

discussion paper

Ruggero Schleicher-Tappeser

Europa der Regionen -  
Über eine neue Arbeitsteilung  
der politischen Ebenen

Referat an der Tagung "EG-Binnenmarkt  
und Umwelt" am 4. und 5. Okt. 1990 in  
Freiburg

EURES discussion paper dp-7  
ISSN 0938-1805

Dezember 1990

**EURES - Institut für  
Regionale Studien in Europa**

Basler Str. 19  
D-79100 FREIBURG i.Br.  
Tel. 0761 - 70 44 1-0



# **Europa der Regionen - über eine neue Arbeitsteilung der politischen Ebenen**

**Ruggero Schleicher-Tappeser**

Dezember 1990

Vortrag an der Tagung "EG-Binnenmarkt und Umwelt"  
am 4. und 5. 10. 1990 in Freiburg i.Br.

**EURES - Institut für regionale Studien in Europa e.V.  
Dreikönigstr. 19, D-7800 Freiburg i.Br., Tel. 0761 - 7 59 55**

## Inhaltsübersicht

1	Zwei Thesen .....	1
2	Die EG in der Tradition des Industrialismus .....	1
3	Gegenbewegungen .....	4
3.1	An den Bedürfnissen der Menschen vorbei .....	4
3.2	Die Zerstörung der Umwelt .....	5
4	Zur Notwendigkeit einer Regionalisierung .....	6
5	Rahmenbedingungen auf verschiedenen Ebenen gestalten .....	8
6	Die Bedeutung von Grenzen .....	10
7	Krise der Leitbilder .....	11
8	Schluß .....	12

## **1 Zwei Thesen**

Meinen Ausführungen möchte ich zwei Thesen voranstellen, die im Laufe des Vortrags erläutert und begründet werden sollen:

1. Die Umweltproblematik zwingt uns zu nichts weniger als zur Suche nach einem neuen Entwicklungsleitbild, das die bisherigen industrialistischen Leitvorstellungen der EG-Integration ablösen kann, die auf Wohlstand durch Wachstum und Massenproduktion setzten. Dementsprechend müssen die Rahmenbedingungen der Marktintegration grundlegend geändert werden.
2. In einem umweltverträglichen Entwicklungsmodell kommt dem Subsidiaritätsprinzip und insbesondere der Regionalisierung eine entscheidende Bedeutung zu; das heißt einer neuen problemadäquaten Arbeitsteilung zwischen lokalen, regionalen, nationalen und europäischen Zusammenhängen und Ebenen sowohl in politischer als auch wirtschaftlich-technischer Hinsicht. Sektorale und technikorientierte Organisationsstrukturen und Vorgehensweisen müssen durch integrierte territoriale Ansätze ergänzt und teilweise ersetzt werden.

## **2 Die EG in der Tradition des Industrialismus**

Die Europäische Gemeinschaft ist in der Blütezeit des Industrialismus entstanden. Die grundlegenden Verträge wurden in den fünfziger Jahren geschlossen, nur wenige Jahre nach dem zweiten Weltkrieg. Die Nationalstaaten, die die Ordnung Europas bestimmten, standen einander damals mißtrauisch gegenüber.

Doch es gab nicht nur Mißtrauen, die Erfahrungen des Krieges hatten bei vielen zur Einsicht geführt, daß eine Überwindung der Nationalismen und die Verständigung der Völker Europas für die Erhaltung des Friedens dringend notwendig war. Zunächst gab es von einigen einflußreichen Visionären wie Robert Schumann hochfliegende Pläne für eine politische Union. Doch sie scheiterten bald. Daraufhin setzte sich die pragmatische Strategie durch, politische und gesellschaftliche Gegensätze durch wirtschaftliche Integration zu überwinden. Materielle Bestrebungen standen für viele Menschen im Vordergrund. Das Wirtschaftswunder in vielen Ländern Europas schien den Weg zu weisen. Die Verfechter einer stärkeren Integration setzten daher auf die Reihenfolge Vision - Marktintegration - Sachzwänge - Völkerverständigung - politische Zusammenarbeit.

Industrialistische, technokratische Visionen der Zukunft waren allgemein akzeptiert, als die wesentlichen Grundsteine für die europäische Integration gelegt wurden. Man denke nur an die Hoffnungen, die an eine sorglose Energiezukunft und verstärkte Industrialisierung dank Atomenergie geknüpft wurden, als 1957 die Europäische Atomgemeinschaft gegründet wurde. Das undifferenzierte Ziel wirtschaftlichen Wachstums stand im Zentrum der Bestrebungen. Der ungebrochene Glaube an den Segen technologischen Fortschritts und an die Effizienz immer größerer wirtschaftlicher und technischer Einheiten prägten die EG-Politik und den Aufbau ihrer Institutionen. Damals hatte Europa durchaus eine motivierende Vision. Ich erinnere mich noch gut an die engagierte Aufbruchsstimmung in den sechziger Jahren, als ich in Italien auf die Europäische Schule ging, die zum Euratom-Forschungszentrum in Ispra gehört, wo mein Vater damals arbeitete - eine Stimmung und Überzeugungskraft der europäischen Idee, von der dann später nur wenig übrigblieb.

