.2.1974 in Düsseldorf.

63 Die Streitigkeiten wurden 1971 durch einen Konsens beigelegt, der zwar die Federführung im Umweltschutz dem MAGS zuwies, die Verteilung von wichtigen Umweltkompetenzen auf andere Ministerien aber beibehielt. Die Bildung eines nordrhein-westfälischen Umweltministeriums scheiterte in der Folge, weil MAGS und MELF an diesem Kompromiss festhielten und sich weigerten, Kompetenzen auf dem Feld des Umweltschutzes abzugeben. Vgl. LA NRW R, NW 435, 101, Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales an den Ministerpräsidenten des Landes NRW, Betr.: Landesbeirat für Immissionsschutz, Düsseldorf, 20.1.1972, pag. 185–187; LA NRW R, NW 702, 141, IB1 – 811 – 3/71, 1. Herrn Staatssekretär über Herrn Abteilungsleiter I zu anliegender Verfügung, Betr.: Ressortabgrenzungen im Bereich des Umweltschutzes, Düsseldorf, 27. 4.1977.

64 LA NRW R, NW 1278, 340, Niederschrift über die 24. Sitzung des Landesbeirates für Immissionsschutzes am 18.11.1974 in Düsseldorf.

nem Eröffnungsvortrag des Ministerpräsidenten zu unterstützen. Hammler warb dafür, „daß die Rede von Herrn Ministerpräsident Kühn in einem Aufruf gipfeln könnte, in allen Gemeinden Nordrhein-Westfalens Aktionsgruppen ins Leben zu rufen“, und regte an, dass der Ministerpräsident Hinweise geben könnte, „wie die Organisation solcher Aktionsgruppen beschaffen sein müßte“.⁶⁵ Das Ansinnen des Generalsekretärs, „daß allerorts die Bürgerinitiative wachgerufen würde“,⁶⁶ stieß bei der Landesregierung jedoch nicht auf bedingungslose Zustimmung. Während das Landwirtschaftsministerium die Anfrage grundsätzlich begrüßte, da ein solcher „Aufruf ein lebhaftes Echo hervorrufen“ würde, und sich dafür aussprach, auch die Gründung überregionaler Initiativen zu fördern, konnte man diese Haltung im Innenministerium nicht teilen.⁶⁷ Hier war man der Auffassung, dass „Probleme des Umweltschutzes ohne gründliche medizinisch-naturwissenschaftlich-technische und auch verwaltungsrechtliche Sachkenntnis nicht zu lösen“ seien. Da zivilgesellschaftlichen Gruppen diese Expertise fehlen würde, konnte man die Bildung bürgerschaftlicher Initiativen „nur mit Einschränkung“ unterstützen.⁶⁸

Nikolaus Boiserée, Ministerialdirigent im MAGS, äußerte sich ebenfalls zurückhaltend gegenüber dem Anliegen Hammlers und war zunächst darum bemüht, „drei Gruppen von örtlichen Umweltschutzaktivitäten“ zu unterscheiden: Unbedenklich waren seiner Meinung nach „bürgerschaftliche Selbsthilfegruppen, die die Arbeit der Behörden zur Sauberhaltung der Landschaft unterstützten“, sowie kommunale Arbeitskreise für Umweltfragen, „in denen die verschiedenen – auch staatlichen – Dienststellen mit Vertretern des Rates und der Bürgerschaft allgemein regelmäßig aktuelle Fragen der Umweltgestaltung und des Umweltschutzes erörtern können“. Darüber hinaus machte der Ministerialdirigent aber auch solche Interessengemeinschaften aus, „über die Bürger und örtliche politische Gruppierungen versuchen, auf Planungsentscheidungen der kommunalen und staatlichen Behörden Einfluß zu nehmen“, und die dazu genutzt würden,

65 LA NRW R, NW 331, 15, Deutsche Gartenbau-Gesellschaft e.V., Horst Hammler an Herrn Staatssekretär Prof. Dr. Friedrich Halstenberg, Chef der Staatskanzlei, Bad Godesberg, den 21.7.1971.

