

Perspektive Grossstaat Europa?

EG, Zivilgesellschaft und Demokratie

Die EG nach Maastricht

EWR, Binnenmarkt und Umwelt

Risiken des Megastaats

Beiträge zur Diskussion um EG und EWR

Urs Meile

Inhalt:	Seite
Risiken des Megastaats	1
Kasten: Sieben Vorschläge...	4
Kasten: Einige Grundbegriffe	6
EG, Zivilgesellschaft und Demokratie	7
Maastricht und die Folgen	9
Binnenmarkt und Umweltkrise	11
EWR: Umweltverschlechterung ist vorprogrammiert	16

Risiken des Megastaats

Die Diskussion um die Zukunft Europas und die Wünschbarkeit eines EWR- oder EG-Beitritts kann nicht mit Vor- und Nachteilslisten allein geführt werden. Weil grundlegende Weichenstellungen anstehen, müssen Grundfragen erörtert werden. Ist die Herausbildung eines europäischen Grossstaates wünschenswert? Sind solche Gebilde handlungsfähiger gegenüber den grossen aktuellen Problemen? Sind sie überhaupt demokratisierbar? Welches sind die globalen Auswirkungen insbesondere gegenüber der Dritten Welt? Gibt es Alternativen? Nach der Ablehnung der Maastrichter Verträge durch Dänemarks Stimmberechtigte besteht neuer Spielraum für die Gestaltung eines kooperativen und demokratischen Europas.

Was ist die EG?

1. Europa ist eine geografische und gesellschaftliche Realität, die nicht mit der EG identisch ist. Die ökonomische und zivilgesellschaftlichen Verflechtungen haben sich in den letzten Jahrzehnten verdichtet. Sie verlaufen unter nationalstaatlichen und kontinentalen Grenzen durch. Diese kulturellen, menschlichen und ökonomischen Beziehungsnetze sind das wichtigste Fundament für eine friedliche Entwicklung in und um Europa.

Diese Präzisierung erscheint keineswegs unwichtig, weil die EG selbst wie auch die BefürworterInnen eines Beitritts die EG aus offensichtlichen Gründen mit der EG gleichsetzen. Von daher wird auch gerne von «Beitritt zu Europa» oder «Europadiskussion» gesprochen, obwohl die EG gemeint ist. Die Unterscheidung von EG und Europa lässt sich auch durch harte Fakten stützen. Gemessen an zivilgesellschaftlichen Indikatoren ist das Nicht-EG-Land Schweiz «europäischer» als die EG-Länder (ausser Luxemburg): Anteil der europäischen AusländerInnen, Presseerzeugnisse am Kiosk, Kulturleben, Freundschaften und Ehen oder Aussenhandel.

2. Die EG ist ein Phänomen der staatlichen Sphäre und muss entsprechend diskutiert werden. Seit den institutionellen Zentralisierungsschritten im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt kann die EG nicht mehr als kooperierender Staatenbund angesprochen werden. Die EG ist ein im Entstehen begriffener Bundesstaat, in dem der Zentralstaat die Souveränität der Gliedstaaten bereits massiv durchlöchert hat. In der Wirtschaftspolitik oder beim Umweltschutz sind nicht nur unmittelbare Zuständigkeiten, sondern auch Souveränität bei der EG

zentralisiert: die Kompetenz zur Kompetenz.

In der bisherigen EG-Diskussion wurde die EG nur zu gerne als diffuse Gemeinschaft dargestellt und deren staatlicher Charakter möglichst unter den Tisch gekehrt. Als Beispiel für die Linke mag der ausführliche Beitrag von Doris Schüepp dienen, mit dem die VPOD-Zeitung am 17.1.92 ihre EG-Serie eröffnet. Die EG wird als «WG» eingeführt. Doris Schüepp präzisiert diese WG dann als Wohn-, Wirtschafts-, Werkstätten-, Wohlfahrts-, Wäreger-Grüne, Wissens- und Willensgemeinschaft. Dieser Diskurs führt an den brennenden Fragen nach der staatlichen Zukunft Europas vorbei.

Eine ähnliche Problematik wohnt auch dem Allerweltsbegriff «europäische Integration» inne, welcher - ohne Anführungszeichen - von zentralistischen EurokratInnen bis hin zu EG-Kritikern verwendet wird. Klaus Dräger beispielsweise, wissenschaftlicher Mitarbeiter der Grünen im Europaparlament, präzisiert einerseits die Chancen «einer zivilen, ökologischen und solidarischen gesamteuropäischen Integration» (Bresche 7/8-92). Auf den ersten Blick lässt sein «konföderiertes Europa der Regionen» den Eindruck einer staatlichen Dezentralisierungsperspektive entstehen. Andererseits scheint Dräger die Einschätzung nicht zu teilen, dass die EG bereits heute das Konföderationsstadium hinter sich gelassen hat und verzichtet im Rahmen seiner demokratischen Reformvorschläge auch einen entsprechenden Rückbau der EG. Drägers interessante Vorschläge selbst legen indes nahe, nicht diffus von «europäischer Integration» zu reden, sondern bereichsweise zu diskutieren; was integriert und was desintegriert werden soll.

Krise der Nationalstaaten

3. Die Krise der überkommenen Nationalstaaten ist keine Grössenkrise, sondern hat einen komplexen Charakter. Der Aufbau der supranationalen EG-Institutionen hat darum in den letzten Jahren in verschiedenen Ländern die Krisensymptome nicht gedämpft, sondern noch verschärft. Die EG überwindet die nationalstaatlichen Übel nicht sondern reproduziert sie auf höherer Ebene.

Wenn Andi Gross «die schwindende Gestaltungsmacht des Nationalstaates, seine rapide abnehmende Souveränität» anspricht (Neue Wege, Mai 91), klingt eine Argumentation an, die sich in vielen Diskussionen bereits zu einem Axiom verdichtet hat. Die Krise des Nationalstaats wird auf die Problematik der Grösse zugespielt. Megastaaten - oder zumindest ein massiver Transfer von Souveränität - erscheinen als unausweichliche Notwendigkeit. Ein Blick auf die konkreten Krisensymptome des Nationalstaates in Westeuropa ergibt jedoch ein differenzierteres Bild mangelnder staatlicher Gestaltungsmacht, das sich keineswegs auf die Grössenproblematik reduzieren lässt.

Als staatliche Krisensymptome erscheinen Demokratiemangel und Legitimationsdefizite, Bespitzelungs- und Geheimdienstskandale, Parteibuchwirtschaft und Korruption, fehlende Handlungsbereitschaft gegen Dauerarbeitslosigkeit, patriarchale Gewalt, Umweltprobleme oder organisiertes Verbrechen. Das Ende des kalten Kriegs und die abbröckelnde Klammerwirkung

Impressum

Das vorliegende Papier versammelt in leicht überarbeiteter Form Diskussionsbeiträge und Artikel, die 1991 und 1992 veröffentlicht worden sind.

Herausgeber: Urs Meile, Postfach 1814, 8040 Zürich.
Zürich, August 1992.

Bestellungen: Mit einem frankierten, rückadressierten C5-Couvert und 4.80 Franken in Briefmarken bei: Postfach 1814, 8040 Zürich

national-militaristischer Ideologien das Aufbrechen dieser Krisensymptome noch verstärkt. Die Auswirkungen dieser Krisenlage sind ambivalent. Einerseits entwertet sie politisches Handeln, fördert den Rückzug ins Private und privilegiert neoliberal-individualistische Handlungsstrategien. Sie fordert auch direkt Opfer etwa bei den Menschen, die vom Staat der Neuen Armut überlassen werden. Andererseits öffnet diese Krisenlage auch Spielräume für fortschrittliche Kräfte. Auf der Tagesordnung würde eigentlich eine massive Demokratisierung und Neugestaltung der kriselnden staatlichen Verhältnisse stehen. Es geht nicht um eine Revitalisierung des Nationalstaates aus dem 19. Jahrhundert, sondern um ein neues Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft für das 21. Jahrhundert, was ein effizientes Anpacken der angesprochenen Probleme ermöglichen könnte.

Statt einer innovativen Politik vor Ort haben sich die gouvernementalen Linkskräfte Westeuropas in den letzten Jahren auf die Entwicklung der EG konzentriert. Die Stärkung der EG und der Ausbau des Binnenmarkts hat die institutionellen Krisenherde nicht eingedämmt. Plakatives Beispiel dafür ist Italien. Den Zerfallsprozess dieses Staates als positive Aufhebung des Nationalstaates im neuen supranationalen Staatsgebilde zu interpretieren, hat bisher noch niemand riskiert... Ziemlich negativ fällt auch die Bilanz der französischen Linksinregierung aus. Nach ihrem nekeynesianischen Schnellstart (Verstaatlichungen) ist sie Mitte achtziger Jahre auf eine EG-orientierte Austeritätspolitik umgeschwenkt. Sie hat es dabei systematisch unterlassen, Handlungsspielräume für eine demokratische und emanzipatorische Politik auszunützen: Die Atomenergie wurde massiv ausgebaut und im Pazifik atombombte die Regierung weiter. Von einer Demokratisierung und substantiellen Dezentralisierung des Staates kann nicht die Rede sein. Statt neue Formen staatlichen Handelns gegenüber sozialen Problemen zu erproben, liess die Linksinregierung mit ihrer neoliberalen Politik die Massenarbeitslosigkeit in die Höhe schnellen.

Für die spanische Linksinregierung fällt eine Kurzbilanz wohl durchzogener aus. Sie kann auf der einen Seite beachtliche Modernisierungsleistungen für sich verbuchen. Andererseits hat sie mit Parteibuch und Bestechungswirtschaft die politische Kultur schwer belastet und kaum überzeugende sozial- oder demokratiepolitische Initiativen ergriffen. Die Linke, die in diesen drei EG-Ländern seit Jahren (mit)regiert, hat ihren Gestaltungsspielraum keineswegs ausgenutzt.

Grosse Probleme - Grosse Staaten?

4. Die Vermutung, dass die grossen Probleme der Menschheit nur mit grossen staatlichen Gebilden wirksam angegangen werden können, trifft nicht zu. Eine genauere Betrachtung der Probleme zeigt, dass etwa die Umweltzerstörung oder die Produktion sozialer Ungleichheit keine eindeutige räumliche Struktur aufweisen. Dass verschiedene grosse Problemkreise eine globale Dimension aufweisen, steht ausser Zweifel. Aber auch die globalsten der globalen Probleme sind nicht nur global.

Häufig strapaziertes Beispiel für eine angebliche Grossräumigkeit des Problems sind die Luftschadstoffe. Mit der richtigen Feststellung «Schadstoffe kennen keine Grenzen» wird fälschlicherweise impliziert, dass umweltpolitisches Handeln in Räumen von einigen Dut-

zend oder hundert Kilometern Durchmesser wenig Sinn habe. Das Beispiel könnte falscher nicht gewählt sein. Denn bereits in den vergleichsweise kleinen Agglomerationen der Schweiz liegt der Anteil der hausgemachten Luftschadstoffe zwischen 85 und 95 Prozent. In Grossagglomerationen wie Los Angeles oder Mexiko ist der Anteil noch höher. Mit den nötigen Kompetenzen und entsprechendem Handlungswillen ausgestattet könnte dieses Problem also sogar unterhalb der nationalstaatlichen Ebene substantiell entschärft werden.

Das beliebte Argument der grenzenlosen Luftschadstoffe wirkt aufgesetzt. Die Forderung nach grossstaatlichen Strukturen ist nicht aus der Beschäftigung mit ökologischen Problemen herausgewachsen. Vielmehr wird das Argument herangezogen, um den Aufbau solcher Strukturen und eigenes Nichtstun zu legitimieren. In den letzten zwei Jahrzehnten haben weder besorgte WissenschaftlerInnen noch die aktiven Umweltbewegungen die grossräumige staatliche Zentralisierung gefordert. Vielmehr haben sie auf die zerstörerische Ausrichtung der dominanten Politik hingewiesen. Sie haben sich mobilisiert, damit der vor allem in reichen Ländern grosse Spielraum für umweltfreundliche Lösungen wirklich ausgenutzt und mit internationaler Kooperation kombiniert wird. Wie hiess es doch gleich? «Global denken - lokal handeln».

Statt eine vereinfachenden Globalisierungsdiskurses wäre eine detaillierte Analyse der zur Diskussion stehenden Probleme nötig, welche deren gestufte Struktur deutlicher sichtbar machen würde. Die Klimaproblematik erstreckt sich über die ganze Skala von der globalen ökologischen Veränderungen bis hinunter zu sehr dezentralen Ursachen wie Auspuffen und Kaminen sowie deren BetreiberInnen.

5. Die bisherigen Erfahrungen mit der Umweltpolitik der EG zeigen, dass grosse institutionelle Gebilde keineswegs handlungsfähiger sind gegenüber grossen Problemen. Sie können effizient grossflächig geltende Vorschriften erlassen. Aber die Handlungsfähigkeit wird durch eine Reihe von Mechanismen unterminiert: Verwässerung, Blockierung von Vorreitern, Vollzugsdefizite.

Zweifellos trifft es zu, dass die grossräumigen Regulierungen der EG vor allem in den am wenigsten umweltbewussten Ländern die Umweltschutzgesetzgebung erheblich vorangebracht hat. Allerdings sind die entsprechenden Richtlinien aufgrund der Mitsprache dieser Länder bereits stark verwässert und weit von notwendigen entfernt. Bereits ganz in der Art eines souveränen Bundesstaates regelt die EG ganze Umweltbereiche dem Binnenmarkt zuliebe abschliessend: Die Einzelstaaten dürfen keine weitergehenden produktirelevanten Vorschriften erlassen. Sie dürfen weder verschärfte Vorschriften für Ölbrenner noch für Autos, weder bei der Lebensmittelbestrahlung noch den gentechnisch manipulierten Lebewesen erlassen. Damit werden Vorreiterrollen systematisch unterbunden. Es damit sogar die Anstösse eliminiert, den Stand der Technik in den Produkten umzusetzen, wie das etwa beim Kat oder den stickoxid-armen Brennern nötig war.