Bis heute ist die europäische Integration im wesentlichen eine Integration von oben. Es blieb beim "Europa der Vaterländer". An den Entscheidungen auf europäischer Ebene sind nur die Exekutiven der Nationalstaaten beteiligt. Die jeweiligen Regierungschefs der großen Mitgliedsländer haben den Integrationsrhythmus und die Richtung bestimmt und tun dies noch heute. Angesichts des im Laufe der Zeit erreichten Ausmaßes der europäischen Gesetzgebung steht die Struktur der Europäischen Gemeinschaft inzwischen im Widerspruch zu den demokratischen Errungenschaften der Mitgliedsländer. Sie ist für die meisten Bürger undurchschaubar geblieben.

Doch ist nicht zu unterschätzen, was vor allem auch durch die EG im Nachkriegs-Europa an Verständigung und Zusammenhalt geschaffen worden ist. Krieg zwischen den europäischen Nachbarn ist undenkbar geworden. Im Vergleich mit anderen Weltregionen muß dies als politischer Erfolg bezeichnet werden. Die EG hat Disparitäten zwischen ihren Mitgliedsländern und Regionen allerdings nicht beseitigen können. Wenn sie überhaupt erfolgreich war, dann nur im Sinne industrialistischer Leitbilder.

Bis nach dem zweiten Weltkrieg hatten die einzelnen Staaten die wesentlichen Rahmenbedingungen gesetzt. Die Nationalstaaten waren während mehr als einem Jahrhundert der Orientierungsrahmen für die industrielle Entwicklung, nachdem kleinere Länder und Regionen mit der Bildung der Nationalstaaten (besonders in Italien und in Deutschland) im 19. Jahrhundert entmachtet worden waren. Parallel zur industriellen Entwicklung wurden auf nationaler Ebene Sozialgesetzgebung, Produktnormen und Steuersysteme entwickelt, die dem Spiel der Marktkräfte teilweise unterschiedliche Regeln setzten. Vor allem im Rahmen nationaler Volkswirtschaften übernahmen nicht nur Unternehmen sondern auch ganze Regionen bestimmte Rollen.

Im Zuge der europäischen Wirtschaftsintegration mußten dann gemeinsame Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die EG-Bürokratie hat wo irgend möglich versucht, zentralistisch zu vereinheitlichen. Damit befand sie sich lange im Einklang mit dem industrialistischen

Entwicklungsmodell, das auf Massenproduktion und Massenkonsum, auf die Schaffung großer einheitlicher Märkte setzt. Die damit einhergehende Vereinheitlichung, Homogenisierung von Konsumgewohnheiten, Kultur, Geschmack, Landschaftsbildern und Siedlungsformen wurde oft als Amerikanisierung entweder begrüßt oder auch beklagt.

Um das Entstehen allzu großer neuer Ungleichgewichte durch die Verlagerung wirtschaftlicher Aktivitäten zu vermeiden, sah sich die EG immer mehr gezwungen, neue Ausgleichsmechanismen zu entwickeln. Zunehmende Schwierigkeiten mit der Vereinheitlichung von Rahmenbedingungen bekam die EG vor allem im Agrarbereich. Zeitweise drohte sie am Streit um die notwendig gewordenen gigantischen Ausgleichszahlungen in diesem Bereich zu scheitern.

Der in den Anfangszeiten der EG recht zügige Integrationsprozeß kam Anfang der siebziger Jahre ins Stocken und stagnierte dann während langer Zeit. Man kann dies ganz deutlich darauf zurückführen, daß das bis dahin unangefochtene Leitbild der europäischen Integration, das industrialistische Wachstumsmodell, fragwürdig wurde - oder präziser das fordistische, das in den dreißiger und vierziger Jahren aufkam und den Prinzipien der arbeitsteiligen Massenproduktion das wachstumsfördernde Element des Massenkonsums hinzugefügt hatte. Die Massenproduktion geriet in eine Krise, die mit den großen Streiks in der Automobilindustrie um 1970 erstmals deutlich sichtbar wurde. Es wurde zunehmend schwieriger, selbstbewußter werdende Bürger mit zunehmender Qualifikation in monotone, extrem arbeitsteilige Arbeitsprozesse einzuspannen. Die Ölkrise 1973 machte auf die ökologischen Folgen des bisherigen Entwicklungsmodells aufmerksam. Das Wirtschaftswachstum geriet ins Stocken, die zukünftigen Rahmenbedingungen wurden unberechenbarer, kleine, flexible Einheiten erwiesen sich in vielen Bereichen als anpassungsfähiger und effizienter als Großstrukturen.