66 Ebd.

67 LA NRW R, NW 331, 15, Der Minister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten des Landes Nordrhein-Westfalen an den Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Betr.: Kommunale Aktionsgruppen für Umweltschutz, Düsseldorf, den 30.8.1971.

68 LA NRW R, NW 331, 15, Der Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen an den Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Betr.: Kommunale Aktionsgruppen für Umweltschutz, Düsseldorf, den 7. Sept. 1971.

„insbesondere Bedenken gegen umweltrelevante Industrievorhaben zu artikulieren.“ Das Wirken dieser Interessengemeinschaften sah Boiserée kritisch:

„Solche örtlichen Interessengemeinschaften bilden sich vielfach ‚ad hoc‘ aus Anlaß eines konkreten Planungs-, Siedlungs- oder Industrievorhabens und die Zielrichtung [...] ist häufig gegen die Entscheidung der verantwortlichen Behörden gerichtet. Die Interessengemeinschaften finanzieren nicht selten Verwaltungsstreitverfahren gegen behördliche Planungs- oder Gewerbe genehmigungen [...]. Es gibt sehr sachlich und auch für behördliche Stellen informativ arbeitende Interessengemeinschaften, die sich nicht selten Aktionsgruppen für Umweltschutz nennen; es gibt aber auch Gruppen, die in unsachlicher Weise Emotionen gegen jede Art von zivilisatorisch-technischer Entwicklung wecken [...]. Wenn hinsichtlich dieser ‚Interessengemeinschaften‘ generelle Aussagen gemacht werden sollen, dann die Empfehlung, für eine überbehördliche Koordinierung und damit auch Versachlichung zu sorgen. Im Landesbeirat für Immissionsschutz z. B. wirken einige Vertreter solcher örtlichen Verbände mit, deren Legitimation auf Landesebene allerdings zweifelhaft ist.“⁶⁹

Diese Einschätzung gibt einen tiefen Einblick in die Denkweise des Ministeriums. Die von bürgerschaftlichen Initiativen und Interessengemeinschaften erhobenen Forderungen nach mehr demokratischer Teilhabe waren aus Sicht der Ministerialbürokratie nicht gleichwertig und nur dann legitim, wenn sie keinen Eingriff in staatliche Planungs- und Entscheidungsprozesse darstellten. Die Haltung Boiserées veranschaulicht somit einmal mehr, dass die Einbindung der Bürgerinitiativen in den Landesbeirat nicht das Ziel verfolgte, zivilgesellschaftliche Akteure an umweltpolitischen Entscheidungen zu beteiligen, sondern dass die hier angestrebte „Versachlichung der Debatte“ in erster Linie dem Zweck diene, dem Protest der aus Sicht des Ministeriums problematischen Gruppen den Wind aus den Segeln zu nehmen. Die Staatskanzlei folgte der Einschätzung des MAGS weitestgehend und lehnte es ab, einen Aufruf zur Bildung kommunaler Aktionsgruppen zu unterstützen.⁷⁰

69 Alle Zitate: LA NRW R, NW 331, 15, Der Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen an den Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Betr.: Kommunale Aktionsgruppen für Umweltschutz, Düsseldorf, 1.9.1971.

70 LA NRW R, NW 331, 15, III A 5, Entw. OAR Büttgen, Betrifft: Rede des MP am 24.9.1971 in Köln anlässlich der aktuellen Arbeitstagung der Deutschen Garten-

Der interne Austausch zwischen den Landesministerien spiegelte derweil auch eine Debatte über die Funktion und die Bewertung von Bürgerinitiativen wider, die zeitgleich in der bundesdeutschen Öffentlichkeit einsetzte. Während Bürgerinitiativen einerseits als Ausdruck einer Krise der repräsentativen Demokratie wahrgenommen und in diesem Sinn als eine neue „vierte Gewalt“ verstanden wurden, sahen zeitgenössische Beobachter andererseits in eben diesem Anspruch eine große Gefahr für die Demokratie. Denn Bürgerinitiativen galten als Vertreter von Partikularinteressen. Der Erfolg, den Bürgervereine und Interessengemeinschaften vor Verwaltungsgerichten gegen den Bau von Industrieanlagen, Autobahnen und anderen Großprojekten erzielten, erschien vielen Fürsprechern einer fortschritts- und wachstumsfreundlichen Staatsräson deshalb als zweifelhaft, weil diese Initiativen nicht die Bevölkerungsmehrheit repräsentieren würden und es ihnen daher an demokratischer Legitimation mangelte.⁷¹