Mit dem Binnenmarkt entfällt nun auch die Möglichkeit, zumindest bei Importen einen gewissen Druck auf die Einhaltung der EG-Vorschriften auszuüben. Im Binnenmarkt werden jene Länder noch mehr als heute belohnt, welche die Umweltrichtlinien nicht einhalten und dadurch Extraprofite realisieren können. Dabei ist

das Vollzugsdefizit bereits jetzt enorm. Trotz mehrerer EG-Richtlinien zum Schutze des Trinkwassers und der Meere profilieren sich gerade die EG-Mittelmeeranrainer als eigentliche Ökokiller. So beklagt die EG, dass in Italien nur gerade die Hälfte der Kläranlagen in Betrieb ist und einigermassen funktioniert.

Viele fortschrittliche EG-BefürworterInnen setzen auf die angeblich hohe Handlungsfähigkeit grossstaatlicher Institutionen. Die Vollzugsrealität deutet bereits heute in eine andere Richtung. Wo die Zivilgesellschaft, Staat und Wirtschaft vor Ort nicht in Entscheidungsprozesse eingebunden sind und sich ein Konsens zugunsten der Umweltpolitik herausbilden, laufen Brüsseler Erlasse und widerwillig erlassene einzelstaatliche Umsetzungsbeschlüsse weitgehend ins Leere.

Wie die EG von interessierter Seite genutzt wird, um eine politische Kultur organisierter Verantwortungslosigkeit zu entfalten, zeigen die Auseinandersetzungen um eine CO₂-Abgabe. Ende der achtziger Jahren wuchs in der BRD der Druck, angesichts der intensiv diskutierten Klimaproblematik auch etwas zu unternehmen. Eine Enquête-Kommission des Bundestags lieferte umfangreiche Materialien und Handlungsvorschläge ab. Allerdings kam die deutsche *classe politica* nicht in die Lage, den Ernst ihrer Worte in Auseinandersetzungen mit der Energiewirtschaft, Autolobby und Chemie testen zu müssen. Nach der Weltklimakonferenz im Herbst 1990 nahm sich die EG des Themas an und kündigte 1991 die Einführung einer Energieabgabe an. Aber sogar diese Schmalspursteuer, die verschiedene Branchen ausnahm und den Liter Benzin bis zur Jahrtausendwende nur gerade um ein paar Rappen verteuern wollte, wurde im Vorfeld der Konferenz von Rio aufs Eis gelegt. Begründung: Solange die weltweite Konkurrenz nicht mitmache, könne die europäische Industrie nicht Wettbewerbsnachteilen ausgesetzt werden.

Diktat des Weltmarkts?

6. Die zunehmende Verflechtung des Weltmarktes macht klein- und mittlräumige Regulierungen nicht unmöglich - im Gegenteil. Reiche Länder wie die europäischen haben heute mehr Spielraum, gegenüber dem Weltmarkt spezifische Lösungen durchzusetzen. Beispiele wie die Gesundheits-, Verkehrs-, Agrar- oder Bildungspolitik dokumentieren, dass sich sogar kleinere Staaten selektiv vom Weltmarkt abkoppeln können. Ein zutreffendes Element des ökonomischen Grossstaat-Diskurses liegt darin, dass grosse Staaten aufgrund ihres ökonomischen und strategischen Gewichts einen parasitären Protektionismus betreiben können, der kleineren Staaten unzugänglich bleibt.

Die unterschiedlich ausgestalteten Gesundheitspolitiken verschiedener europäischer Länder bilden ein Beispiel für den Handlungsspielraum auf dem Weltmarkt. Was würde passieren, wenn kleinere Länder tatsächlich zu klein wären, um spezifische Lösungen durchzusetzen? Nehmen wir an, die staatlichen Eingriffe und Institutionen würden innerhalb von ein paar Jahren abgebaut. Anstelle des heutigen Gesundheitswesens würde eine weltmarktkonforme Gesundheitsbranche treten. Krankenhauskonzerne und eine weitgehend veränderte Versicherungslandschaft würden das neue Bild prägen. Der Zugang zu medizinischen Dienstleistungen würde direkt von der Kaufkraft der Kranken und Verunfallten abhängen. Kurz, die Szene würde sich unter Welt-

marktregime ziemlich anders darstellen als heute. Was doch zeigt, dass sogar staatliche Winzlinge wie die Schweiz Regelungen durchsetzen können, die drastisch vom Grundmuster des Weltmarktes abweichen.

Auch im Bereich anspruchsvoller industrieller Produkte zeigt sich ein erheblicher Spielraum. So konnte der Ministaat Schweiz problemlos durchsetzen, dass auf seinem Territorium Autos eben mit Katalysatoren verkauft werden müssen. Auch bei den Ölbrennern werden höhere Standards als die auf dem Weltmarkt üblichen verlangt. Nichts würde europäischen Staaten daran hindern, etwa bei Autos, Computern oder Haushaltgeräten drastische Vorschriften über einen bessern Wirkungsgrad zu erlassen - wenn sie nur wollten.

Damit soll keineswegs behauptet werden, dass eine beliebige Möglichkeit zur weitgehenden Abkoppelung vom Weltmarkt existiert. Zu offensichtlich ist etwa die internationale Arbeitsteilung etwa bei hochtechnologischen Gütern, ohne die das ökonomische Gefüge von Industriestaaten rasch einbrechen würde. Es soll aber auf den erheblichen Handlungsspielraum für kleinere und mittelgrosse Staaten hingewiesen werden, der heute weder zu sozialpolitischen noch zu ökologischen Zwecken auch nur annähernd ausgeschöpft wird.

Die Rechtfertigung grossstaatlicher Gebilde durch den Weltmarkt geht methodisch von einer vereinfachten und deterministischen Vorstellung aus. Der Markt beinhaltet wohl eine universalisierende Dimension, welche über Produktivitätsdifferenzen und ungleichen Tausch weltweite Verheerlichungsprozesse initiiert. Der Weltmarkt kann aber nicht als ökonomisches Abstraktum existieren, sondern nur eingebettet in eine soziale, kulturelle und institutionelle Infrastruktur. Genau darum existiert auch die Möglichkeit zur politischen Gestaltung von wesentlichen Rahmenbedingungen.

7. Die Schaffung des europäischen Binnenmarktes ist per se ein Deregulierungsprozess mit ungewissen volkswirtschaftlichen und sozialen Folgen. Ob die forcierte Zerschlagung ökonomisch schwacher Sektoren zu einem europäischen Boom führt, der die Arbeitslosigkeit in den neunziger Jahren aufsaugt, ist mehr als zweifelhaft. Nötig wäre vielmehr die Konzeption eines «regulierten Sektors», der nach ökologischen und sozialen Gesichtspunkten gestaltet wäre. Dieser «regulierte Sektor» müsste vom Weltmarkt und der Maximierung der Arbeitsproduktivität entkoppelt werden. Er würde ein Angebot an Lohnarbeitsplätzen zur Verfügung und eine Spektrum von gesellschaftlich wertvollen sozialen und kulturellen Leistungen erbringen. Die Schaffung und Reproduktion eines solchen Sektors wäre ein Akt gesellschaftlicher Solidarität.

Sieben Jahre Umsetzung des Binnenmarktprogramms lassen wenige Anzeichen für einen europäischen Boom sichtbar werden. Trotz Jahren der Hochkonjunktur und hoher Profite sind in den Jahren vor der jüngsten Krise keine Indizien für eine Entwicklung à la fünfziger oder sechziger Jahre aufgetaucht. Die Boomphase von Spanien, Südengland oder Norditalien sind eher als inner-europäische Aufholbewegungen zu interpretieren, denn als Indizien für einen europäischen Superboom.

Doch gerade auf diese Karte setzen mit bemerkenswerter Risikobereitschaft grosse Teile von Gewerkschaften und Linken, indem sie Binnenmarkt und Wirtschaftsunion unterstützen. Dabei könnte aus den jüngsten

Erfahrungen der USA durchaus der Schluss gezogen werden, dass die Kombination von grossem Wirtschaftsraum und Deregulierung keineswegs automatisch zu genereller Prosperität führt. Vielmehr bildet ein grosser, hochmobiler Wirtschaftsraum das ideale Treibhausklima für gesellschaftliche Entsolidarisierung.

Bemerkenswert ist aber auch die Entwicklung in Japan. Sogar diese hochtechnisierte, seit Jahrzehnten mit überdurchschnittlichen Wachstumsraten expandierende Wirtschaft kann in ihren modernen Sektoren keine gesellschaftliche Vollbeschäftigung garantieren. Vielmehr leistet sich Japan den «Luxus» grösserer unterdurchschnittlich produktiver Wirtschaftsbereiche. Bekannt und in den GATT-Verhandlungen unter Druck geraten ist die Landwirtschaft, in der zahlreiche kleine Reisbauern und -bäuerinnen dank Preisen überleben können, die mehrfach höher sind als auf dem Weltmarkt. Auch im Distributionsbereich überleben

zahlreiche Kleinbetriebe.

Vor dem Hintergrund des japanischen Beispiels erscheint es ziemlich gewagt, für Westeuropa im allgemeinen oder die Schweiz im speziellen «zünftlerische Reglementierungen» ohne Alternative abzubauen, wie Jost Steiger (Bresche 92-6) und viele andere Linke das im Umfeld der EG-Diskussion fordern. Der Fall dieser Reglementierungen trifft nicht die grossen Profiteure existentiell, sondern Kleinbauern, Teile der Gewerbetreibenden und vor allem ArbeiterInnen und Angestellte in den entsprechenden Bereichen. Weil wir nicht in den fünfzigern, sondern in den neunzigern leben, vergrössern diese Modernisierungsoffer den Sockel der Dauerarbeitslosen in Europa. Es muss unter den real existierenden Umständen auch sehr bezweifelt werden, ob entsprechende Deregulierungen auch wirklich den Ärmsten zugute kommen, wie Jost Steiger das anspricht. Zumindest in den letzten Jahren ist im einem deregulativen Kontext der Lebensstandard der neuen und traditionellen Armen relativ noch schneller gefallen als die entsprechenden Preise.

Sieben Vorschläge für ein Europa ohne Megastaat

Europa der Kooperation. Zusammenarbeit ist nur unter gleichberechtigten, handlungsfähigen Partnern möglich. Zentralismus und Kooperation schliessen sich aus.

Europa der Plattformen. Europas Staatengemeinschaft entwickelt ein offenes Geflecht von Plattformen, welche gegenüber den ökologischen und sozialen Problemen verbindliche Grundstandards festlegen. Diese Standards sind im Gegensatz zur EG-Mechanik nach oben offen. Sie ermuntern die Mitgliedstaaten dazu, Vorreiterrollen zu spielen und bessere Lösungsansätze auszuprobieren.

Europa als offenes System. Statt sich staatlich nach innen zu formieren, sucht Westeuropa systematisch Verflechtung mit den benachbarten Ländern Osteuropas, des Nahen Ostens und Nordafrikas. Beim Einbezug dieser Länder in die Entwicklung grossräumig abgestützter Plattformen nehmen die reichen Länder ihre wirtschaftliche Verantwortung wahr, indem sie beispielsweise das Angehen von Umweltproblemen massiv unterstützen.

Europa als friedliche Region. Die Souveränität der einzelnen Staaten wird im Militärbereich aufgehoben, allerdings nicht, um die bestehenden Militärapparate zu einem Euroheer zu fusionieren. Vielmehr müssen die existierenden Militärmächte waffentechnisch, wirtschaftlich, institutionell und geistig demilitarisiert werden. Eine souveräne supranationale Instanz überwacht diesen Prozess.

Europa als Menschenrechtsraum. Gestützt auf die Ansätze des Europarats wird im Bereich der Menschenrechte die einzelstaatliche Souveränität dauerhaft aufgehoben. Eine mit direkten Vollmachten ausgestattete supranationale Instanz beurteilt Verstösse und kann notfalls an den einzelstaatlichen Instanzen vorbei betroffene Menschen, ihre persönlichen und politischen Rechte schützen.

Europa als flexibles Gebäude. In einem dritten Bereich verzichten die Staaten freiwillig und dauerhaft auf Souveränität. Sie entwickeln ein supranationales Regelwerk, welches Rechte, Pflichten und Verfahren für die Problematik von Autonomie, Staatsbildung oder Staatszusammenschluss enthält. Diese Regeln sollen zusammen mit einer supranationalen Institution dazu beitragen, mit regionalen Spannungen, Wünschen nach Autonomie oder transnationalen regionalen Kooperationen zivilisiert und beweglich umzugehen.

Europa mit demokratischen Rechten. Das Bauwerk kooperativer Plattformen wird mit dem Aufbau demokratischer Rechte auf dieser Ebene verknüpft. Eine Demokratisierung Europas muss aber auch einen massiven Ausbau demokratischer Handlungsmöglichkeiten der BürgerInnen auf den unteren staatlichen Ebenen beinhalten.

Europa der Volkssouveränität. Damit die Menschen politisch souverän handeln können, muss Souveränität in ihrer Reichweite angesiedelt sein. Gegenüber dem heutigen Zustand müssen Kompetenzen nach unten verlagert werden.

Innen und aussen

8. Die staatliche Formierung Westeuropas verstärkt die Abschottung gegenüber der Dritten Welt und heizt auf deren Kosten die Konkurrenz der Blöcke an.

Die staatliche Formierung und Vereinheitlichung Europas lässt sich mit bekannten Gruppendynamischen Prozessen vergleichen. Je mehr Binnenkontakte und Identität ein Gruppe entwickelt, umso abgeschotteter wirkt sie nach aussen. Nötig wäre heute vielmehr eine Entwicklung zur Offenheit, zum Beispiel Richtung Nordafrika.