Eine erneute Beschleunigung erfuhr der europäische Integrationsprozeß in den achtziger Jahren. Diesmal kamen die Impulse jedoch weniger von einer motivierenden Vision, sondern vielmehr aus der Angst vor einer Bedrohung, von einem äußeren Feindbild. "Amerikanische" und "japanische Herausforderung", "Eurosklerose" waren die Stichworte. Informatik und Elektronik leiteten eine technologische Umwälzung ein, deren gesellschaftliche Bedingtheit lange unterschätzt wurde und noch immer wird. Die Antwort waren eine verstärkte Orientierung am Weltmarkt, milliardenschwere Förderungsprogramme für einen High-Tech-Boom in Informatik, Elektronik, neuen Werkstoffen und dann auch Gentechnik, die Schaffung von großen Märkten und großen Unternehmen, die Förderung des Dienstleistungssektors. In dieser Logik bewegt sich der EG-Binnenmarkt. Mit neuen Technologien und noch größeren wirtschaftlichen Strukturen sollen die gefährlichen Gegner verdrängt, soll nach altem Muster noch einmal ein anhaltender Wachstumsschub ausgelöst werden. Der Cecchini-Bericht liest sich wie ein letztes fremdartiges Denkmal unreal gewordener industrialistischer Wunschträume. Er beinhaltet keine positive Vision mehr.

### **3 Gegenbewegungen**

Das bisherige Muster der europäischen Integration stößt seit Mitte der siebziger Jahre auf zunehmende Schwierigkeiten.

#### **3.1 An den Bedürfnissen der Menschen vorbei**

Die Kombination aus Marktliberalisierung und technokratischer Vereinheitlichung auf EG-Ebene entspricht oft nicht den unterschiedlichen Bedürfnissen von verschiedenen Regionen und Bevölkerungsgruppen. Die kulturelle Vielfalt in der Gemeinschaft ist sehr breit, ihre Einebnung durch einheitliche Marktmechanismen und Regelungen wird zunehmend als Verlust empfunden und stößt auf Widerstände. Ökonomisch drohen ganze Regionen ins Abseits zu geraten, können sich aus eigener Kraft nicht mehr erhalten, bluten aus. Qualitative Bedürfnisse (wie z.B. Ruhe, menschliche Nähe) sowie Bedürfnisse weniger kaufkräftiger oder politisch weniger durchsetzungsfähiger Gruppen (Alte, Kinder, Hausfrauen, Kranke) werden von den Marktmechanismen und zentralen bürokratischen Regelungen systematisch vernachlässigt. Zu alledem wächst das Unbehagen an der Undurchschaubarkeit der immer einflußreicheren Entscheidungsmechanismen und Organisationsstrukturen der EG.

Aus diesen Gründen werden immer häufiger und nachdrücklicher Forderungen nach Demokratisierung und Regionalisierung der EG erhoben. Dem entsprechen auch zunehmend Bestrebungen im europäischen Parlament und von Minderheiten in der EG-Administration.

Auf die verschiedenen Vorschläge zur Demokratisierung soll hier nicht näher eingegangen werden. Hinweisen will ich nur auf die wichtigsten, aber vielleicht weniger bekannten Anstöße zur Regionalisierung der EG-Strukturen:

- 1985 wurde der Rat der Regionen Europas gegründet.
- Im November 1988 verabschiedete das Europäische Parlament die Gemeinschaftscharta der Regionalisierung mit weitreichenden Forderungen.
- 1988 richtete die Kommission einen Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften ein, der jedoch keine Entscheidungskompetenz besitzt.



- Im Oktober 1989 fand in München erstmals eine Konferenz "Europa der Regionen" statt, demnächst soll bereits die zweite Folgekonferenz durchgeführt werden. Damals, vor einem Jahr sagte der Initiator und bayrische Ministerpräsident Max Streibl:  
*"Je enger Europa zusammenwächst, desto drängender wird die Frage nach seiner künftigen Struktur im Inneren. ... Föderalismus und Subsidiarität müssen die Architekturprinzipien Europas sein. Europa muß von unten nach oben gebaut werden. ... Länder, Regionen und autonome Gemeinschaften müssen die Fundamente des großen europäischen Hauses sein."*<sup>1</sup>

Mit der Einheitlichen Europäische Akte und der Reform der Strukturfonds wurde eine erste, wenn auch noch sehr bescheidene Antwort auf diese Herausforderung gegeben. Auch nach der Verdoppelung der Strukturfonds beträgt deren Volumen nur ein Zwanzigstel der nationalen Mittel für Strukturpolitik und weniger als 0,3% des europäischen Bruttoinlandprodukts. Um die gegenwärtig wachsenden Disparitäten auszugleichen, werden entweder stark anwachsende Transferzahlungen oder eine differenziertere Beachtung regionaler Bedingungen und Potentiale notwendig sein. Strategien und Rahmenbedingungen, die undifferenziert an einer Maximierung des europaweiten Wachstums orientiert sind, müssen zur Verödung ganzer Regionen führen.