Dieser Gegensatz wurde in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre auch in der Arbeit des Landesbeirates und in öffentlichen Gesprächsforen thematisiert. Friedhelm Farthmann, der im Sommer 1975 auf Werner Figgen als Minister für Arbeit, Gesundheit und Soziales gefolgt war, ging in einer Beiratssitzung im November des Jahres auf diese Problematik ein. Für den Minister war es unstrittig, dass „Demokratie von einem gewissen Maß an Solidarität getragen werden“ müsse. Bürgerinitiativen hätten demnach zwar das Recht, „Einzelinteressen vorzutragen, die Entscheidung darüber sollten sie jedoch den zuständigen Institutionen unbeeinflusst überlassen.“⁷² Vertreter von Bürgerinitiativen stellten allerdings zunehmend in Zweifel, dass Landesregierung und Behörden dazu in der Lage waren. Auf einer Diskussionsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung, an der auch Farthmann teilnahm, schlug dem Minister massive Kritik entgegen. Ein Naturschützer aus dem ostwestfälischen Enger bemängelte, dass Gesetze im Umweltbereich nur „verwaltungstechnisch“ und nicht nach biologisch-ökologischen Kriterien interpretiert würden. Bürgerinitiativen waren seiner Ansicht nach „meist besser als Fachbehörden“ dazu geeignet, das öffentliche Interesse zu

baugesellschaft „Alles spricht vom Umweltschutz – wer handelt“?, Düsseldorf, den 13.9.1971.

71 Vgl. exemplarisch „Ärger, Angst, Sorge. Politiker und Behörden drängen Bürgerinitiativen fälschlich in die Ecke extremistischer Minderheiten, weist ein Gutachten über Atommeiler-Protestler nach“, in: Der Spiegel vom 14.4.1975; „Bürgerproteste – die vierte Gewalt. Der Sieg der Umweltschützer in Wyhl irritiert Parteipolitiker und Energiewirtschaftler“, in: Der Spiegel vom 21.3.1977.

72 Alle Zitate: LA NRW R, NW1278, 340, Niederschrift über die 25. Sitzung des Landesbeirats für Immissionsschutz am 7.9.1975 in der Landesanstalt für Immissions- und Bodennutzungsschutz in Essen.

vertreten, weil sie „um ihren Umweltzustand“ wüssten und von der „Sorge um das Leben ihrer Kinder“ getrieben seien. Eine Bürgerin aus Herne kritisierte, dass „Herr Farthmann [...] seine Fachleute heranholen“ müsse, „damit sie nicht nur ihn, sondern auch uns informieren, weil er selber auch nicht alles wissen kann“. Daran anknüpfend fragte sie, ob „es nicht auch das gute Recht der Bürger“ sei, „herangeholt zu werden bei wichtigen Gesprächen öffentlichen Charakters und von öffentlicher Bedeutung“. Ein Bürger aus Bergisch Gladbach zeigte sich über den Verlauf der Veranstaltung enttäuscht und kritisierte, dass es „erschreckend anzuhören“ sei, „wie vernarrt diese Genossen darauf sind, unseren Wohlstand zu mehren“. Mit globalem Blick auf die Ausweitung umweltschädigender Produktionsformen auf Entwicklungsländer fragte er mahnend: „Wann eigentlich wollen wir die Diskussion darüber beginnen, wie wir in Zukunft leben müssen, um überleben zu können?“⁷³

3. Die Suche nach neuen Wegen der Teilhabe und die Rückbesinnung auf Konsens und Kooperation

Die Diskussionsveranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung veranschaulicht einmal mehr das grundlegende Dilemma, in dem sich die am gesellschaftlichen Diskurs über Umweltfragen beteiligten Akteure in Nordrhein-Westfalen am Ende der 1970er Jahre befanden. Die strittigen Fragen drehten sich längst nicht mehr nur um einzelne Planungs- und Bauvorhaben oder die „richtige“ Gewichtung von Ökonomie und Ökologie zueinander, sondern – wie es schon 1962 auf der Gründungsveranstaltung der „IG Schmutz“ angeklungen war – immer stärker um Fragen der demokratischen Teilhabe und Mitbestimmung. Landesregierung und Bürgerinitiativen warfen sich gegenseitig vor, den Prozess der politischen Willensbildung zu verzerren, und sprachen sich die Berechtigung ab, ausgewogen über Fragen des Gemeinwohls entscheiden zu können.