Weit neben den Realitäten liegt der Versuch, die staatliche Formierung Europas als Verteidigungsakt darzustellen. Bereits in ihrer heutigen Form ist die EG der grösste Wirtschaftsblock auf dem Planeten. Ihr Anteil an den weltweiten Exporten betrug nach Angaben der EG 37,9 Prozent gegenüber 12,0 der USA und 9,1 Japans. Die EG weist mit 4728 Milliarden ECU auch das grösste Bruttosozialprodukt aus (USA 4311, Japan 2264 Milliarden). Die Vertiefung und Ausweitung der EG müsste also vielmehr als aggressives hegemoniales Projekt, denn als legitime Verteidigungsmassnahme bezeichnet werden.

Einen bescheidenen Realitätsgehalt weist auch die These auf, die EG sei ein Werk europäischer Friedenssicherung. In Tat und Wahrheit spielten sich sowohl die Vorbereitung wie auch die Gründung der EG in der heissen Phase des Kalten Kriegs ab. Die EG war ein Formierungsprozess im westlichen Block des kalten

Kriegs. Gerade in den fünfziger und sechziger Jahren bestand nicht die geringste Kriegsgefahr im Innern des Westblocks: Raketen und Panzerrohre wiesen uniform nach Osten.

Demokratieabbau

9. Die Entwicklung der EG im letzten Jahrzehnt ist identisch mit einer massiven Entdemokratisierung der staatlichen Verhältnisse in Westeuropa. Zentrale Politikbereiche sind den minimalen Standards parlamentarischer Demokratie entzogen worden.

Die in der Übergangsphase zu einem Bundesstaat diffus gewordene Konstruktion der EG beruht auf keiner Verfassung. Sie basiert weder auf Volkssouveränität noch auf parlamentarischer Repräsentation. Die Entscheidungsabläufe sind exekutivlastig und öffentlichkeitsfern. Diese Mängel werden unter dem Stichwort «Demokratiedefizit» diskutiert, das den Sachverhalt eher beschönigend umschreibt. Ein Defizit lässt sich häufig einigermaßen leicht ausbügeln, was bei der EG nicht unbedingt der Fall ist.

Das Staatswerdung der EG basiert auf einem Prozess demokratischer Entmündigung und ist damit den staatsbildenden Prozessen der Französischen Revolution oder der Bundesstaatsgründung 1848 diametral entgegengesetzt. 1848 drängten in ganz Europa Volksbewegungen mit mehr oder weniger Erfolg auf eine Demokratisierung und Modernisierung der staatlichen Verhältnisse. Seit Mitte achtziger Jahren sind die staatlichen Apparate selbst initiativ und betreiben die staatliche Fusion Westeuropas. Bisher ist dies Politik von grösseren Teilen der europäischen Öffentlichkeit allenfalls gebilligt oder geduldet worden, sofern sie überhaupt befragt wurde. Von einer demokratischen Aufbruchsstimmung in der Bevölkerung war die Entwicklung im letzten Jahrzehnt jedenfalls nicht getragen. Im Gegenteil. Erst nach empfindlichen Rückschlägen der sozialen Bewegungen und demokratischen Aspirationen der siebziger Jahre, nach dem Vormarsch neoliberaler Strömungen anfangs achtziger Jahre ist diese Entwicklung der EG überhaupt möglich geworden. Dass die EurokratInnen das Volk zurecht als Störenfried für ihre megastaatlichen Pläne betrachten, hat der Volksentscheid in Dänemark in Erinnerung gerufen.

10. In der Perspektive eines demokratisierten Europas genügt es nicht, den sich ausbildenden Grossstaat mit demokratischen Institutionen auszustatten - sein Entstehen muss verhindert werden. Die Verlagerung der Souveränität auf eine kontinentale Ebene verändert Entscheidungsabläufe, Öffentlichkeit, Medienlandschaft und die Schwellenwerte politischer Wirksamkeit in einer Weise, welche Machtarme erheblich benachteiligt. Ein grosser politischer Raum begünstigt die wirtschaftlich starken Lobbies, staatliche Apparate und ein präsidiales Zentrum. Daraus ergibt sich die Folgerung, dass die Kompetenzen in der Reichweite der zivilgesellschaftlichen Kräfte angesiedelt werden müssen. Elementare politische Demokratie besteht - aus der Sicht von Basisbewegungen und machtarmen Menschen - aus demokratischen Instrumenten und bürgerInnennahen Kompetenzen.

Mensch kann sich überlegen, wie sich in folgenden vier Fällen von Kompetenzansiedlung Entscheidungsprozesse und -inhalte verändern. Es geht um die Frage, welches politische Gefäss die Kompetenz hat, über kontinentale

Transitachsen zu entscheiden, das heisst über den Ausbau von Autobahnen und Bahnstrecken zum Beispiel am Gotthard: Die einzelnen Gemeinden - die Kantone - die Staaten - oder die EG.

Bereits ein kurzes Überblicken dieser vier Varianten macht klar, wie wesentlich das Hin- und Herschieben von Souveränität bei gegebenen politischen Kräfteverhältnissen den Ausgang der Entscheidungen mit beeinflusst. Ein erstes Ergebnis der Überlegung besteht darin, dass eine basisnahe Ansiedlung von Kompetenzen regionalen Besonderheiten ein viel grösseres Gewicht geben. In einem grossen Gebilde hingegen kann ein handlungsfähiges Zentrum Regionen gegeneinander ausspielen. Genau das zeichnet sich beim Alpentransit ab. Wenn sich süddeutsche Erholungssucht, alpines Ruhebedürfnis und italienische Exportinteressen miteinander balgen und eine europäische Hauptstadt dann das «europäische Gesamtinteresse» definiert ist das Ergebnis absehbar.

Damit wird eine zweite Tendenz sichtbar. Grosse Entscheidungsräume erleichtern die Durchsetzung umweltschädlicher Grossprojekte. Darum war die Überwindung Kleinstaaterei im 19. Jahrhundert eine fortschrittliche Leistung, welche den Aufbau einer industriellen Basis erleichtert haben. Fällt aber bereits diese Bilanz auch durchgezogen aus, mutet es am Ende des 20. Jahrhunderts völlig deplaziert an, nochmals die gleiche Platte aufzulegen. Zukunftsträchtig für das 21. Jahrhundert sind staatliche Verhältnisse, welche umweltschädliche Grossinfrastrukturen verhindern, quantitatives Wachstum behindern und Anreize für qualitative Entwicklung bilden. Das muss keineswegs den Abschied von grossräumigen Lösungsansätzen und eine Vision ökologischer Kleinkrämerei bedeuten. Es kommt aber darauf an, in welche Richtung die Gewichte verschoben werden sollen.

Anhand des Transit-Beispiels lässt sich auch überlegen, wie in den einzelnen Fällen die Spiesse zwischen Auto-lobby und Wirtschaft einerseits respektive Umweltverbänden und betroffener Bevölkerung andererseits aussehen. Es erscheint offensichtlich, dass in einem grossen institutionellen Raum die wirtschaftlich Starken noch mehr im Vorteil sind. Sie haben die Ressourcen, um bereits im Vorfeld der Entscheidungen finanzkräftigen Lobbyismus zu betreiben. Noch verzerrter ist die Möglichkeit, gezielt auf die elektronischen und grossen Printmedien Einfluss zu nehmen und systematische kontinentale Kampagnen zu lancieren.

Die Handlungsfähigkeit von vier Fünfteln der Menschen, von basisnahen Bewegungen oder losen Meinungsströmungen ist viel stärker auf ihren lebensweltlichen Aktionsradius beschränkt. Die zivilgesellschaftlichen Politikformen benötigen eine hohes Mass an direkter Kommunikation, Zeit und Geld sind knappe Güter.

11. Staatliche und lebensweltliche Demokratisierung können nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Nicht selten wird das Argument vorgebracht, die Verluste an politischer Demokratie und Souveränität könnten durch eine Demokratisierung von Basisbereichen kompensiert werden, etwa Mitbestimmung oder Quartierdemokratie. Diese Vorschläge übersehen, dass praktisch alle - für das Alltagsleben wichtigen - Grundkompetenzen oberhalb der kommunalen Reichweite angesiedelt sind. Sogar in den am meisten dezentralisierten Staaten wie Deutschland oder der Schweiz sind

die kommunalen Kompetenzen in den letzten Jahrzehnten stark ausgehöhlt worden. Auf Gemeindeebene verbleiben nur Restkompetenzen. Die sind zwar in verschiedenen Fällen keineswegs unbedeutend, reichen aber bereits heute nicht mehr zu einer weitgehenden Gestaltung des Lebensraums. Die Stadt Zürich beispielsweise kann kein zusammenhängendes Radnetz aufbauen, ihre Kompetenzen sind auf die meist zwischen 100 und 250 Meter langen Quartierstrassenstücke beschränkt. Der Sog einer weiteren europäischen Zentralisierung würde die Kompetenzen der unteren föderalistischen Stufen weiter aushöhlen.

Spricht Europa dänisch?

12. Mit den jüngsten Wahlergebnissen in Frankreich, Italien und Deutschland ist die Megastaat-Koalition in eine Krise geraten. In der europäischen Öffentlichkeit hat sich das Klima von wohlwollender oder passiver Duldung in Richtung Ablehnung verschoben. Wenn nach der Ablehnung durch Dänemark auch der Rest des Maastrichter Gebäudes ins Wanken kommt, ist Westeuropas staatliche Zukunft wieder offener denn je. Möglicherweise werden Bevölkerung und zivilgesellschaftliche Bewegungen bei einer nächsten Runde

«Europa» erheblich lauter ihre Stimmen erheben.

Das heisst nicht, dass das entstehende Patt bereits eine Lösung wäre. Die ökonomistische Konstruktion des Binnenmarkts dominiert wie ein Geschwür das supranationale Gewebe Europas. Aber die Dynamik und der Bann erscheinen vorerst gebrochen. Für die Weiterentwicklung der EG ergibt sich eine ganze Palette von Szenarien. Am positiven Ende steht die Möglichkeit, das unter dem wachsenden Druck der Bevölkerung der Brüsseler Kurs der letzten sieben Jahre völlig zusammenbricht. Die EG müsste demokratische um- und dezentral zurückgebaut werden, der Binnenmarkt würde relativiert. In einem solchen Szenario wäre der rasche Beitritt der EFTA-Staaten und weiterer Länder äusserst wünschenswert.

Genau solche Tendenzen wollen Brüssel und die Regierungen wichtiger Länder wie Deutschland und Frankreich zu verhindern. Sie versuchen, das Maastrichter Zentralisierungspaket trotzdem umzusetzen. Erst nachher sollen allenfalls weitere Länder aufgenommen werden, wobei wie bisher die Maastrichter Pläne gar nicht zur Diskussion stünden, sondern einfach geschluckt werden müssten. Die Sitzbänke im Wartesaal der Beitrittskandidaten dürften sich nun wahrscheinlich

Einige Grundbegriffe

Viele Diskussionen um die staatliche Zukunft Europas sind durch eine äusserst unklare Verwendung wichtiger Begriffe gekennzeichnet, etwa dem des Föderalismus. In einem bereits bundesstaatlich organisierten, föderalistischen Gebilde wie der Schweiz meint «föderalistisch»: dezentral, die Kantonene oder Gemeinden stärkend. Auf europäischer Ebene bedeutet «ein föderalistisches Europa aufbauen» das Gegenteil: Kompetenzen zentralisieren, den Bundesstaat aufbauen. Eine gewisse Klärung der Begriffe kann für eine nüchterne Diskussion nur nützlich sein.

Einheitsstaat: *Zentralistischer* Staat, der alle staatlichen Kompetenzen auf zentraler Ebene bündelt (Italien, Frankreich). Eine häufige Variante ist der dezentralisierte Einheitsstaat, welcher Vollzugsorgane auslagert (Département, Bezirke, Regionen).

Bundesstaat: *Föderalistischer* Staat, der aus bisher selbständigen Staaten hervorgegangen ist. Die für den Gesamtstaat wesentlichen Kompetenzen werden zentral wahrgenommen (meist vollständig: Aussenpolitik, Militär, Wirtschaft, Währung, Soziales; teilweise: Steuern, Infrastruktur, Bildung, Umwelt, Gesundheit). Bei Überschneidungen gilt der Grundsatz: Bundesrecht bricht Landesrecht. Ursprünglich behalten die Gliedstaaten (Kantone, Staaten [auch hierzulande gebräuchlich - gar 'Freistaat' im Falle Bayerns], Länder, Bundesländer) Attribute von Staatlichkeit. In der Realität haben sie diese aber zusehends verloren (USA, BRD, CH). Sie haben zulasten des Zentralstaates an institutionellem Gewicht eingebüsst und sich Richtung Vollzugsorgane entwickelt. Mechanismen: Verfassungsänderungen, finanzielle und juristische.

Staatenbund, Staatenverbindung, Föderation: *Föderativer* Zusammenschluss selbständig bleibender Staaten. Entweder durch Verträge oder Bestimmungen in den jeweiligen Verfassungen. Kann auch Ansätze legislativer und exekutiver Organe ausbilden.

Subsidiarität: In mehrstufigen staatlichen Gebilden sollen Verantwortung und Kompetenzen auf der tiefst möglichen Ebene angesiedelt werden.

Staat: Institution, die auf einem Territorium die höchste Gewalt ausübt und in verschiedenen Bereichen das gesellschaftliche Leben strukturiert.

Souveränität: Höchste, in sich selbst gegründete Hoheitsgewalt des Staates nach innen und aussen. Sie beinhaltet auch die Kompetenz, Kompetenz an sich zu ziehen oder zu delegieren. Souveränität ist nach aussen durch Völkerrecht und supranationale Institutionen, nach innen durch die Menschenrechte beschränkt. Souveränität in der modernen Form besitzen in Europa erst modernen Staat seit etwa dem 16. Jahrhundert. Im absolutistischen Staat war der/die MonarchIn Trägerin der Souveränität. Rousseau und die Französische Revolution verhalfen der Idee der Volkssouveränität zum Durchbruch.