### **3.2 Die Zerstörung der Umwelt**

Noch grundsätzlicher wird das bisherige Integrations- und Entwicklungsmodell der EG durch die Umweltproblematik in Frage gestellt. Der Cecchini-Bericht in seiner Blindheit für Umweltfragen und der Task-Force-Bericht zu "Umwelt und freier Binnenmarkt" haben deutlich gemacht, daß dieser für die EG-Bürokratie relativ neue Aspekt eine noch grundlegendere Umgestaltung der Rahmenbedingungen notwendig macht, als der Zusammenschluß verschiedener nationaler Märkte. Die Priorität des Wachstumsziels ist in der bisherigen Form nicht haltbar. Andere Entwicklungsleitbilder sind nötig.

Im Agrarbereich, der besonders eng an die jeweiligen lokalen Bedingungen gebunden ist, hat die Vereinheitlichung nicht nur zur Zerstörung ländlicher Sozialstrukturen, sondern auch zur großräumigen Verarmung vielfältiger gewachsener Kulturlandschaften und zur Vergiftung von Wasser und Boden durch hohen Chemieeinsatz wesentlich beigetragen. Im Transportbereich ist das prognostizierte weitere Anwachsen des Straßenverkehrs ökologisch nicht zu verantworten. Im Energiebereich ist absehbar, daß die Klimaproblematik eine drastische Veränderung der Rahmenbedingungen erzwingen wird.

---

<sup>1</sup>nach Knemeyer, Franz-Ludwig (Hrsg.): Die Europäische Charta der kommunalen Selbstverwaltung. Baden-Baden 1989, S.451.

Um die Umweltprobleme wirksam angehen zu können ist besonders aus den folgenden Gründen eine verstärkte regionale Differenzierung notwendig:

- Die ökologischen Bedingungen - sowohl die Empfindlichkeiten als auch die Potentiale - sind und bleiben unterschiedlich, man kann sie nicht harmonisieren.
- Ökologische Bedingungen, die zerstört wurden, sind nicht immer wiederherstellbar.
- Die ökonomischen Ausgangsbedingungen der Regionen und ihre Fähigkeit, mit ökologischen Problemen umzugehen, sind sehr unterschiedlich.

Im Umweltbereich muß die bisherige Integrationsmethode, zuerst den Markt zu integrieren und dann erst die notwendige politische Integration voranzutreiben, besonders schädliche Folgen haben. Anders als die Sozialgesetzgebung ist der Umweltschutz ein relativ neues Feld bewußter staatlicher Regelungen, sind die Umweltverbände noch nicht eine so starke gesellschaftliche Kraft wie die Gewerkschaften, so daß ihre Belange in der politischen Auseinandersetzung leichter vernachlässigt werden. Die Marktmechanismen alleine sind auf den Verbrauch und nicht auf den Erhalt natürlicher Ressourcen ausgerichtet, sie bedürfen daher dringend ergänzender Regelungen. Deshalb ist eine Umkehr der bisherigen Abfolge der Integrationsschritte notwendig: Die Marktintegration darf nicht vor der Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen erfolgen.

Auch im Umweltbereich hat die Einheitliche Europäische Akte mit der Verankerung des Umweltschutzes als Ziel der Gemeinschaft einen ersten zögerlichen Anfang für eine neue Politik gemacht.

#### **4 Zur Notwendigkeit einer Regionalisierung**

Es gilt, Antworten auf diese grundlegenden Herausforderungen zu finden. Es gilt ein neues Integrationsmodell, ja ein neues Entwicklungsmodell für Europa zu finden.

Ein neues Entwicklungsleitbild, das nicht nur Schadensbegrenzung zum Ziel hat, sondern eine motivierende Vision beinhaltet, kann sich angesichts der anstehenden Probleme nicht auf Marktmechanismen und Vereinheitlichungsprozeduren beschränken. Es kann auch nicht mehr einfach ansetzen an den erhofften Segnungen der technologischen Entwicklung und den Zukunftsaussichten einzelner Wirtschaftsbranchen. Es muß grundlegender ausgehen von den menschlichen Bedürfnissen, denen die wirtschaftliche Tätigkeit dienen soll, und von den ökologischen Zusammenhängen und Bedingungen in denen wir leben.

Für die Konzeption einer nachhaltigen Entwicklung, eines sustainable development greifen die herkömmlichen sektoralen Ansätze zu kurz. Übergreifende, integrierte Entwicklungsvorstellungen sind notwendig.