Vor diesem Hintergrund setzte im Laufe der 1970er Jahre jene bekannte Phase des Experimentierens innerhalb der Umweltbewegung ein, in der viele Initiativen auf neue, öffentlichkeitswirksame Aktionsformen setzten und zunehmend auch auf das Mittel des zivilen Ungehorsams zurückgriffen.⁷⁴ Am prägnantesten

73 Alle Zitate: StA Essen, 472, 55, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.), Dialog Düsseldorf 1980. 3. Forum: Umwelt.

74 Vgl. dazu die informative und anschaulich verfasste Regionalstudie von Hans-Gerd Schmitt, Die 68er-Bewegung in der Provinz. Vom Rock'n'Roll und Beat bis zur Gründung der Grünen in Lippe, Bielefeld 2018, S. 349–385.

ablesbar ist dieser Wandel an den Protesten gegen die Nutzung der Kernenergie, die in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts zehntausende Menschen in Nordrhein-Westfalen mobilisierten und auf einen von Gewalt begleiteten Konflikt mit dem Staat zusteuerten.⁷⁵ Den Höhepunkt erreichten diese Auseinandersetzungen aus nordrhein-westfälischer Perspektive im Jahr 1977: Während im März in der sogenannten „Schlacht um Grohnde“, die wegen der räumlichen Nähe zu Ostwestfalen-Lippe auch ein bedeutender Erinnerungsort der Landesumweltgeschichte ist, die Spirale der Gewalt eskalierte, protestierten im September auf einer Großkundgebung in Kalkar, begleitet von einem bis dahin beispiellosen Polizeiaufgebot, mehr als 40.000 Menschen friedlich gegen den geplanten Bau des „Schnellen Brüters“.⁷⁶

Nachdem die bundesweiten Proteste auf einer Großdemonstration in Bonn, an der im Herbst 1979 etwa 150.000 Menschen teilnahmen, einen vorläufigen Höhepunkt erreichten, geriet die Auseinandersetzung um die friedliche Nutzung der Kernenergie in Nordrhein-Westfalen in eine merkwürdige Starre: Die SPD rückte unter Johannes Rau sukzessive von ihrer einst bejahenden Haltung gegenüber der Kernenergie ab und begab sich auf einen Schlingerkurs in der Haltung zur Atomfrage.⁷⁷ Demgegenüber gelang es dem Protest der lokalen und regionalen Bündnisse der Kernkraftgegner nicht mehr, die Mobilisierungskraft der späten 1970er Jahre zu entfalten. Die Hotspots des Anti-Atom-Protests, der einst im ostwestfälischen Würgassen begonnen hatte, lagen nun außerhalb der Landesgrenzen in Brokdorf, Gorleben und Wackersdorf.⁷⁸ Mit dem Aufstieg der Partei DIE GRÜNEN vollzog sich unterdessen ein Strategiewechsel, der darauf abzielte, die von großen Teilen der Umweltbewegung seit Langem geforderte Ausweitung basisdemokratischer Mitbestimmungsmöglichkeiten mit verfassungsrechtlichen Mitteln durchzusetzen. Im Sommer 1986, wenige Wochen nach der Reaktor-katastrophe von Tschernobyl, kündigte ein Bündnis unter der Führung der neuen Umweltpartei an, ein Volksbegehren zur Stilllegung der in Betrieb befindlichen Atomanlagen Nordrhein-Westfalens auf den Weg bringen zu wollen. An

75 Joachim Radkau, *Aufstieg und Krise der deutschen Atomwirtschaft 1945–1975. Verdrängte Alternativen in der Kerntechnik und der Ursprung der nuklearen Kontroverse*, Reinbeck bei Hamburg 1983, S. 434–455.