Demokratie: «Regierung des Volkes durch das Volk und für das Volk» (Lincoln). Merkmale politischer D: Volkssouveränität (Volk Inhaber der Staatsgewalt); Bestellung von Parlament (und Exekutive) durch periodische geheime Volkswahl; Mehrheitsprinzip (Volksmehrheit muss Politik billigen); Rechtsstaatlichkeit (für alle gültige rechtlich Regeln); Grundrechte (Garantie von Menschenrechten, die auch durch Mehrheitsentscheide nicht angetastet werden dürfen).

Weitere Dimensionen und Aspekte von Demokratie: Ausweitung Richtung Ökonomie und gesellschaftliche Subsysteme (Schulen, Kirche, Familie); Frauen: Wahlrecht, Diskriminierungsmechanismen beim Zugang zu Öffentlichkeit; soziale Dimension: Grosseigentum als Quelle nichtstaatlicher Macht; Öffentlichkeit und Medienkontrolle; Staatliche Macht- und Gewaltapparate.

härter als erwartet anfühlen. Dass in Dänemark vor allem eine bunte Sammlung grüner, alternativer und linker Kräfte das Maastrichter Eurostaats-Paket zu Fall gebracht hat, gibt vielleicht auch in den EFTA-Ländern einigen zu denken, die unbedingt auf die Nach-Maastricht-EG aufspringen wollten.

Weniger denn je besteht Veranlassung, dem wirtschaftslastigen und demokratiefeindlichen Ünding

EWR beizutreten. Den unmittelbaren Vorteilen lassen sich mindest ebenso lange Listen von Nachteilen entgegenhalten. Demokratische Bestimmungsrechte und Kompetenzen preiszugeben, um sich an eine verfehlte Binnenmarktstruktur anzukoppeln, ist keine positive Perspektive. Ein Scheitern des EWR würde die «Maastrichter Fraktion» in Brüssel weiter schwächen und Raum für andere Entwicklungen in Europa schaffen.

EG, Zivilgesellschaft und Demokratie

Die staatliche Transformation Europas, institutionelle Entdemokratisierung und ungelöste gesellschaftliche Probleme werfen die Fragen nach dem Verhältnis von Gesellschaft und Staat, Demokratie und bürokratischem Zentralismus auf. Birgt der schillernde Begriff der Zivilgesellschaft Ansätze, um die Entwicklung der EG einzuschätzen und radikaldemokratische Perspektiven für Europa zu entwickeln? Die folgenden Thesen bildeten eine von verschiedenen Diskussionsgrundlagen für ein entsprechendes Wochenende des Gesprächsnetzes DESKO.

Annäherung an die Zivilgesellschaft

A) In nichttotalitären modernen Gesellschaften hat sich der Staat als eigenständige Institution ausdifferenziert. Die *nichtstaatlichen* Bereiche der Gesellschaft bezeichnen wir als Zivilgesellschaft. Die zivilgesellschaftliche Sphäre umfasst öffentliche wie nichtöffentliche Strukturen, Bewegungen, Tätigkeiten: Parteien, BürgerInneninitiativen, Freizeitvereine, Familienleben, Kultur, Sport, nichtstaatliche Gewalttätigkeit, Hobbies...

B) Weil der Begriff von der Abgrenzung gegen den Staat geprägt ist, wird meist auch die *Marktökonomie* zur Zivilgesellschaft gezählt. Ich plädiere für einen Begriff der Zivilgesellschaft ohne Ökonomie. Die kapitalistische Marktökonomie bildet in unseren Gesellschaften eine Sphäre, die sich strukturell erheblich von der Zivilgesellschaft unterscheidet. Der Markt wirkt stark vereinheitlichend und bringt andere als in der Zivilgesellschaft üblichen Mechanismen hervor. Die hochformalisierten Institutionen der grösseren Unternehmen erinnern eher an mikrosouveräne Kleinstaaten, als an die relative Beliebigkeit einer modernen Zivilgesellschaft.

C) Der Begriff Zivilgesellschaft knüpft an das antike «*societas civilis*» an, was damals den Staat oder das Gemeinwesen umschrieb, welches von freien, besitzenden, männlichen Bürgern gebildet wurde. Die heute wesentlichen Bezüge reichen aber in das 17. und 18. Jahrhundert zurück, als sich der moderne Staat aus der Gesellschaft herauslöste. Mit dem Begriff der «bürgerlichen Gesellschaft» diskutierte die Staatsphilosophie die Frage nach dem *Verhältnis von Staat und Gesellschaft*, Begrenzung der Staatsmacht und Demo-

kratie (Hobbes, Locke, Montesquieu, Hegel, Kant, Marx u.a.).

D) In der linken und radikaldemokratischen Diskussion bringt der Begriff der Zivilgesellschaft die Überwindung einer *Doppeldeutigkeit* des Begriffs «bürgerlich»: Er wurde und wird im Sinne von staatsbürgerlich (citoyen) und andererseits besitzbürgerlich (bourgeoisie, herrschende Klasse) gebraucht.

Präzisierungen zur Zivilgesellschaft

E) Der Begriff der Zivilgesellschaft eignet sich in Gesellschaften mit gefestigter parlamentarischer Tradition nicht direkt als gesellschaftspolitischer *Perspektivbegriff*. Die Ausdifferenzierung einer zivilgesellschaftlichen Sphäre erscheint hier einigermaßen gesichert. Zivilgesellschaft ist als unmittelbar politischer Begriff nur denkbar in Gesellschaften, in denen absolutistische oder totalitäre Staaten die Zivilgesellschaft überwuchern.

F) Zivilgesellschaft als gesellschaftliche Sphäre ist keineswegs per se mit *Emanzipation* gleichzusetzen. Zur Zivilgesellschaft gehören nicht nur Nachbarschaftshilfe, Frauenbewegung, Grümpelturnier oder die GSoA, sondern auch Gewalt gegen Frauen, der Nationalsozialismus (bevor er Staatspartei war) oder der alltägliche Rassismus.

Perspektivische Grundlinien

G) Die Zivilgesellschaft ist der Kernbereich (teilweise identisch mit Habermas' «Lebenswelt») wo sich die Lebens- und Entfaltungsräume der Menschen befinden. Staat und Ökonomie haben sich dem *Primat der Zivilgesellschaft* unterzuordnen.

H) Die Zivilgesellschaft hat ein erhebliches *Potential*, selbstbestimmt und selbstorganisiert unterschiedliche Aufgaben und Herausforderungen anzupacken. Sie braucht dazu geeignete Rahmenbedingungen. Sie muss vor willkürlichem Staatszugriff und Überwucherung durch Marktökonomie geschützt werden.

I) Die Problemlösungsfähigkeit der Zivilgesellschaft hat aber auch klare *Grenzen*. Sie ist auf die ökonomisch effiziente Produktion von Waren und Diensten ange-

wiesen. Sie braucht einen effizienten Staat, der gesellschaftweit gültige Rahmenbedingungen schafft und das Gewaltmonopol hütet.

K) Aufgrund dieser Aufgabenteilung muss die Zivilgesellschaft über ein Maximum von *demokratischen Rechten* verfügen, um die Machtfülle des Staates kontrollieren und die staatlich gesetzten Rahmenbedingungen mitzubestimmen.

EG versus...

L) Der entstehende Eurostaat bedroht die europäische Zivilgesellschaft nicht mit totalitärer Erdrösselung, wohl aber mit *politischer Entmündigung* und konsumistischer Deformation. Institutionelle Entdemokratisierung, Unübersichtlichkeit, Grösse und Wirtschaftslastigkeit der realen EG-Entwicklung entmündigen die europäische Zivilgesellschaft, fördern die Entstehung unkontrollierter staatlicher und wirtschaftlicher Machtballungen.

... radikaldemokratisches Europa

1) Kernstück einer emanzipatorischen Vision menschlicher Zukunft ist das Postulat, dass Menschen über die grossräumigen staatlichen und lebensweltlichen Bedingungen ihres Lebens demokratisch mitbestimmen dürfen. Das Recht auf Selbstbestimmung erfordert, dass staatliche Souveränität und lebensweltliche Kompetenzen in die *Griffndthe der Betroffenen* gerückt werden.

2) *Lebensweltliche* und *staatliche Demokratisierung* lassen sich nicht gegeneinander ausspielen, sondern bedingen sich. Zivilgesellschaftliche Demokratisierung, wie die Auflösung geschlechtlicher Machtverhältnisse oder Mitwirkungsrechte im Alltagsleben, ist unter staatlichen Verhältnissen schwer vorstellbar, die von Behördenwillkür, Repression, Filz und diffuser Unübersichtlichkeit geprägt sind.

3) Die europäische Zivilgesellschaft der Zukunft braucht ein Maximum an staatlichen *demokratischen Rechten*. Diese Rechte geben der Zivilgesellschaft Mittel, sich gegen eine Überwuchern durch die Marktökonomie zu wehren, die staatlichen Machtzentren zu kontrollieren und über die Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Entwicklung mit zu bestimmen.

4) Damit die Zivilgesellschaft den Staat wirklich kontrollieren und demokratisch führen kann, muss staatliche Souveränität in einem *Mittelfeld* zwischen den zu

kleinen Lebenswelten (einige hunderttausend Menschen) und Megastaaten (mehrere hundert Millionen oder über eine Milliarde Menschen) angesiedelt werden. Sogar grosszügig ausgebaute demokratische Rechte sind in einem Megastaat für zivilgesellschaftliche Kräfte kaum wahrnehmbar. Nur professionelle Apparate haben einen kontinentalen Handlungshorizont. Der Handlungshorizont nichtprofessionalisierter zivilgesellschaftlicher Kräfte ist auf das weitere Umfeld der Lebenswelt beschränkt, höchstens auf einen mit ÖV in einigen Stunden erreichbaren Raum.

5) Die Grösse von Staaten ist nicht an der maximalen Grösse der Probleme auszurichten, sondern auf die *maximale Handlungsfähigkeit* von Zivilgesellschaft und Staat. Die hohe Komplexität der modernen Welt erfordert übersichtliche, einfache Werkzeuge, um zu handeln. Um das Meer zu überqueren, muss das Boot nicht gleich gross sein, wie das Meer. Effiziente Umweltpolitik und eine neue Sozialpolitik erfordern einen Bruch mit der generalisierten Verantwortungslosigkeit, wie sie von grossen Wirtschafts- und Staatsräumen (USA) gefördert wird.

6) Die Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft ist gebunden an eine lebendige, vielschichtige Kultur von *Öffentlichkeit*, die auch klein- und mittelräumig gefasst sein muss. Nur so haben machtarme zivilgesellschaftliche Bewegungen und Individuen eine Chance, Missstände und Vorschläge öffentlich zu artikulieren. Die Verlagerung der wichtigen Kompetenzen in riesige politische Räume transformiert die Struktur des Öffentlichen Lebens: das relative Gewicht von TV, von einzelnen Köpfen der Staats- und Parteiführung nimmt zu.

7) Die übersichtliche und demokratische Formung staatlicher Verhältnisse muss kombiniert werden mit grosser *zivilgesellschaftlicher* Mobilität für Menschen, Ideen und Kultur unabhängig von Staatsgrenzen. Ein Instant-BürgerInnenrecht gewährt Menschen dort die demokratischen Rechte, wo sie leben, wohnen und arbeiten.

8) Globale Aspekte von Umweltproblemen, Unterentwicklung oder Handel werden mit kurzfristigen oder institutionalisierten Instrumenten der *Kooperation* angegangen. Solche Instrumente sind staatliche *Föderationen* (Staatenbund) und themenbezogene *Plattformen*, etwa im Umweltbereich. In den speziellen Bereichen der Menschenrechte, zwischenstaatlicher Konfliktregelung und Rüstung werden suprastaatliche Institutionen geschaffen, welche die staatliche Souveränität dauerhaft durchbrechen.

Maastricht und die Folgen

Mit dem Maastrichter Vertrag über die Politische Union setzt die EG zu einem Sprung Richtung Bundesstaat an. Parallel zu Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) werden die Kompetenzen der zentralen EG-Institutionen erheblich ausgebaut. Auch nach dem Nein Dänemarks zeigen sich die EG-Regierungen fest entschlossen, die Substanz des Vertrags zu retten.

Nach der Gründung der EWG 1956 und den institutionellen Veränderungen im Zusammenhang mit dem Binnenmarkt 1985 bildet der Maastrichter Vertrag zur Politischen Union für die staatliche Entwicklung Westeuropas einen Einschnitt von historischer Tragweite. Deutlicher als bisher schälen sich nun die Konturen eines grossen, in den wesentlichen Belangen zentralisierten Bundesstaates aus dem Nebel.

Ganz im Gegensatz zur grossen Bedeutung steht die weitgehende Abwesenheit der europäischen Zivilgesellschaft bei der Abwicklung der vorliegenden Staatsreform. Erst in der Ratifizierungsphase sind einzelne Aspekte von den PolitikerInnen und Teilen der Öffentlichkeit genauer diskutiert worden.

Zentralisierung...

Der Maastrichter Vertrag zur Politischen Union bildet nicht ein selbständiges Vertragswerk, sondern beinhaltet Änderungen an den EG-Verträgen (EWG, Montanunion und Atomunion). Herausragendes Merkmal des Umbaus ist ein massiver Zentralisierungsschub, der sich in neuen Kompetenzen, zusätzlichen Vereinheitlichungsansprüchen und zentralisierteren Entscheidungsprozessen manifestiert.