Europäische Integration wurde bislang vor allem als Verlagerung von Kompetenzen von den Nationalstaaten auf die EG-Ebene verstanden, ganz im Sinne der alten Logik der industriellen Massenproduktion, die immer größere Einheiten anstrebt. Die Vereinheitlichung des europäischen Marktes und die Zentralisierung der Bürokratie führten zu einer weiteren Enträumlichung, zur Nichtbeachtung der räumlichen Dimension und der regionalen Vielfalt der Entwicklungsbedingungen in der EG. Dies scheint ein wesentlicher Grund für die entstandenen Schwierigkeiten zu sein.

Die Stärke Europas in der Weltwirtschaft, die relativ angenehmen Lebensbedingungen und die relativ geringeren sozialen Gegensätze im Vergleich etwa mit den USA beruhen nicht zuletzt auf kreativer Vielfalt, einer langen Geschichte der Einbettung der Marktwirtschaften in gesellschaftliche und sozialstaatliche Regelungen, hoher Qualifikation der Arbeitskräfte und einer nicht verschwundenen handwerklichen Tradition. Seit die traditionelle Massenproduktion in den siebziger Jahren in eine Krise geraten ist, haben diese Qualitäten an Bedeutung gewonnen. Regionale Unternehmensnetzwerke, insbesondere solche mit neuen flexiblen Produktionstechniken, haben sich als außerordentlich wettbewerbsfähig erwiesen. An diese Anpassungsfähigkeit vielfältiger Strukturen gilt es insbesondere im Zusammenhang mit der ökologischen Krise anzuknüpfen, anstatt sie zu zerstören.

Es scheint, daß ein wesentlicher Schlüssel für die Antwort auf die vorhin skizzierten Herausforderungen in einer verstärkten Regionalisierung oder vielmehr in einer differenzierteren Arbeitsteilung zwischen den verschiedenen räumlichen Ebenen in der Europäischen Gemeinschaft liegt.

Vor allem aus ökologischen Gründen ist eine stärkere Beachtung regionaler Zusammenhänge von großer Wichtigkeit:

- \* Kleinräumige Stoff- und Energiekreisläufe sind leichter in natürliche ökologische Zusammenhänge einzubetten, sie können in ihren Wirkungen besser überschaut und verantwortet werden und führen meist zu kleineren lokalen Belastungen. (Bsp. Wasserver- und Entsorgung, Ernährung mit regionalen landwirtschaftlichen Produkten)
- \* In kleinräumigen Zusammenhängen können Technologien verwendet werden, die den lokalen Gegebenheiten angepaßt sind. (z.B. zur Nutzung regenerierbarer Energien)
- \* Der Transportaufwand wird durch möglichst kleinräumige Versorgungsstrukturen gesenkt.
- \* Vor allem ist durch unmittelbare Erfahrung die Voraussetzung für die wirksame Übernahme von Verantwortung gegeben.
- \* Der Steuerungs- und Koordinationsaufwand ist in überschaubaren Strukturen mit informellen Kommunikationszusammenhängen kleiner als in großräumigen Strukturen, die durch formalisierte Steuerungsmechanismen kontrolliert werden.

Viele Bedürfnisse können beim heutigen Stand der Technik zu einem beträchtlichen Teil sehr effizient auf regionaler Ebene befriedigt werden. Z.B. Wasserversorgung, Energieversorgung, ein großer Teil der Lebensmittelversorgung, die Beschaffung von Baustoffen. Verkehrsprobleme sind zu einem überwiegenden Teil regionaler Art, ebenso die konkrete Bewältigung des Müllproblems.

Viele dieser Bereiche bedürfen jedoch geeigneter europäischer Rahmenbedingungen um auf regionaler Ebene befriedigend gelöst werden zu können, man denke nur an den Müll und den Verkehr. Es geht also darum, eine neue Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Ebenen zu finden, die sowohl einen europäischen Zentralismus als auch eine herkömmliche Fixierung auf den Nationalstaat vermeidet, aber ebenso auch einen neuen totalitären Regionalismus.

Der Nationalstaat erweist sich für viele Aufgaben als zu groß und viele andere als zu klein. Die bisherigen Nationalstaaten werden nicht nur an die EG, sondern auch an die unteren Ebenen Kompetenzen abgeben müssen. Der Grad der Dezentralisierung ist in den Ländern der EG unterschiedlich. Die föderalistischen Strukturen in Deutschland sind ein interessanter Ansatzpunkt, doch in der Realität herrscht in Deutschland oft mehr Zentralismus, als in formal zentralistischer organisierten Staaten. Ein politisch wünschenswerter Aspekt der Regionalisierung könnte sein, daß das drohende Übergewicht des vereinigten Deutschland durch eine Entmachtung der Nationalstaaten relativiert wird.

Im Spannungsfeld zwischen Autonomie und Integration auf der lokalen, der regionalen, der nationalen und der europäischen Ebene läßt sich keine Patentlösung finden. Die industrialistische Entwicklung und die einseitige Wachstumsorientierung der letzten hundert Jahre hat in vielen Fällen zu Strukturen geführt, die angesichts der ökologischen Probleme und neuer technologischer Möglichkeiten in ihrer Größe nicht mehr angemessen sind. Die problemadäquate Größe von technisch-wirtschaftlichen Strukturen und Versorgungsgebieten und die problemadäquate politische Regelungsebene muß in den verschiedenen Bereichen neu herausgefunden werden. Da stehen wir erst ganz am Anfang.