76 Vgl. Bernhard Gelderblom, *40 Jahre „Schlacht um Grohnde“ 1977–2017*, Holzmin-den 2017, S. 38–119; Andreas Kühn, *Kalkar 1977. Anti-Atomkraft-Bewegung und Polizei im Wandel*, in: *Geschichte im Westen* 22 (2007), S. 269–289.

77 Frigelj, *Frieden* (wie Anm. 4), S. 250–259.

78 Joachim Radkau/Lothar Hahn, *Aufstieg und Fall der deutschen Atomwirtschaft*, München 2013, S. 300f.; vgl. auch Dieter Rucht, *Anti-Atomkraftbewegung*, in: Roth/Rucht, *Bewegungen* (wie Anm. 8), S. 245–291, hier S. 250–254.

der „Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen“ beteiligten sich neben GRÜNEN und Umweltschutzverbänden auch Jungdemokraten und Jungsozialisten, was das Unterfangen für die SPD-Landesregierung heikel machte. Die Vordenker der Initiative waren die gut beschlagenen Umwelthanwälte Reiner Geulen und Otto Schily.⁷⁹ Da das Land Nordrhein-Westfalen laut Bundesatomgesetz über keine rechtlichen Möglichkeiten zur Stilllegung von Atomanlagen verfügte, bedienten sie sich eines Tricks: Das Volksbegehren zielte auf die Sozialisierung der in Betrieb befindlichen Atomanlagen ab, da durch die Eigentumsübertragung auf das Land die bestehenden Betriebsgenehmigungen der Betreiberfirmen automatisch erloschen wären.⁸⁰

Anders als im Grundgesetz ist in den meisten Landesverfassungen die Möglichkeit direktdemokratischer Beteiligungsverfahren verankert worden. In Nordrhein-Westfalen wird die Durchführung von Volksentscheiden seit 1951 durch ein „Gesetz über das Verfahren bei Volksbegehren und Volksentscheiden“ geregelt. Die Anwendung dieses plebiszitären Politikinstrumentes ist allerdings kompliziert und mit hohen Hürden versehen. Für den Zulassungsantrag, den Initiativen für ein Volksbegehren bei der Landesregierung stellen müssen, ist es erforderlich, einen ausformulierten Gesetzesentwurf mit 3.000 Unterschriften vorzulegen, die das Anliegen unterstützen. Unzulässig sind allerdings unter anderem solche Gesetzesentwürfe, die auf eine Änderung von Staatsverträgen abzielen oder Kosten verursachen und somit eine nachträgliche Haushaltsänderung notwendig machen würden. Entscheidet die Landesregierung, dass ein Volksbegehren zulässig ist, blieben den Initiatoren bis zu einer Verfahrensänderung im Jahr 2002 lediglich zwei Wochen, um die notwendige Unterstützung von mindestens 20 Prozent der wahlberechtigten Bevölkerung – in den 1980er Jahren immerhin fast drei Millionen Unterschriften – zu sammeln. Erst danach war der Landtag dazu aufgefordert, den durch das Volksbegehren vorgebrachten Gesetzesentwurf sachlich zu beraten. Fiel die Gesetzesvorlage in den Beratungen durch, konnte es zum Volksentscheid kommen, wobei auch hierfür wiederum ein Zustimmungsquorum von mindestens 15 Prozent der Wahlbevölkerung erforderlich war.⁸¹ Aufgrund dieser hohen Anforderungen war es in Nordrhein-Westfalen bis zur Initiative der Atomkraftgegner im Jahr 1986 überhaupt erst zweimal zu Volks-