Neue Kompetenzen und Handlungsvollmachten erhält die EG in den Bereichen Kultur, Bildung, transeuropäische Netze, Industrie, Entwicklungszusammenarbeit und Verbraucherschutz. Eine Ausweitung bisheriger Kompetenzen ist in Sachen wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt, Forschung, Technologieförderung und Umwelt festzustellen.

... am Beispiel Verkehr

Betrachten wir etwa die «transeuropäischen Netze» etwas genauer. Der Vertrag rechtfertigt die Zentralisierung von Kompetenzen mit dem Ziel, die Vorteile des Binnenmarktes allen Bürgern, Wirtschaftsbeteiligten und Gebietskörperschaften zugute kommen zu lassen. Darum «trägt die Gemeinschaft zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze in den Bereichen der Verkehrs-, Telekommunikations- und Energieinfrastruktur bei». Und der nächste Absatz in diesem Artikel 129b präzisiert: «Die Tätigkeit der Gemeinschaft zielt im Rahmen eines Systems offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf die Förderung des Verbunds und der Interoperabilität der einzelstaatlichen Netze sowie des Zugangs zu diesen Netzen ab.» Insbesondere sollen «insulare, eingeschlossene und am Rande gelegene Gebiete» besser mit den Zentren verbunden werden.

Weder in Brüssel noch in Maastricht wird nur schwarz und weiss gemalt. Sicher wird die Infrastrukturpolitik der EG zum einen für wirtschaftlich schwache Regio-

nen Impulse bringen. Und eine Vereinheitlichung technischer Normen etwa im Telekommunikationsbereich ist durchaus eine vernünftige Forderung. Die heutigen Politikansätze der EG zusammen mit dem neuen Infrastrukturartikel zeigen aber weit über das hinaus. Die ganze Logik ist auf einen massiven Ausbau der Verkehrsinfrastruktur hin ausgelegt, welche den ökonomisch homogenen Binnenmarkt für Gütertransporte beliebig zugänglich machen sollen. Die Verlagerung der Infrastrukturkompetenz nach Brüssel wird einen Weiterausbau des kontinentalen Schienen- und Strassennetzes massiv begünstigen. Der Verweis auf die Gesamtinteressen des Binnenmarktes und abgelegene Randregionen wie Süditalien dürfte etwa im Alpenraum für den Ausbau der Transitstrecken auf den Tisch gebracht werden.

... oder Energie

Auch energiepolitisch verbergen sich hinter den neutral tönenden Formulierungen problematische Tendenzen. Die zitierten «wettbewerbsorientierten Märkte» sollen etwa bei der Stromversorgung zur Realisierung des «Common Carrier»-Prinzips führen: Grossabnehmer wie die Auto- oder Aluminiumindustrie sollen von entfernt liegenden Kraftwerken direkt Strom beziehen können, die Netze müssen für solche Geschäfte offen sein. Unter den heutigen Bedingungen bedeutet das eine unnötige Ermunterung für Energie-Grossverbraucher und eine verfehlte Entlastung etwa für die mit Überkapazitäten belastete französische Atomkraftwerke.

Ein zweiter Mechanismus der Zentralisierung ist das beabsichtigte Ausgreifen in weitere Politikbereiche, ohne dass diese (vorläufig) kompetenzmässig auf EG-Ebene gehoben werden. Immerhin verfügt der Vertrag «Bestimmungen über die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres», indem Ziele etwa gegenüber der Drogenbekämpfung oder illegalen Einwanderung formuliert werden. Zudem wird ein aus hohen Beamten bestehender «Koordinationsausschuss» eingesetzt. Damit werden Pflöcke eingeschlagen, um die bisher institutionell von der EG getrennten polizeilichen Strukturen (Schengener Abkommen) im Laufe der Zeit institutionell in die EG einzubinden.

Verfahrenslabyrinth

Auf eine dritte Weise werden Zentralisierungsmechanismen gestärkt, indem für verschiedene Sachbereiche stufenweise das einfache Mehr die Einstimmigkeit ersetzen soll (Umwelt, Bildung, Verbraucherschutz, Gesundheit, Infrastruktur). Eine leichte Verstärkung zentraler Mechanismen entspringt auch einer gewissen Aufwertung des Europäischen Parlaments (EP). Diese Aufwertung ist aber weit hinter den Forderungen der ParlamentarierInnen zurückgeblieben. Viele von ihnen zeigten sich deswegen ungehalten und kritisierten zudem, dass die EG insbesondere gegenüber kleinen Ländern ihr Gewicht nicht mehr verstärkt habe. Trotzdem billigte das EP am 7. April die Verträge.

Die Aufwertung des Parlaments vollzieht sich in einem äusserst komplexen Rechtsetzungsparcours. Der keineswegs Fundi-verdächtige Vizedirektor des Bonner

«Instituts für Europäische Politik», Dr. Otto Schmuck, schreibt: «Dieses neue Rechtsetzungsverfahren stellt die Krönung der Kompliziertheit im bisher bereits nicht gerade durch besonders einfach nachzuvollziehende Verfahren gekennzeichneten EG-System dar». Gegenüber dem Strassburger Parlament haben die Brüsseler Profis da eine raffinierte Mechanik eingebaut. Das EP ist nach wie vor kein gesetzgebendes Organ - seine Macht beruht letztlich nur auf einer Art Vetorecht. Das Zentralisierungsfreudige Parlament sieht sich bei einer Vetodrohung also in die ungeliebte Rolle eines «integrationspolitischen Neinsagers» (Schmuck) gedrängt - von der es möglichst wenig Gebrauch machen dürfte.

Unionsbürgerrecht

Der Vertrag zur Politischen Union schafft ein Unionsbürgerrecht, welches die bereits bestehende Freizügigkeit festschreibt und um das aktive kommunale Wahlrecht erweitert. Die positive Bewertung dieser Änderung wird allerdings durch den Ausschluss der Nicht-WesteuropäerInnen getrübt. Das Konzept der Festung Europa dringt offensichtlich auch bei den politischen Rechten durch: In den Genuss des kommunalen Wahlrechts dürften nur weisse AbendländerInnen kommen.

Eigentlich sollten auch sozialpolitische Bestimmungen begleitend zur politischen Union festgeschrieben werden. Aufgrund des Widerstands von England schlossen die andern elf Staaten die Sozialcharta als separaten Vertrag ab. Eine gesonderte Betrachtung würde die Aussen- und Sicherheitspolitik erfordern, zu welcher der Vertrag nur vorsichtig den gemeinsamen Politikbedarf umreißt. Würde der Maastrichter Vertrag zur Politischen Union angenommen, verbliebe der Aufbau einer Euro-Armee und einer zentralisierten Aussenpolitik noch als einzige Bereiche, welche einem konventionellen bundesstaatlichen Gebäude fehlen.

Trotz der fortschreitenden Konstruktion bleiben Begriffe wie «bundesstaatlich», aber auch «föderal» oder «föderalistisch» aus dem diplomatischen Vokabular der EG verbannt. Die drei Begriffe verweisen treffend auf die Existenz einer Zentralmacht, welche über die Kompetenz verfügt, sich neue Kompetenzen einzuverleiben.

Stattessen wird der Begriff der Subsidiarität bemüht, der ein Ansiedlung von Aufgaben auf dem tiefsten zweckdienlichen Niveau meint. Im aktuellen Prozess westeuropäischer Staatsbildung verdeckt der Begriff der Subsidiarität einen vielschichtigen Prozess institutioneller Zentralisierung und Entdemokratisierung. Mit den Maastrichter Verträgen rücken die politischen Grundentscheidungen weiter von den BürgerInnen weg denn je. Und der Begriff der Entdemokratisierung ist keine polemische Wertung, sondern ergibt sich aus dem Anlegen elementarer parlamentarisch-demokratischer Kriterien: Seit dem Sturz des Faschismus waren in Westeuropa noch nie so viele Politikbereiche den demokratischen Institutionen entzogen.

Kolossaler Wirtschaftsraum

Die EG-Regierungschefs sind am Maastrichter Gipfeltreffen übereingekommen, die EG über den gemeinsamen Markt hinaus zu einer Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auszubauen. Damit würde die EG zum weitaus grössten Akteur auf dem Weltmarkt und den internationalen Finanzmärkten.

Ehrgeiziges Ziel der WWU-Strategen ist die Schaffung einer einheitlichen Währung und einer EG-Zentralbank. Die nationalstaatlichen Souveränitätsrechte im Bereich der Geld- und Währungspolitik sollen auf Ebene des EG-Staates zentralisiert werden. Nach der Phase «passiver» Vereinheitlichung, dem deregulierenden Leerräumen des Binnenmarktes, soll nun eine aktive Maschinerie aufgebaut werden, welche die EG auf den globalen Finanzmärkten handlungsfähig macht. Doch nicht nur nach aussen. Mit der Geld- und Währungspolitik hat der Staat ein mächtiges Mittel in der Hand, um indirekt Wohnungsmarkt, Exportfähigkeit, Reallohnentwicklung, Inflation und andere sozioökonomische Grössen mit zu beeinflussen.

Schmerzhaft Anpassung

Für die nächsten zwei Jahre sollen als Vorbedingung die Wechselkurse im bestehenden Europäischen Währungssystem (EWS) innerhalb einer Abweichung von 2,25% gehalten werden. Folgen dieser Politik zeigen sich etwa in Frankreich, das bereits vor den neusten Verträgen begonnen hat, seine Währung gegenüber der DM stabil zu halten. Um dieses Ziel zu erreichen, hält Frankreich die Zinsen extrem hoch, obwohl schlechte Konjunktur und tiefe Inflation eine Lockerung nahelegen würden. Folge des teuren Geldes sind eine Vertiefung der Rezession und mehrere hundert tausend zusätzliche Arbeitslose.

4 Bedingungen

1. Inflationsrate: nicht mehr als 1,5% über dem Durchschnitt der drei besten Länder.
2. Nomineller langfristiger Zinssatz: Maximal 2% über dem Satz der drei Länder mit tiefsten Zinsen
3. Wechselkurs: Mindestens zwei Jahre Teilnahme am Europäischen Währungssystem «ohne starke Spannungen» - mit maximal 2,25% Abweichung
4. Haushaltsdisziplin: Jährliche Neuverschuldung max. 3%, gesamte Verschuldung max. 60% des Bruttosozialprodukts

Anpassungsprozesse stehen auch andern EG-Ländern bevor. 1994 soll eine mit dem Einfrieren der Wechselkurse zum ECU (der EG-Währung) Übergangsphase beginnen, während der die einzelnen Länder endgültig in den WWU-Zielkorridor einschwenken müssen. Nur wer die vier Stabilitätsbedingungen erfüllt (Kasten), wird in einem nächsten Schritt in die WWU mit gemeinsamer Währung aufgenommen. Wenn eine Mehrheit der EG-Mitgliedsländer die Bedingungen erfüllt, wird das 1997 der Fall sein, sonst auf jeden Fall 1999 für die stabilen Länder.

Griechenland und Italien, aber auch Spanien, England oder Belgien werden ohne erhebliche Anstrengungen die Voraussetzungen nicht erfüllen. Diese Ländern dürften zu Mitteln der Austeritätspolitik greifen: Beschneidung der öffentlichen Ausgaben, hohe kurzfristige Zinsen, Lohnbeschränkungen. Eine solche Politik dürfte in den betroffenen Ländern den kommenden Konjunkturaufschwung dämpfen und ein Aufsaugen der Arbeitslosigkeit hinauszögern.

Es wird sich in Ländern wie Italien zeigen, ob und wie eine harte Anpassungspolitik Richtung WWU durch-

setzbar sind. Und es ist noch keineswegs sicher, ob die Konzepte der WWU sich halten lassen. Nach der problemlosen Realisierung des Binnenmarktes hat sich die Stimmung in wichtigen EG-Ländern wie Frankreich und der BRD 1992 eher zu Ungunsten der EG entwickelt. Die Vorschusslorbeeren für die WWU schiessen nicht gerade üppig ins Kraut, nachdem der laufende Endausbau des Binnenmarktes keinen erkennbaren Beitrag zur Dämpfung der aktuellen Krise und Arbeitslosigkeit geleistet hat.

Offene Fragen

Weil die WWU auch nach einer Annahme der Maastrichter Verträge auf erheblichen Gegendruck

stossen wird, ist offen, ob die WWU zu einer Angleichung der EG an die stabilsten Länder oder zu durchschnittlicher Instabilität und einem halbweichen ECU führen wird. Eine zweite Frage ist, ob die Länder, welche die stärksten Anpassungsoffer bringen müssen, dann auch erheblich von der WWU profitieren werden.

Sicher sind die Dämpfung von Inflation und staatlicher Verschuldungsdynamik mittelfristig ein unumgängliches Element wirtschaftlicher Stabilität oder Entwicklung, wie sie ärmere Regionen durchaus noch nötig haben. Erfolgen Anpassungsprozesse unter äusserem Druck, ohne angemessene begleitende Sozial- und Wirtschaftspolitiken, können die alten Strukturen einbrechen, ohne dass tragfähige neue in genügendem Ausmass entstehen.

Binnenmarkt und Umweltkrise

Europa, die Göttin, würde ihren Kontinent kaum wiedererkennen. Die Geburtsstätte der Industrialisierung wird mit technischen Ökosystemen und Infrastrukturen überzogen. Mit der Atom- und Gentechnologie sind völlig neuartige ökologische Risikolagen aufgebaut worden, ohne dass traditionelle Probleme wie der Gewässerschutz auch nur annähernd gelöst wären. Vor diesem Hintergrund wirft ein politisches Projekt mit historischen Dimensionen, wie es der Binnenmarkt und die staatliche Zentralisierung Westeuropas darstellt, eine Reihe von Fragen auf. Ist es darauf angelegt, die Umweltsituation zu stabilisieren, hoch riskante Technologien zu meiden und Einflüsse auf ein verträgliches Mass zu reduzieren? Enthält es die Mittel und die Dynamik, um den Wirtschaftsprozess mit starken Pflöcken und Leitplanken in umweltverträglich Bahnen zu kanalisieren? Fördert es entsprechende Bewusstseinslagen und Formierungsprozesse in der Gesellschaft?