## **5 Rahmenbedingungen auf verschiedenen Ebenen gestalten**

Die Politik steht also vor der Aufgabe, die Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung auf verschiedenen Ebenen neu zu gestalten. Dazu gibt es im wesentlichen vier Ansatzpunkte:

- eine Veränderung der Preisrelationen (mit Steuern und Abgaben)
- die Änderung und Ergänzung von Normen und Vorschriften
- ein Umbau oder gezielter Ausbau der Infrastrukturen (mittelfristig wirksam)
- und schließlich Ausbildung und Qualifikation (langfristig wirksam).

Die Rahmenbedingungen sind in Europa ohnehin überall unterschiedlich. Eine Angleichung weitgehend den Marktkräften zu überlassen kann sozial und ökologisch katastrophale Folgen haben.

An drei Beispielen soll die Notwendigkeit differenzierter Regelungen veranschaulicht werden.

Am deutlichsten ist dies in der Agrarpolitik. Hier hat die Kommission inzwischen auch schon erste Ansätze zu einer dezentralisierteren Steuerung eingeführt. Die Landwirtschaft ist besonders eng an die unterschiedlichen ökologischen Umstände gebunden. Ein Bauer in Sizilien arbeitet unter gänzlich anderen Bedingungen als seine Kollegen in den Alpen oder an der Nordseeküste. Daher ist es nicht verwunderlich, daß das Konzept der Vereinheitlichung hier auf die massivsten Schwierigkeiten gestoßen ist. Der gemeinsame Agrarmarkt hat in vielen Regionen gravierende soziale und ökologische Folgen gehabt. Um noch Schlimmeres zu vermeiden, sind gigantische Kosten entstanden, die trotz Senkungen immer noch den überwiegenden Teil des EG-Haushalts ausmachen. Der Steuerungsaufwand für den gemeinsamen Agrarmarkt ist enorm. Nur ein kleiner Teil der EG-Agrarsubventionen kommt den Landwirten selber zugute. Ebenfalls sehr hoch ist der Transportaufwand. Die gegenwärtige Tendenz, die Agrarpreise langsam dem Weltmarktniveau anzunähern, führt zu einer Verschärfung der bisherigen Probleme, d.h. vor allem:

- zur Zerstörung sozialer Strukturen,
- zur Zerstörung traditioneller europäischer Kulturlandschaften,
- zu verstärkter Vergiftung von Boden, Wasser und Luft durch industrielle Landwirtschaft,
- zu erhöhter Umweltgefährdung durch den verstärkten Einsatz von gentechnischen Methoden,
- und zu Qualitätseinbußen bei den Nahrungsmitteln.

Eine Differenzierung der Rahmenbedingungen ist hier unerlässlich. Sowohl nach Regionen, als auch nach Produktgruppen. Für einige Produkte sind beschränkte regionale Märkte ausreichend, bei anderen sind europaweite Handelsbeziehungen durchaus sinnvoll. So fände ich es durchaus akzeptabel, wenn ich in Freiburg nur badische Äpfel kaufen könnte, doch esse ich gerne auch Oliven, die nur im Süden wachsen.

Am Beispiel der Energiepolitik - dem Bereich in dem die Entwicklung von ökologisch orientierten Alternativen am weitesten fortgeschritten ist - hat man in den letzten fünfzehn Jahren lernen können, daß kleinräumige Strukturen mit neuen Techniken in vielen Fällen sehr viel effizienter sind. Durchdachte Konzepte in überschaubaren, lokalen Zusammenhängen erlauben die Mehrfachnutzung von Energie oder die gekoppelte Nutzung von Kraft und Wärme bei der Stromerzeugung. Sie ermöglichen die angepaßte Nutzung regionaler Ressourcen (Sonne, Wind) und eine bessere Ausschöpfung der spezifischen Einsparungsmöglichkeiten. Kleinere Anlagen im Netzwerk ermöglichen eine flexiblere Nutzung, binden weniger Kapital und lassen Spielräume für spätere Investitionen in effizientere Nutzungstechniken. Die integrierte Betrachtung der Energieprobleme im territorialen Zusammenhang kann neue Lösungsmöglichkeiten eröffnen - nicht nur technische, sondern auch organisatorische. Im Energiebereich gibt es heute die am weitesten entwickelten,

differenziertesten Vorstellungen davon, welche Strukturen und Kompetenzen auf welchen Ebenen angesiedelt sein sollten, wenn tatsächlich eine volkswirtschaftlich und ökologisch effiziente Politik verfolgt wird.