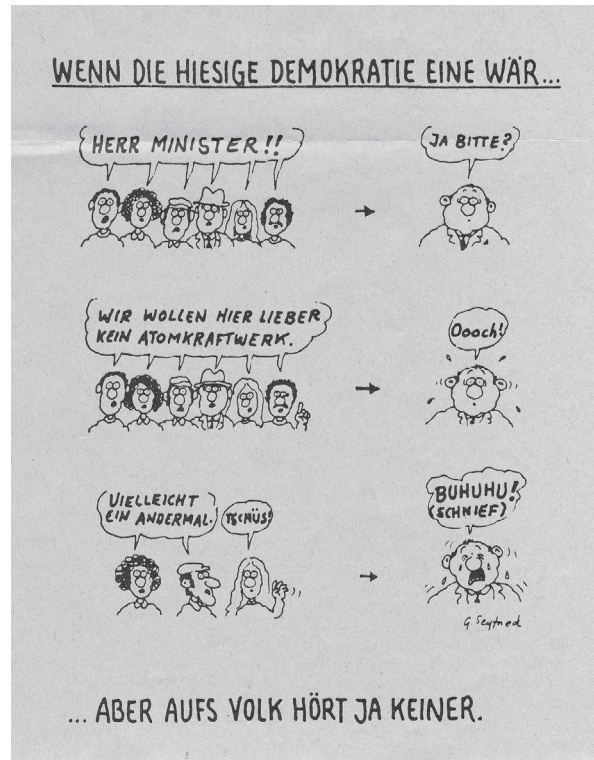
79 „Letztes Wort. Ein fast vergessenes politisches Instrument wird aktiviert, um Kernkraftwerke stillzulegen“, in: Der Spiegel vom 16.6.1986.

80 Aktion Volksbegehren gegen Atomanlagen, Materialien/Infopaket zum Volksbegehren, Düsseldorf 1986, Anlage 2.

81 Andreas Kost, Direkte Demokratie in Nordrhein-Westfalen, in: Andreas Kost (Hg.), Direkte Demokratie in den deutschen Ländern. Eine Einführung, Wiesbaden 2005, S. 183–203, hier S. 184f., S. 189–192.

begehren gekommen: Während die gegen die Gebietsreform gerichtete „Aktion Bürgerwille“ im Jahr 1974 am erforderlichen Quorum scheiterte, war es vier Jahre darauf einzig der „Bürgeraktion Volksbegehren gegen die kooperative Schule“ gelungen, das geforderte Anliegen durchzusetzen.⁸²

Abb. 2: Der Comiczeichner Gerhard Seyfried warb in einem Info-Blatt der „Aktion Volksbegehren NRW gegen Atomanlagen“ mit Humor für das Volksbegehren.⁸³



Den Atomgegnern war die Schwierigkeit ihres Unterfangens durchaus bewusst. Um ihre Chancen im Falle einer Annahme des Begehrens durch die Landesregierung zu erhöhen, zeigten sie sich bemüht, vorab nicht nur die mindestens erforderlichen 3.000 Unterschriften zu sammeln, sondern so viele Unterstützer wie möglich zu mobilisieren, die bei einer späteren Listenauslegung dann als Multi-

82 Sabine Mecking, Bürgerwille und Gebietsreform. Demokratieentwicklung und Neuordnung von Staat und Gesellschaft in Nordrhein-Westfalen 1965–2000, München 2012, S. 197–202; Kost, Direkte Demokratie (wie Anm. 81), S. 191.

83 Archiv für alternatives Schrifttum, Duisburg, Signatur: 5.III.128. Ich danke Anne Niezgodka für die freundliche Unterstützung bei der Bereitstellung der Abbildung und Jürgen Müller von der Edition Ahrend & Wegner für die Erteilung der Abdruckgenehmigung.