Europas Umwelt

Der Trend zur Naturzerstörung in Europa ungebrochen. Bei verschiedenen Schadstoffen verharrt der Ausstoss auf hohem Niveau oder nimmt gar weiter zu. Naturnahe Ökosysteme werden verdrängt oder brechen vergiftet zusammen, wie im Adriatischen Meer. Diese Dynamik führt Europa rasch weg aus den naturgeschichtlich gewachsenen Gleichgewichten in kaum überblickbare Risikolagen. Gerade diese Unübersichtlichkeit und Komplexität lässt aber keine Aussagen darüber zu, wann und wie der Trend zur Naturzerstörung auf die Menschen zurückwirken wird. Zumindest zwei Präzisierungen scheinen nötig.

Zum einen ginge eine Einschätzung, dass «überall alles immer schlimmer» werde, an der Wirklichkeit vorbei. Gerade in Europa ist es nämlich in den letzten hundert Jahren gelungen, einzelne für die menschliche Gesundheit wichtige Grössen vom allgemeinen Trend zur

Zerstörung abzukoppeln. So hat sich beispielsweise die Qualität des Trinkwassers erheblich verbessert. Die reichsten Regionen des Planeten zerstören die Umwelt am schnellsten und nachhaltigsten. Gleichzeitig besitzen sie die nötigen Ressourcen, um sich zumindest kurzfristig von einzelnen negativen Auswirkungen abzusichern. Zum andern kann die Erwartung, dass ökologischen Risikolagen sicher rasch in immer grössere Umweltkatastrophen umschlagen, zutreffen - oder auch nicht. Katastrophen pflegen keineswegs immer dann aufzutreten, wenn sie trefflich in den ökologischen Lernprozess hineinpassen, wie in den achtziger Jahren. Jedenfalls taugen einfache Verweise auf «die drohende Ökokatastrophe» oder die «Beherrschbarkeit aufbrechender Probleme durch neue technische Lösungen» kaum für eine Betrachtung der europäischen Umweltproblematik.

Die EG und die Umwelt

Der Einfluss der EG auf die Dynamik der europäischen Umwelt und Umweltpolitik nimmt seit einigen Jahren rapide zu. Ob Flugverkehr oder Lastwagentransit, Schweinetransport oder Lebensmittelbestrahlung, Atommüll oder Schnelle Brüter: Die EG mischt mit, bestimmt Spielregeln und Rahmenbedingungen - oder auch nicht.

Bereits in den sechziger Jahren wurde die EG, ohne es zu wissen, umweltpolitisch aktiv. Der «Gemeinsamen Markt», wie er damals hiess, sollte über den Abbau von Zöllen hinaus von Hindernissen für den Warenverkehr leergeäumt werden. Darum erliess die EG etwa Vorschriften zur Klassifizierung, Verpackung und Kennzeichnung von Chemikalien. Der Gebrauch einzelner Stoffe wie PCB und von Asbest wurde eingeschränkt. Abgesehen von den Zöllen ging die Homogenisierung des Gemeinsamen Marktes bis in die achtziger Jahre hinein nur schleppend voran. Neu am Binnenmarktprojekt von 1985 ist nicht das Ziel, sondern die Mittel. Das «Weissbuch» legte Massnahmen und Termine fest. Mit

der Ergänzung des EWG-Vertrags durch die «Einheitliche Europäische Akte» wurde die Handlungsfähigkeit des EG-Rats gesteigert. Für Beschlüsse zur Realisierung des Binnenmarkts genügt einfache Mehrheit, um ihn einzuschränken Einstimmigkeit.

Die eigentliche EG-Umweltpolitik wurde am Pariser Gipfel 1972 geboren. Offenbar diagnostizierte die EG-Spitze *Akzeptanzprobleme*. Jedenfalls schreibt der EG-Umweltfachmann Stanley P. Johnson rückblickend, den Problemen der Lebensqualität sei Beachtung geschenkt und für 1973 das erste Umweltaktionsprogramm lanciert worden, um die Gemeinschaften näher an die BürgerInnen heranzubringen.

Nach der Dioxin-Katastrophe von Seveso wurde die Chemieindustrie in der sogenannten Seveso-Richtlinie zu Risikoabschätzungen, Katastrophen-Vorsorge und Information der zuständigen Behörden verpflichtet. Die EG hat in den achtziger Jahren ein ausgesprochenes Sensorium dafür entwickelt, auf offensichtliche Katastrophen und vor allem grösser Beunruhigung der Öffentlichkeit mit punktuellen Massnahmen zu reagieren. Das Sensorium entspringt weniger der Sorge um die Umwelt als dem Bestreben, die ins Zwielficht geratenen Technologien und Industriezweige von grundlegender Infragestellung und harten Auflagen abzuschirmen.

Diese Sensibilität im Katastrophenfall ist bemerkenswert, weil sie weder auf den direkten Druck einer europaweit formierten Umweltbewegung noch auf verbindliche Anweisungen demokratischer Einrichtungen der EG zurückgeführt werden kann: Bekanntlich existiert weder das eine noch das andere. Politischer Druck manifestiert sich indirekt, über die Regierungen einzelner umweltfreundlicherer Staaten wie Deutschland. Und im EG-Rat, in dem die Regierungschefs gesetzgebende und regierende Gewalt aufs Mal ausüben, gibt es inzwischen durchaus eine Übereinstimmung über die Notwendigkeit eines gewissen Umweltschutzes.

Getrübte Wässerchen

Gewässerschutz ist der älteste Sektor der EG-Umweltpolitik. Rund 25 Richtlinien und Entschliessungen sind dazu erlassen worden. Sie umfassen Messmethoden, Empfehlungen zur Badewasserqualität und eine schwarze Liste von Substanzen, die nicht ins Grundwasser gelangen dürfen. Eine Trinkwasser-Richtlinie verpflichtet die EG-Staaten, für rund sechzig Messgrössen Grenzwerte zu erlassen. Nach jahrelangem Hin und Her wurde die Abfallversenkung ins Meer eingeschränkt. Die EG hat auch verschiedene Konventionen zum Schutz der Meere unterzeichnet. Gerade in dieser Beziehung hält sich der Erfolg in Grenzen. Während sich die Trinkwasserqualität in etwa stabilisiert, der Gesundheitszustand verschiedener Binnengewässer sich eher bessert, machen gerade die EG-Länder das Mittelmeer immer weiter zur Kloake. Beim Wasser zeigt sich ein bekanntes Muster. Ausserhalb der Lohnarbeits-Sphäre reagieren die reichen Industriegesellschaften seit einem runden Jahrhundert einigermassen prompt auf *direkte gesundheitliche Bedrohungen*. Ganz anders sieht es vorläufig bei den mittel- und langfristigen ökologischen Risiken aus. Wer Meere vergiftet oder Kohlendioxid in die Luft bläst, kann darauf hoffen, mehr kurzfristige Vorteile als langfristige Auswirkungen einzustecken.

Die EG hat in den achtziger Jahren für die Luft eine Reihe von Richt- und Grenzwerten für Schwefeldioxid,

Schwebestäube, Blei und Stickoxid festgelegt. Mit einiger Verspätung auf Japan und die USA treten in der EG Grenzwerte in Kraft, die den Schadstoff der einzelnen Autos um 60% - 70% reduzieren sollen. Eine Prognose rechnet damit, dass der gesamte Stickoxid-Ausstoss in den 90er Jahren um rund 20% abnehmen und sich dann stabilisieren wird. Weniger optimistisch zeigt sich das EG-Grünbuch über die städtische Umwelt: «Die Einführung von Katalysatoren bei allen Neuwagen im Jahre 1992/93 wird die Verschmutzung durch Privatfahrzeuge senken, doch wird diese Verminderung durch die Zunahme des Strassenverkehrs und der Verkehrsstaus, sowohl durch Privatfahrzeuge als auch den strassengebundenen Frachtverkehr, sicherlich wieder zunichte gemacht werden.»

Das Umweltrecht der EG und der Schweiz sind auch bei der Luftreinhaltung über weite Strecken ähnlich angelegt. Allerdings sind die EG-Grenzwerte etwa beim Stickoxid viel weniger streng oder fehlen bisher ganz (Ozon, Kohlenmonoxid). Beim Vollzug setzt die EG praktisch *ausschliesslich auf technische Verbesserungen* bei Produkten und Produktion. Anstösse zu strukturellen Verbesserungen, etwa zur Förderung der öffentlichen Verkehrs, fehlen weitgehend.

Die Irrfahrt der 41 Dioxin-Fässer aus Seveso durch halb Europa führte zu einer Regulierung der grenzüberschreitenden Sondermülltransporte. Die entsprechende Richtlinie verlangt unter anderem eine Meldepflicht und Vorkehrungen für sicheren Transport. Die Einführung des Binnenmarktes führt nun zu neuen Problemen. Mit dem Wegfall der Grenzkontrollen verschwindet eine Überwachungsmöglichkeit für Langstreckentransporte. Zudem fällt die Abfallentsorgung unter die Dienstleistungsfreiheit und es ist aufgrund einer sehr verwirrenden Rechtslage unklar, ob und wie die Einzelstaaten die Ein- und Ausfuhr von Sondermüll noch beeinflussen dürfen.

Eine Bilanz des EG-Umweltrechts

Ende achtziger Jahre zählte die Statistik im Umweltbereich über 160 EG-Richtlinien, 23 Verordnungen und 28 Entscheidungen des EG-Gerichtshofs. Richtlinien schaffen nicht direkt anwendbares Recht, sondern verpflichten die Mitgliedstaaten, die Vorschriften in Gesetzesform zu giessen. Seit 1987 ist mit dem Artikel 130r im EWG-Vertrag das Ziel festgeschrieben «die Umwelt zu erhalten, zu schützen und ihre Qualität zu verbessern». Trotz dieses Rahmenartikels präsentiert sich das EG-Umweltrecht als unzusammenhängendes Sammelsurium von punktuellen Regelungen.

Auch in einer Publikation der EG wird die bisherige Umweltrechtsetzung als «bruchstückhaft» qualifiziert. Der Autor Brian Johnson zieht für die achtziger Jahre die Bilanz, dass «die Umweltverschmutzung auf vielen Gebieten im letzten Jahrzehnt tatsächlich gar nicht abgenommen» habe. Er fordert eine Rahmenrichtlinie, die eine Sorgepflicht für BürgerInnen und Unternehmen postulieren, Qualitätsziele anpeilen und eine Verbesserung der Umweltsituation «unbedingt» erreichen müsse.

Es gibt also Anzeichen dafür, dass zumindest auf Ebene von Einschätzungen und Absichtserklärungen eine weiter gefasste Sichtweise Einzug hält. Ob eine solche Rahmenrichtlinie wesentliche Änderungen bringen würde, ist fraglich.

«Management des globalen Ökosystems»

Denn der EG-Umweltpolitik mangelt es an Gewicht gegenüber dem Primat der Ökonomie, an personellen und finanziellen Ressourcen. EG-Umweltexperte Stanley P. Johnson klagt, das Umweltbudget der EG «extrem klein» sei und nur etwa 0,1 Prozent des Budgets ausmache. Und es dominiert in der EG eine technokratische Sichtweise, welche die Muster der 50er und 60er Jahre munter reproduziert und Europa die Vision einer postnatürlichen Moderne überstülpt. Wie ungebrochen der Glaube an die technische Lösbarkeit ökologischer Probleme, an die Beherrschbarkeit komplexer Prozesse ist, zeigt sich in den sensibelsten Bereichen wie der Atomenergie, CO₂-Problematik, Ökosystemzerstörung oder Gentechnologie.

In einigen Ländern wie Dänemark, Niederlande oder der BRD entbrannten schon in den frühen achtziger Jahren Auseinandersetzungen über Risiken und Sinn der Gentechnologie. Mit dem Herannahen des Binnenmarktes begann sich auch die EG-Kommission um das Thema zu kümmern und verabschiedete im April 1990 zwei Richtlinien. Schwerpunkte bilden eine Meldepflicht sowie Arbeitspraktiken und Abschottungsmaßnahmen für die Arbeit mit genetisch veränderten Organismen, deren Freisetzung für Mensch und Umwelt gefährlich wäre. Für erlaubte Freisetzungen wird eine Risikoanalyse und die Benachrichtigung der zuständigen Behörden verlangt. Zudem soll die Patentierbarkeit von Lebewesen geregelt werden.

Mit solchen Rahmenbedingungen wird der *grenzenlosen Entwicklung der industriellen Gentechnologie* Tür und Tor geöffnet und gleichzeitig die Bedenken der Öffentlichkeit gedämpft. Denn «öffentliche Vertrauen ist ein kritischer Faktor für die Biotechnologie», verrät Mark Cantley von der EG-Arbeitsgruppe für Biotechnologie-Information seinen Fachkollegen. In der Tat vermittelt die Tonart der Fachpublikationen den Eindruck, dass nicht ökologische Risiken, sondern mangelnde «Akzeptanz» als Hauptproblem identifiziert wird. Bedenken artikuliert das EG-Parlament mit der Entschliessung vom 16. März 1989. Es zeigt sich «bestürzt darüber, dass Experimente mit der Freisetzung solcher [genetisch veränderter] Organismen stattfinden» und wirft gar die Frage auf, «ob nicht wegen des letztlich nicht quantifizierbaren und qualifizierbaren biologischen Restrisikos eine Totalverbot [solcher Freisetzungen] ausgesprochen werden müsste».