Im Bereich der Verkehrspolitik ist in den letzten Jahren deutlich geworden, daß ein neues Verhältnis zwischen den verschiedenen Ebenen notwendig ist, um die bedrohlichen Umweltprobleme, die der Transportsektor verursacht, wirksam angehen zu können. Hierfür nur einzelne Beispiele:

- Die antiquierte, auf nationaler Ebene zentralisierte Organisationsstruktur der Eisenbahnen hat sich gegenüber den differenzierten Transportbedürfnissen und dem äußerst flexiblen Straßenverkehr als zu starr erwiesen. Die nationalen Bahngesellschaften sind offenbar unfähig, auf der einen Seite einen wesentlichen Beitrag zur Lösung regionaler Verkehrsprobleme zu leisten und auf der anderen Seite ein Netz effizienter europaweiter Verbindungen herzustellen (insbes. im Güterbereich). Ein mehrstufiges System von Regionalbahnen, nationalen Bahnen und einer europäischen Bahngesellschaft, die auf einer teilweise gemeinsamen, staatlich finanzierten Infrastruktur den Bahnverkehr betreiben, wäre vermutlich wesentlich leistungsfähiger.
- Im Straßenverkehr sind dringend mehr lokale und regionale Kompetenzen notwendig, um den Verkehr bei zu starker Umweltbelastung einzuschränken. Erst dann kann eine zielorientierte Umweltpolitik, die ausgehend von Umweltqualitätszielen flexibel und entschlossen die notwendigen Maßnahmen festlegt, verantwortlich betrieben werden.
- Die österreichische und besonders die schweizerische Verkehrspolitik liefern äußerst wichtige Anstöße für eine umweltfreundlichere Verkehrspolitik in Europa. Daß eine solche Rolle bisher nur denkbar ist, weil diese Länder nicht Mitglieder der EG sind, macht deutlich, wie nötig es ist, größere Spielräume für Vorreiterrollen und den Schutz besonders gefährdeter Regionen zu schaffen.

## **6 Die Bedeutung von Grenzen**

Die große Herausforderung der europäischen Integration liegt darin, nicht einfach alles zu größeren Einheiten zusammenzuschließen, sondern zu lernen, gleichzeitig auf mehreren Ebenen zu denken. Eine Festung Europa mit einheitlichem Binnenmarkt, vereinheitlichten Wirtschaftsstrukturen und Lebensweisen ist keine attraktive Vision und würde kaum zur Lösung der Probleme beitragen.

Die Europäische Integration stellt Frage nach Grenzen ganz neu. Seit der französischen Revolution und dem Beginn der Industrialisierung lieferten einerseits die nationalen Grenzen den wichtigsten und bisweilen absoluten Orientierungsrahmen, andererseits stand in der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik das Überschreiten und Niederreißen von Grenzen zur Gewinnung neuer Freiheiten im Vordergrund.

Was das Absolutsetzen einer Grenze, einer Ebene heißen kann, hat uns der Nationalsozialismus vorgeführt: Totalitäre Gleichschaltung nach innen, Autarkie und Krieg nach außen.

Extremer Nationalismus und Regionalismus waren immer auch Ausdruck der Hilflosigkeit gegenüber einer entgrenzenden unkontrollierten wirtschaftlichen Dynamik. Das Einreißen aller Schranken und Grenzen, das den freiheitsbringenden Aspekt des kapitalistischen Systems ausmacht und das auch noch weitgehend das Denken der sozialen Bewegungen in den siebziger Jahren prägte, kann nicht die Alternative sein. In den achtziger Jahren ist die Bedeutung von Begrenzungen verschiedenster Art, ob nun ökologisch, wirtschaftlich, oder im persönlichen Leben, deutlicher geworden.

Das schwierige Verhältnis zwischen Eigenständigkeit, Integration und Ausgrenzung zeigt sich ganz aktuell im Verhältnis der EG zu Osteuropa. Auch hier gilt es, die Integration in ein großes europäisches Haus zu ermöglichen, ohne die Errungenschaften der EG preiszugeben. Die Funktion der verschiedenen Arten von Grenzen muß neu überdacht werden. Die schutzlose Auslieferung Osteuropas an die Mechanismen des Weltmarkts würde Hilflosigkeit und verstärkte Nationalismen fördern. Groß sind die Hoffnungen in Osteuropa, daß die Europäische Gemeinschaft zum Modell für eine neue gesamteuropäische Ordnung werden kann.

Es gilt also, die Bedeutung von kommunalen, regionalen, nationalen und EG-Grenzen neu zu bestimmen. Es gilt die Selbststeuerungsfähigkeit insbesondere auf den niedrigeren Ebenen zu stärken, aber gleichzeitig auch den Erfahrungsaustausch und das gegenseitige Lernen zwischen den verschiedenen Regionen und Kulturen Europas zu fördern.