plikatoren wirken sollten.⁸⁴ Das Vorhaben wies von Beginn an aber auch einige Schwachstellen auf: Da sich der Gesetzesentwurf auf Artikel 15 des Grundgesetzes berief, wäre es im Fall einer Annahme des Volksbegehrens nur möglich gewesen, solche Atomanlagen auf nordrhein-westfälischem Gebiet in Landeseigentum zu überführen, die einen produktiven Charakter aufwiesen. Der „Schnelle Brüter“ in Kalkar, der 1986 noch nicht in Betrieb gegangen war, und das atomare Zwischenlager in Ahaus konnten dieser Definition nach nicht Gegenstand der Gesetzesvorlage sein, was in der öffentlichen Kommunikation des Vorhabens nur schwer zu vermitteln war und für Unverständnis bei den jeweils vor Ort aktiven Bürgerinitiativen und Aktionsgemeinschaften sorgte. Die Initiatoren des Volksbegehrens verknüpften ihr Anliegen zudem mit einer Initiative für einen Appell, der darüber hinaus die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene forderte. Die zeitgleiche Auslage von zwei unterschiedlichen Unterschriftenlisten bei den Kreisverbänden der GRÜNEN, Ortsgruppen des BUND oder Bürgerinitiativen „hat einiges an Verwirrung gestiftet“, wie eine Argumentationshilfe für das Volksbegehren treffend festhielt.⁸⁵ Kritiker befürchteten zudem, „daß ein erfolgloser Ausgang des Volksbegehrens die Mobilisierungsbereitschaft der sich neu bildenden Gruppen zerstört und die Kampfesfreudigkeit der ‚alten Hasen‘ lähmt“.⁸⁶ Nichtsdestotrotz war es der Initiative bis September 1986 gelungen, die notwendigen Unterschriften für einen Zulassungsantrag bei der Landesregierung zusammenzutragen. Ein Erfahrungsbericht des GRÜNEN-Kreisverbandes Bielefeld vom 23. Juni 1986 – nur 12 Tage nach der ersten Pressekonferenz des Aktionsbündnisses – konnte ein rundum positives Zwischenfazit ziehen und berichtete fast schon euphorisch:

„Insgesamt ist bis jetzt zu sagen, daß wir noch nie einen solchen Willen zur Aktivität über alle Grenzen hinweg erlebt haben, wie jetzt. Die Unterschriftenlisten werden uns aus den Händen gerissen (bis jetzt in Bielefeld 20.000 Stück) und uns wurde in vielfältigster Weise Hilfe angeboten. Berührungängste mit den GRÜNEN konnten wir in dieser Sache nicht feststellen.“⁸⁷

84 Aktion Volksbegehren gegen Atomanlagen (wie Anm. 80), Anlage 2.

85 Ebd.

86 Archiv der sozialen Demokratie, Eco-Archiv 8/2007, Traute Kirsch, Kritische Anmerkungen zum Volksbegehren der Grünen in NRW, Beverungen, 20.8.1986.

87 Die Grünen/Bunte Liste, Kreisverband Bielefeld an alle Kreisverbände, 23.6.86, in: Aktion Volksbegehren gegen Atomanlagen (wie Anm. 80).

Trotz dieser breiten Zustimmung aus der Bevölkerung, die allerdings noch nicht hinreichend für andere Regionen untersucht worden ist, scheiterte das Volksbegehren. Das zuständige Innenministerium lehnte den Zulassungsantrag, der im September bei der Landesregierung einging, ab. Zur Begründung hieß es, dass Artikel 15 des Grundgesetzes verlange, den Betrieb enteigneter Anlagen ohne Gewinnabsicht fortzuführen. Der von den Initiatoren vorgelegte Gesetzesentwurf zielte jedoch offen darauf ab, die sozialisierten Anlagen stillzulegen, sodass das Volksbegehren nach Ansicht der Landesregierung gegen Verfassungsrecht verstoßen hätte. Darüber hinaus hätte die im Gesetzesentwurf vorgesehene Enteignung die Zahlung von Entschädigungen an die Betreiberfirmen erforderlich gemacht, was unmittelbare Auswirkungen auf den Landeshaushalt gehabt hätte und nach den Bestimmungen des Ausführungsgesetzes über Volksbegehren und Volksentscheide unzulässig war. Eine Beschwerde der Initiatoren gegen diese Entscheidung vor dem Landesverfassungsgericht wurde im Februar 1987 zurückgewiesen.⁸⁸