Die Realität des Gentechnologie-Binnenmarktes wird allerdings von Statements des einflusslosen Parlamentes kaum beeinflusst. Denn: «Die Biotechnologie ist wichtig für den menschlichen Fortschritt und für das Management des globalen Ökosystems, eine Verantwortung der wir nicht entfliehen und die wir nicht 'der Natur überlassen' dürfen» - meint der bereits zitierte Mitarbeiter der EG-Arbeitsgruppe. «Biotechnologie bringt die Möglichkeit biorationaler Kontrolle von Pflanzen und Tieren, deren Umwandlung in Essen und nützliche Produkte, und unserer Gesundheit.» Solche Visionen gentechnologischer Moderne stossen sich vorläufig auch an wirtschaftlichen Realitäten. Die Landwirtschaft, die als Hauptmarkt für die Biotechnologie angesehen wird, bietet mit Überproduktion und tiefen Preisen wenig Anreiz für die massive Einführung neuer Technologien. Chancen für die Zukunft bringe eine kombinierter Prozess von Restrukturierung und

technologischer Modernisierung der europäischen Landwirtschaft, denken Fachleute laut nach.

Atomgeschichte

Eine der drei EG ist die 1957 gegründete «Europäische Atomgemeinschaft» EURATOM. Sie sollte die aufwendige Forschung und Entwicklung zentralisieren und die europäische Atomindustrie auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig werden lassen. In der Folge verlagerte sich dann aber die Reaktorentwicklung stärker als vorgesehen in nationale Gefässe. Die EURATOM behielt eine Bedeutung im Bereich der Grundlagenforschung und des Informationsaustauschs. Grosse Mengen nuklearer Fachliteratur füllen die Verzeichnisse der EG-Publikationen.

Der Binnenmarkt für Energie droht die Präsenz der Atomenergie in der EG noch mehr auszuweiten. Atomstrom macht in Frankreich 80% und in Belgien 65% der Stromproduktion aus, in Deutschland und Spanien rund einen Drittel. Zusammen mit weiteren Werken in der Niederlande und in Grossbritannien bilden die rund 140 AKW rund einen Drittel des globalen Nuklearpotentials. In einem Szenario «Fortschreibung der heutigen Politik» rechnet die EG mit einer Erhöhung der Atomstrom-Produktion um 50% bis zum Jahr 2010. «Die drastische Erhöhung der Atomstromerzeugung in Frankreich markiert die eigentliche Philosophie der EG-Szenarien, nach der französischer Atomstrom nicht mehr für Frankreich, sondern für den Gemeinsamen Markt erzeugt werden soll» - kritisiert das deutsche Öko-Institut.

Um für den europäischen Atomstrom-Markt eine geeignete Infrastruktur zu schaffen, schlagen interessierte Kräfte wie Frankreich die Einführung des «common carrier» vor. Das Netz müsste von regionalen und nationalen Elektrizitätsgesellschaften für Direkttransporte zwischen Erzeugern und (Gross-)Verbrauchern zur Verfügung gestellt werden. Eine Autofabrik in Deutschland oder ein Aluminiumwerk in Italien könnten dann direkte Lieferverträge für französischen Atomstrom abschliessen. Dagegen wehrt sich etwa die deutsche Elektrizitätswirtschaft.

Keinen Streit gibt es über den Ausstieg aus der Atomenergie, der in der EG eigentlich gar kein Thema ist. Die schwedische Sozialdemokratie beispielsweise hat sich auf die nukleare Zukunft der EG eingestellt und parallel zur Kurve Richtung EG auch den Ausstiegspfad verlassen. Die Entstehung des Binnenmarktes für Energie verengt nicht nur die Luke für den Ausstieg aus der Atomenergie sondern könnte sich als Lebenselixier für die darbenende Nuklearbranche erweisen. Jedenfalls sieht die EG in ihren energiepolitischen Zielen für 1995 einen vermehrten Einsatz von Uran bei der Stromerzeugung vor.

Natur auf dem Rückzug

Im Bereich des Natur- und Tierschutzes hat die EG seit den siebziger Jahren eine ganze Reihe von punktuellen Regelungen erlassen: Direktiven zum Verbot von Wahlfangprodukten und zum Import von Seehundfellen, Leitlinien zur Umsetzung des Washingtoner Artenschutzabkommens, Prinzipien für Tierversuche oder Vorschriften für Schlachtvieh und Legehennen.

Trotzdem schlägt die letzte grosse EG-Bestandesaufnahme zur Lage der Umwelt 1986 alarmierende Töne an. Die ökologische Vielfalt in Europa sei «weit davon entfernt, unbeeinträchtigt zu sein», das Tempo der Zerstörung «wahrscheinlich grösser» als je zuvor. Der Bericht weist unter anderem auf die rasche Verschlechterung in Südeuropa hin. Noch dramatischer erscheint die Lage fünf Jahre später aufgrund von OECD-Zahlen. In verschiedenen europäischen Ländern sind zwischen 20 und 80% der wild lebenden Tierarten bedroht. Schwarzes Schaf unter den EG-Ländern ist die BRD-West. Auch die Schweiz gehört in dieser Hinsicht zur absoluten Spitze.

Hauptmotor der Naturzerstörung zu Lande bilden heute nicht Vergiftungsprozesse, sondern die ausgreifende und *intensivierte Nutzung* natürlicher und naturnaher Räume durch Zersiedelung, Verkehrsinfrastrukturen, Intensivierung der Landwirtschaft oder Tourismus. Gerade diese Grössen werden durch den Binnenmarkt auf Wachstum getrimmt. Richtlinien über die Erhaltung wildlebender Vogelarten oder die Pläne zur Schaffung eines Netzes von Schutzzoneen drohen zum Tropfen auf den heissen Stein zu werden.

Spiel mit dem Klima

Im Herbst 1990 formuliert der EG-Gipfel das «Klimaschutzziel», die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2000 wieder auf den Stand von 1990 zurückzuführen. Damit ist die EG in der angenehmen Lage, vorerst gar nichts tun zu müssen und trotzdem besser dazustehen als die USA und Japan, die sich nicht auf verbindliche Ziele festlegen wollen. Einige Monate vor dem EG-Gipfel rechnete die EG-Kommission noch mit einer weiteren Erhöhung des CO₂-Ausstosses um 20% bis zum Jahr 2010. Wie aus dieser prognostizierten Zunahme eine Reduktion werden sollen, bleibt offen. Allgemein setzt die EG auf eine weitere Verbesserung der Energienutzung, die eine erhebliches Weiterwachsen von Industrieproduktion und Verkehrsleistungen zulassen soll. Statt aber durch harte Randbedingungen und massive Lenkungsabgaben der Verschleuderung von Ressourcen ein Ende zu setzen, weist die EG der *Atomenergie* auch in Bezug auf die Klimapolitik eine wichtige Rolle zu. Denn, so argumentiert ein Papier der EG-Kommission, ein Ausstieg aus der Atomenergie würde die Produktion des Treibhausgases um einen zusätzlichen Fünftel erhöhen.

Die Studie «Energie-Report Europa» des Öko-Instituts weist hingegen nach, dass die EG trotz Zuwachs an Industrieproduktion, Wohnfläche und Verkehrsleistungen den CO₂-Ausstoss gegenüber heute um 43% senken könnte - und zwar ohne Atomenergie. Das würde ein Ausschöpfen der Möglichkeiten bei der Energiebereitstellung (Wärme-Kraft-Koppelung), bei der Nutzung (Energiesparen) und den Einsatz erneuerbarer Energiesysteme erfordern. Der Ausstieg aus der Atomenergie und das von der Enquete-Kommission des deutschen Bundestags geforderte CO₂-Reduktionsziel für Industrieländer von 30% bis 2005 liessen sich nach Ansicht des Öko-Instituts parallel erreichen. Allerdings ist die entsprechende Energiewende der EG nicht in Sicht.

Die Auswirkungen verschiedener weiterer Politikbereiche überlagern die Umweltschutzanstrengungen. Am meisten Beachtung findet momentan die Verkehrspolitik der EG. Gleiches gilt aber auch für die Regionalpolitik. Im Südtirol werden mit EG-Mitteln Alpwiden

ausgeräumt und unter anderem Alpenrosenbüsche entfernt - während das Pflücken der ein paar Meter entfernt verbleibenden unter Strafe steht. Oder in Portugal unterstützt die EG Industrieansiedlungen nur dann, wenn grosse Grundstücke erschlossen werden.

Der Binnenmarkt und die Folgen

Die fortschreitende Realisierung des Binnenmarktes strukturiert die umweltpolitischen Situation in Europa um. Als Grundregel gilt, dass die EG-Staaten der freien Zirkulation von Waren und Dienstleistungen keine Hemmnisse in den Weg legen dürfen. Das gilt auch für Vorschriften etwa im Bereich der Umwelt oder der Nahrungsmittel, die nur indirekt als sogenannte «nichttarifarisches Handelshemmnisse» wirken können. So musste die Bundesrepublik ihr Reinheitsgebot beim Bier fallen lassen, um den Import von Bieren mit Zusätzen nicht zu behindern.

Diese Vereinheitlichung des Marktes kann auf zwei Arten passieren. Im ersten Fall erlässt die EG selber Vorschriften, etwa für den Handel mit Chemikalien, und setzt so Produktstandards für den ganzen Binnenmarkt. Auch wenn die EG dabei ausdrücklich «von einem hohen Schutzniveau» auszugehen gedenkt, orientiert sich diese Politik eher am kleinsten gemeinsamen Nenner als ökologisch erforderlichen. Der zweite Fall betrifft alle Bereiche, die von der EG nicht reguliert werden. Da gilt das Prinzip, das für jedes Produkt, das in einen einzelnen Land den Vorschriften entspricht, auch in allen andern EG-Ländern auf dem Markt zugelassen werden muss.

Damit ergeben sich Standortvorteile für Regionen, die über das EG-Minimum hinaus keine weiteren Umweltvorschriften erlassen oder beim Vollzug ein Auge zudrücken. Im Gegensatz zur Zirkulation verbleibt für die Einzelstaaten bei der Produktion ein erheblicher Spielraum, mit raumplanerischen Massnahmen, Lenkungsabgaben und anderen Mitteln die Produktionsbedingungen zu beeinflussen, wenn diese mit dem EWG-Vertrag vereinbar sind.

Einzelstaatliche Vorschriften bei der Warenzirkulation sind möglich, wenn sie etwa durch Arbeits- oder Umweltschutz begründet sind und die EG-Kommission «sich vergewissert hat, dass sie kein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung und keine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen». Es geht also um eine Interessenabwägung in einem Vakuum, das durch Entscheide von Exekutive und Gericht ausgefüllt wird. Zugunsten einzelstaatlicher Einschränkungen hat sich der Europäische Gerichtshof im Fall der dänischen Förderung von Mehrwegflaschen entschieden, das geschützt wurde. Ob und wie weit solche Ausnahmen nach dem 1. Januar 1993 Bestand haben werden, ist offen.

Dass der Binnenmarkt die Umweltsituation verschärfen wird, stellt auch der «Task Force Report» einer von der EG eingesetzten Arbeitsgruppe fest. Der Bericht nennt als Nettoeffekt des Binnenmarktes eine Zunahme der Schwefeldioxidemissionen um 8 bis 9% und derjenigen von Stickoxiden um 12 bis 14%. Der internationale Lastwagenverkehr soll um 30 - 50% zunehmen. Angesichts der meist sehr allgemein gehaltenen und moderat formulierten Betrachtungen verwundert es, dass die EG diesen Bericht nicht publizierte. Er enthält auch eine Reihe von Vorschlägen für eine längst fällige minimale Modernisierung des EG-Umweltrechts. Marktwirt-

schaftliche Mittel, Umweltkriterien für den regionalpolitischen Strukturfonds oder eine Verbesserung der Umweltbeobachtung auf europäischer Ebene dürften unter dem Druck von Deutschlands und Dänemarks in den nächsten Jahren auch für die EG zu Themen werden.

Regelungsdichte und finanzielle Aufwendungen der EG im Umweltbereich dürften in den neunziger Jahren erheblich zunehmen, um die Folgen von Deregulierung und Binnenmarktdynamik zumindest teilweise abzdämpfen. Die Anstrengungen konzentrieren sich weiterhin auf jene humanökologischen Bereiche, wo direkte Gesundheitsschäden drohen und heftige Reaktionen der Öffentlichkeit zu erwarten sind. Bei der Trinkwasserqualität und verschiedenen Luftschadstoffen weist der Trend auf eine leichte Verbesserung oder Stabilisierung der Situation - beim Lärm oder der Erreichbarkeit naturnaher Erholungsgebiete nach unten. Auf der Ebene der naturnahen Ökosysteme beschleunigt der Binnenmarkt die Zerstörungstendenzen, ohne dass angemessene Begrenzungsstrategien sichtbar würden. In diesem Umfeld vollendet sich auch ein Binnenmarkt für Lebensqualität, auf dem sich die meistbietenden mit ruhigen Wohnlagen in den urbanen Ballungsgebieten, Refugien im Alpengebiet oder einem privaten Uferabschnitt in einem überlaufenen Erholungsgebiet eindecken können.

Zentralisierte Kompetenzen - bessere Politik?

Die EG hat die europäischen Umweltprobleme weder erfunden noch geschaffen. Zwanzig Jahren supranationaler Umweltpolitik haben aber auch keinen relevanten Beitrag zur Stabilisierung der Umweltsituation geliefert. Sicher müssen für viele Probleme kontinentale und globale Lösungen gefunden werden. Es ist aber fraglich, ob die Verlagerung von Kompetenzen auf höhere Ebenen und die Schaffung grosstaatlicher Strukturen bereits ein Schritt in diese Richtung sind. Die Lösung der europäischen Umweltprobleme ist ja keineswegs daran gescheitert, dass die heutigen Staaten an Grenzen gestossen wären, sondern daran, dass sie den Spielraum nicht ausnutzen wollten.