## **7 Krise der Leitbilder**

Offensichtlich geht es um nichts weniger als darum, ein neues Entwicklungsparadigma zu finden. Es werden neue Leitvorstellungen benötigt, die nicht nur Krisenmanagement und Schadensbegrenzung ermöglichen, sondern die Orientierung bieten und zur Freisetzung kreativer Kräfte motivieren können. Die europäische Vision der sechziger Jahre beinhaltete Völkerverständigung und verbesserte Lebensbedingungen durch technischen Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum. An die Stelle der Verbesserung der Lebensbedingungen ist heute weitgehend die Verbesserung der wirtschaftlichen Konkurrenzfähigkeit getreten. Es fehlt an einer realistischen und motivierenden Vorstellung vom guten Leben. Die Krise der Umwelt- und Regionalpolitik ist nicht eine Krise der Instrumente, sondern vor allem eine Krise der Zielvorstellungen.

Weit dringender als eine Diskussion um Instrumente ist daher eine Diskussion um gemeinsame Leitbilder. Dabei kann es offensichtlich nicht mehr um ein einziges standardisiertes Leitbild gehen, sondern vielmehr um differenzierte, unterschiedliche Leitvorstellungen für verschiedene Regionen,

die sich dennoch in eine gemeinsame Vision für Europa einfügen lassen. Für die Herausbildung von gemeinsamen Zielvorstellungen, die das Zusammenwirken verschiedenster Akteure prägen, ist ein räumlicher Zusammenhang, ist eine integrierte territoriale Betrachtungsweise von großer Bedeutung, die die Rollen der Einzelnen im Rahmen der Gesamtentwicklung deutlich werden läßt. Eine Selbststeuerung auf den verschiedenen Ebenen ist ohne Leitbilder, ohne Orientierung nicht denkbar.

Wegen ihrer Überschaubarkeit sind regionale Zusammenhänge für die Entwicklung von Leitbildern ganz besonders wichtig. Hier lassen sich Visionen anschaulich konkretisieren und über längere Zeit öffentlich diskutieren. In einzelnen Regionen können neue Ansätze, neue Strukturen entwickelt und erprobt werden, die möglicherweise später eine breitere Ausstrahlung erlangen. Für die gegenwärtige Krise gibt es keine Patentlösung. Wir brauchen eine Vielzahl kreativer Antworten auf die ökologische Herausforderung. Die Bereitschaft lokaler und regionaler Gemeinschaften, neue Wege zu gehen braucht Ermunterung und braucht mehr Spielräume.

Neue Probleme und neue Zielvorstellungen können alte Interessengegensätze relativieren, können neuen Konsens und neue Koalitionen entstehen lassen. Deshalb ist es wichtig, daß verschiedene gesellschaftliche Gruppierungen neu miteinander ins Gespräch kommen, daß in der Diskussion um Leitbilder nach neuen Gemeinsamkeiten gesucht wird.

## **8 Schluß**

Weder Zentralismus noch laissez-faire sind also die Lösung. In der europäischen Umweltpolitik sind deshalb einerseits Ansätze zu verwerfen, die eine vollständige Harmonisierung anstreben. Andererseits darf aber auch das Prinzip der Subsidiarität nicht als Argument für eine weitgehende Deregulierung, für eine organisierte Verantwortungslosigkeit der höheren Ebenen mißbraucht werden. Die neuere Tendenz der Kommission, die Realisierung des EG-Binnenmarkts durch einen Verzicht auf schwer auszuhandelnde gemeinschaftliche Regelungen zu beschleunigen, ist gefährlich. Für die einzelnen Bereiche müssen daher abgestufte, differenzierte Konzepte für eine Kompetenzverteilung auf den verschiedenen Ebenen gefunden werden. Die Gemeinschaft muß Mindeststandards setzen, aber die unteren Ebenen müssen die Möglichkeit haben, höhere Anforderungen an den Schutz der Umwelt zu stellen. Doch Umweltpolitik ist nicht nur Schutzpolitik. Sie muß vor allem auch Strukturpolitik sein. Deshalb ist es nötig, daß die Gemeinschaft allgemeine Rahmenbedingungen schafft, die ökologisch orientierte Innovationen und umweltfreundliche traditionelle Strukturen fördern und schützen, und die effiziente kleinräumige Versorgungs- und Vernetzungsstrukturen zumindest nicht mehr benachteiligen. Abgestufte, differenzierte Konzepte müssen in verschiedenen Bereichen entworfen und umgesetzt werden. Dazu soll diese Tagung einen Beitrag leisten.



Europa steht vor einer historischen Aufgabe, die in dieser Größenordnung noch nirgends gelöst worden ist: Es steht an, eine neue demokratische, problem- und bedürfnisgerechte Aufgabenteilung zwischen verschiedenen Ebenen zu finden und ein neues mit den ökologischen Gegebenheiten verträgliches Entwicklungsmodell zu konzipieren und umzusetzen. Beide Aufgaben sind aufs engste miteinander verbunden.