Das Volksbegehren zur Abschaltung nordrhein-westfälischer Atomanlagen und der Appell für die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene waren Ausdruck einer tiefen Skepsis gegenüber Politikern, die sich nach Ansicht der Initiatoren über die Ängste der Bevölkerung hinwegsetzten, sowie gegenüber der parlamentarischen Demokratie, die keine konkreten Sachentscheidungen zuließe.⁸⁹ Die nordrhein-westfälische Landesregierung hatte dieses Misstrauen durch ihre widersprüchliche Haltung in atompolitischen Fragen zusätzlich befeuert. Die frühzeitige Ablehnung des Volksbegehrens, die Innenminister Herbert Schnoor bereits im Juli 1986 vor dem Landtag offen angedeutet hatte, war daher in doppeltem Sinne eine vertane Chance für die Landesregierung.⁹⁰ Zum einen hätte die SPD mit der Rückendeckung eines Volksbegehrens, das vielleicht sogar in einen Volksentscheid gemündet wäre, zu einer klaren und demokratisch legitimierten Haltung in einer wichtigen energiepolitischen Frage finden können. Zum anderen wäre die Zulassung des Antrages der „Aktion Volksbegehren gegen Atomanlagen“ auch ein glaubhafter Ausdruck für die Anerkennung der Mündigkeit des Bürgers gewesen und hätte etwas von dem Vertrauen in die Landespolitik

88 Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, Im Namen des Volkes Urteil in dem verfassungsgerichtlichen Verfahren wegen Ablehnung der Zulassung der Listenauslegung für ein Volksbegehren, verkündet am 13.2.1987, VerfGH 18/86.

89 Volksentscheid gegen Atomanlagen, Info Nr. 1: Archiv für alternatives Schrifttum, Bestand BBU (unverzeichnet), B 169.

90 Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 10/27, 10.07.1986, Anlage 3.

wiederherstellen können, dass viele Akteure der Umweltbewegung im Laufe der 1970er Jahre verloren haben.

Das Scheitern des Volksbegehrens wurde unterdessen von neuen Formen der kooperativen Konsensbildung begleitet, die ab Mitte der 1980er Jahre insbesondere im kommunalen Rahmen Anwendung fanden. „Mediation“ wurde nun zum Schlüsselwort eines modernen Umweltmanagements und zur Strategie der Wahl bei der Bewältigung lokaler Umweltkonflikte.⁹¹ Eine wichtige Voraussetzung dafür war die Erkenntnis, dass Beteiligung „weder verstanden werden (kann) als Partizipation aller an allen Entscheidungen noch als irgendeine Art massenhafter Beteiligung in Gestalt von Plebisziten“, wie der Sprecher der „Rhein-Ruhr-Aktion gegen Umweltzerstörung“ und erste Vorsitzende des BBU, Horst Zilleßen, betonte.⁹² Was sich für Zilleßen jedoch ausgehend von den 1970er Jahren als eine Entwicklung „vom Widerstand zur Kooperation“ darstellte, scheint historisch betrachtet eher eine Rückbesinnung auf klassisch-korporatistische Aushandlungs- und Beteiligungsverfahren gewesen zu sein, wie sie ursprünglich auch im Landesbeirat für Immissionsschutz angestrebt wurden. Diese „neuen“ Formen der kooperativen Interaktion zwischen Politik, Verwaltungen, betroffenen Bürgern und Umweltschutzorganisationen sind für Nordrhein-Westfalen bislang allerdings ebenso wenig erforscht wie die Geschichte der staatlichen Umweltpolitik und der zivilgesellschaftlichen Umweltbewegung des Landes. Die nordrhein-westfälische Umweltgeschichte bietet daher noch großes Potenzial für künftige Forschungsarbeiten und verspricht – eingebettet in einen transregionalen, global vergleichenden Kontext –, auch über den landeshistorischen Rahmen hinaus wichtige neue Erkenntnisse zu liefern.

91 Vgl. exemplarisch Hartmut Gaßner/Bernd Holznagel/Uwe Lahl, *Mediation. Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*, Bonn 1992.

92 Horst Zilleßen, *Von der „Rhein-Ruhr-Aktion gegen Umweltzerstörung“ zur Umweltmediation. Vom Widerstand zur Kooperation*, in: Gerd Michelsen u. a. (Hg.), *Ein Grenzgänger der Wissenschaften: Aktiv für Natur und Mensch. Festschrift für Günter Altner zum 65. Geburtstag*, Berlin 2001, S. 207–226, hier S. 216.