Neben reichlichen Kompetenzen hätte sich die EG für eine andere Politik durchaus auch auf einen Stimmungswandel in der Bevölkerung stützen können. 85% der ItalienerInnen und 84% der GriechInnen sahen Ende achtziger Jahre Umweltschutz als dringendes Problem, das rasches Handeln erfordere. In Deutschland, Dänemark, Spanien und Portugal lag die Zustimmung zu dieser Aussage zwischen 80 und 70%. Auch wenn die Verbindlichkeit solcher Aussagen stark relativiert werden muss, verweisen sie auf Spielraum für eine andere Politik. Warum wird dieses Potential nicht Wirklichkeit?

Zum einen müsste das *politische Umfeld* des Binnenmarktprojekts näher betrachtet werden. Es ist von Rückschlägen sozialer, demokratischer und auch ökologischer Bewegungen in den späten siebziger und frühen achtziger Jahre und von einem neoliberalen Boom im letzten Jahrzehnt geprägt. Vor diesem Hintergrund wird verständlicher, warum die europäische Sozialdemokratie als federführende Kraft bei der Rea-

lisierung des Binnenmarktes und einer undemokratischen Zentralisierung der EG kaum auf Widerstände stiess. Weder gibt es eine europäische Öffentlichkeit noch demokratische Institutionen der EG, in denen sie sich wirksam artikulieren könnten.

Eine zweite Ebene von Problemen hängt direkt mit der kontinentalen Zentralisierung von Kompetenzen zusammen. Das staatsähnliche Riesengebilde EG hat eine politische Kultur hervorgebracht, welche die europäische *Umweltbewegung strukturell benachteiligt*. Die verschiedenen Wirtschaftslobbies können problemlos die Ressourcen aufbringen, um den Gang der Dinge wirksam zu beeinflussen. Wie harmonisch das Zusammenspiel der rund 3000 Wirtschaftslobbyisten mit der EG-Verwaltung läuft, ist kürzlich im Bereich der Gentechnologie wieder sichtbar geworden. Die VertreterInnen der interessierten Chemieindustrie haben die Entwürfe für das EG-Recht gleich selbst verfasst.

Ein umweltpolitisches «Europa von unten» zeigt sich in Brüssel in Form eines knappen Dutzend Leuten, die versuchen, Lobby für die Umwelt zu machen. Das Europäische Umweltbüro vertritt mit zweieinhalb Stellen rund 120 europäische Umweltorganisationen. Hinzu kommen VertreterInnen grosser Organisationen wie WWF oder Greenpeace. Theresa Herzog, Europa-Koordinatorin der schweizerischen Umweltverbände, findet die geringen Einflussmöglichkeiten von UmweltvertreterInnen - auch nach eigenen Erfahrungen in Brüssel - «ziemlich ernüchternd». Die Ursachen dafür sieht sie einmal in den begrenzten finanziellen und personellen Mitteln der Umweltverbände. Zudem seien Zielsetzung und Strukturen der EG derart einseitig auf die Wirtschaft ausgerichtet, dass neben den Umweltverbänden auch die umweltpolitischen Institutionen der EG selbst in eine Nebenrolle gedrängt würden.

Die staatliche Zentralisierung Europas fördert zwei weitere umweltpolitisch bedenkliche Mechanismen. Sie bricht *regionale Rückkoppelungen* auf. Die Bevölkerung am Brenner oder im Kanton Uri ist heute in politische Strukturen eingebunden, die sie bereits als kritische Masse gegenüber der jeweiligen *classe politica* erscheinen und so in der europäischen Transitpolitik wirksam werden lassen. Wieviel Gewicht haben solche Versuche eines regionalen Vetos noch, wenn europäische Transitachsen einmal in Brüssel geplant werden?

Schliesslich drohen umweltfreundliche EG-Regelungen von *Vollzugsproblemen* unterlaufen zu werden. Bereits in einem übersichtlichen Ländchen mit hoher Vollzugsdisziplin wie der Schweiz werden etwa das Raumplanungs- oder Strassenverkehrsgesetz nicht vollständig durchgesetzt. In Italien funktionieren laut einer EG-Dokumentation 48% der installierten Kläranlagen nicht. Wo kein Wille ist, ist eben auch kein Umweltschutz.

Die bisher ziemlich reibungslose Realisierung des Binnenmarktes bedeutet für die europäischen Umweltbewegungen eine kalte Schlappe. Sie sehen sich vor die Herausforderung gestellt, auf europäischer Ebene handlungsfähiger zu werden. Sie müssen sich auch Gedanken darüber machen, wie sie sich demokratische Verhältnisse in Europa vorstellen und ob sie weiterhin tatenlos der Zentralisierung von Kompetenzen in der EG zusehen wollen.

EWR: Umweltverschlechterung ist vorprogrammiert

Die Umweltqualität «bewahren, schützen und verbessern» wollen - laut Präambel - die EWR-Vertragsparteien. Schonende Nutzung natürlicher Ressourcen und nachhaltige Entwicklung werden als Ziele angefügt. Das sind allerdings eher Fussnoten in einem Vertrag, in dessen Mittelpunkt die Schaffung eines homogenen Wirtschaftsraumes steht. Er verpflichtet unterzeichnende EFTA-Staaten dazu, weite Teile des EG-Umweltrecht und Regulierungsverbote zu übernehmen (zu EG-Umweltrecht: WOZ-Dossier 21.9.91). In der Schweiz würden nur noch Restbestände von Umweltpolitik dem Zugriff der direkten Demokratie erhalten bleiben.

Zentralisierungsschub

Die Ankoppelung der EFTA-Staaten an den EG-Binnenmarkt würde auch für diese Länder einen Vorrang der Marktfreiheit festschreiben, der technische oder mengenmässige Vorschriften und Verbote als «nichttarifäre Handelshemmnisse» untersagt. Ausnahmen müssen von der EG gebilligt werden. Grössere nationale Handlungsspielräume bleiben in Bereichen wie Raumplanung oder Umweltabgaben erhalten, die weniger direkt den Binnenmarkt betreffen. Die Deregulierungsmechanik des Binnenmarktes wirkt aber weit in die verschiedensten Politikbereiche der Unterzeichnerstaaten hinein. Sie verlieren die umweltpolitische Souveränität und wesentliche Kompetenzen. Ein Arbeitspapier von EFTA-Umweltverbänden befürchtet, die Entscheidungen würden auf einer Ebene angesiedelt, «auf der nur Regierungsmitglieder partizipieren können und eine Einflussnahme durch die Bevölkerung extrem schwierig ist».

> Wo die EG selbst Umweltrecht gesetzt hat, welches den Binnenmarkt betrifft, gilt dieses auch für EWR-Länder. Im Fall von Sondermülltransporten oder Zulassungsvorschriften für Autos gelten in Zukunft die EG-Regelungen. In verschiedenen Bereichen sind diese mit den schweizerischen Vorschriften vergleichbar, in einigen sind sie deutlich schlechter. In den manchen dieser Fälle sieht der EWR-Vertrag vor, dass die strengeren Vorschriften in Kraft bleiben dürfen, bis die EG aufgeschlossen hat. Das wirkt zwar auf den ersten Blick beruhigend, legt aber die ökologische Verschlechterung einfach auf die Zeitachse um. Stillstand ist Rückschritt.

> Noch bedenklicher ist der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nationaler Vorschriften in den zahlreichen Gebieten, wo die EG keine eigenen Vorschriften erlässt. Ein Unternehmen kann in jedem andern Land Marktzugang erzwingen, wenn es in einem Land die dortigen Vorschriften erfüllt. Solange Brüssel nicht reguliert, setzt der schludrigste Staat den Standard.

Primat der Ökonomie

Die Regulierungen der EG erlauben aus verschiedenen Gründen nicht nur eine Fortsetzung, sondern fördern eine Beschleunigung der Umwelterstörung. Die EG-Umweltgesetzgebung orientiert sich primär an den Erfordernissen des Binnenmarktes und erst in zweiter Linie an der Schonung der Umwelt. Das EG-Umweltrecht präsentiert sich als unzusammenhängendes Sammelsurium. Wenn auch die Zahl der Regelungen rasch

wächst, sind sie zu wenig streng, um nur schon die Zusatzbelastungen des Binnenmarktprojekts aufzufangen. Zudem kommen elementare Fortschritte reichlich spät. Im Falle Grenzwerte für Personenwagen, die ab Mitte neunziger Jahren den Katalysator erforderlich machen, mit zwei Jahrzehnten Verspätung gegenüber Japan und den USA.

Eine zweite Schwäche des EG-Umweltschutzes liegt in der schleppenden Umsetzung und im mangelhaften Vollzug. Schon die Umsetzung der EG-Richtlinien in nationales Recht eher mühsam. Der Vollzug dieses Rechts wie auch der direkt anwendbaren EG-Vorschriften bietet ein skandalöses Bild. Auch in den traditionellen Bereichen Abwässer und Abfälle sind die EG-Länder weit davon entfernt, die Vorschriften einzuhalten. Es besteht die Möglichkeit, in solchen Fällen bei der EG Beschwerde zu führen oder zu klagen, wie das Umweltorganisationen etwa gegen spanische Behörden bereits getan haben. Die Reichweite dieser Rechtsmittel ist jedoch beschränkt, weil die EG im Umweltbereich weder die notwendigen Kontrollorgane, noch über die erforderlichen Sanktionmöglichkeiten gegenüber saumseligen nationalen Behörden verfügt. Illegal umweltschmutzende Unternehmen dürften auf absehbare Zeit in Ruhe die entsprechenden Wettbewerbsvorteile geniessen. Im sich vollendenden Binnenmarkt wie in einen allfälligen EWR besteht eine grosse Asymmetrie zwischen dem Vollzug der Markt-Deregulierung und dem Vollzug der Umweltregulierung. Während die interessierten Firmen sich in allfälligen Zweifelsfällen mit einigen Dutzend Prozessen den Marktzugang klären, präsentiert sich der Vollzug des Umweltschutzes als endlose Sisyphusarbeit.

Nach oben starr

Schliesslich ist der Regulierungsmechanismus der EG falsch angelegt. Weil der Markt die oberste Priorität genießt, sind viele Regelungen abschliessend: Sie lassen keine Verschärfungen von Grenzwerten und anderen Vorschriften zu, sind *nach oben starr*. Das verhindert auch bescheidene Vorreiterrollen, wie sie die Schweiz bei Luftreinhaltung und Katalysator in den achtziger Jahren gespielt hat. Vorreiterrollen erzeugen einen politischen Druck, wenigstens das technisch mögliche umweltpolitisch zu realisieren. Das wäre nicht nur bei den häufig diskutierten Grenzwerten für Automotoren und Brenner oder dem Wirkungsgrad von Haushaltgeräten wünschbar, sondern auch gegenüber der Energieverschwendung durch Computer und Büromaschinen oder der Verwendung problematischer Stoffe. Verbote wie dasjenige von PVC-Getränkeflaschen in der Schweiz, wären unter EWR-Recht kaum mehr möglich.

Minimalbedingungen nicht erfüllt

An einem Treffen in Oslo haben VertreterInnen von Umweltverbänden aus den EFTA-Staaten am 6. November die vorliegende Version des Vertrags-Haupttextes analysiert. Sie stellen fest, dass ihre beiden Grundforderungen nicht berücksichtigt sind. Weder kann das erreichte Schutzniveau vollumfänglich gehalten werden, noch verbleibt bei den produktebezogenen Vorschriften genügend Spielraum für Verbesserungen. Die

Möglichkeiten für Schutzmassnahmen seien im Vertrag äusserst restriktiv ausgestaltet, erklärt Theresa Herzog von der Koordination für Europafragen der schweizerischen Umweltverbände im Anschluss ans Osloer Treffen.

Sie persönlich erwartet von der Realisierung des Binnenmarktes und eines allfälligen EWR eine weitere Zunahme des ökologischen Problemdrucks. Gegen diesen Trend sei die Zusammenarbeit der europäischen Umweltbewegungen wichtig. Gleichzeitig möchte Theresa Herzog aber den politischen Spielraum und die notwendigen Kompetenzen in der Schweiz behalten, um diesem Druck umweltpolitisch entgegenzutreten zu können. Bis zu einer offiziellen Stellungnahme der Umweltorganisationen wird noch einige Zeit vergehen. Noch liegen gar nicht alle Teile des Vertrags auf dem Tisch und vorerst ist eine Diskussionsphase angesagt.

Ermunterte Deregulierung

EG und EWR sind nicht die Wurzel allen Übels - die Schweiz ist nicht ein Hort des Umweltschutzes. Verschiedene Regelungen der EG stellen gegenüber der

früheren Situation einen Fortschritt dar und gleichen in vielen Teilen denen der Schweiz, auch wenn die hiesige Umweltgesetzgebung nach Punkten etwas vorn liegt. Wesentlicher erscheinen die grossräumigen und mittelfristigen Folgen von staatlicher Zentralisierung und ökonomischer Deregulierung, wie sie durch ein Zustandekommen des EWR verstärkt und legitimiert würden. Positive Elemente sind dort auszumachen, wo sie als direkte Nebeneffekte der Deregulierung abfallen, etwa bei der Freizügigkeit von (westeuropäischen) Menschen. Umweltpolitische Rahmenbedingungen und die meisten Pfeiler von Sozialpolitik fallen jedoch nicht als Nebenprodukte ökonomischen Wachstums ab, sondern müssen politisch erkämpft werden. Dass ein Zustandekommen des EWR den Spielraum dafür erweitert und die Position der europäischen Umweltbewegungen verbessert, darf doch bezweifelt werden.

Ein EWR-Vertrag mit föderativen Elementen und ökologischem Spielraum nach oben hätte vielleicht ein Ausgangspunkt für europapolitische Perspektiven werden können. Der vorliegende Vertrag macht die EFTA-Länder in einer Weise zu staats- und umweltpolitischen Untertanengebieten der EG, dass er weder als Übergangslösung noch als Perspektive attraktiv erscheint.