

Ulrich von Alemann und Claudia Münch

Nordrhein-Westfalen in Europa – Eine Region im Spannungsfeld zwischen regionaler Identität und Europäischer Integration

Nordrhein-Westfalen und Europa – Eine wechselseitige Beziehung

Die Europäische Union ist zu einem festen Bestandteil in unserem politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Leben geworden. Die fortschreitende Europäische Integration betrifft nicht nur die nationalstaatliche, sondern in besonderem Maße auch die regionale Ebene. Europapolitik ist schon lange keine Außenpolitik des Bundes mehr. Das Politikfeld Europa hat in den vergangenen Jahren in den deutschen Bundesländern einen erheblichen Bedeutungsanstieg erfahren. Die Länder setzen sich heute aktiv für die Berücksichtigung ihrer Interessen und für eine Stärkung ihrer Rolle im europäischen Haus ein.

Nordrhein-Westfalen nimmt in diesem Prozess der Positionierung – als die bevölkerungsreichste Region im geographischen Herzen der EU – eine zentrale Stellung ein. Mitverantwortlich für die Gewichtung Nordrhein-Westfalens in Europa sind vor allem seine Wirtschaftskraft, die konzentrierte Hochschullandschaft und die intensive grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedstaaten. Um seine Position zu verfestigen und weiter auszubauen, hat die Landesregierung dem Thema Europa einen bedeutenden Stellenwert beigemessen: Es fällt in den Zuständigkeitsbereich des Ministerpräsidenten.

Die enge Beziehung zwischen Nordrhein-Westfalen und Europa wird ständig vor neue Herausforderungen gestellt. Eines ist sicher: Europa wird immer komplexer. So werden die Beziehungen Nordrhein-Westfalens innerhalb Europas auch immer vielschichtiger. Das wechselseitige Verhältnis ist geprägt von Nutzen und Pflichten für Nordrhein-Westfalen.

Besonders im wirtschaftlichen Bereich überwiegt der Nutzen für Nordrhein-Westfalen, da es zum einen in den europäischen Binnenmarkt eingebunden ist und zum anderen ausgiebige Unterstützung beim Strukturwandel erfuh und bis heute erfährt. Zu Beginn der 50er Jahre des letzten Jahrhunderts eröffnete die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) Nordrhein-Westfalen den Zugang zu ausländischen Märkten. Verglichen mit anderen europäischen Regionen schneidet Nordrhein-Westfalen heute in Sachen Außenhandelsorientierung sehr gut ab. Es liegt sogar deutlich vor einigen Mitgliedstaaten der EU. Ein Viertel aller ausländischen Direktinvestitionen in Deutschland entfallen auf Nordrhein-Westfalen. Auch im Export kann das Land hohe Quoten aufweisen. 2002 exportierte Nordrhein-Westfalen Waren im Wert von über 104 Mrd. €, wobei der europäische Binnenmarkt mit nahezu 60 Prozent der wichtigste Absatzmarkt ist.¹

¹ Vgl. NRW-Pressemitteilung vom 25. Februar 2003: „Ausfuhr Nordrhein-Westfalens stieg im November 2002 um 4,8 Prozent“ auf <http://www.presseservice.nrw.de> (Zugang nur nach Anmeldung).

Zugleich profitierte das Land in enormem Umfang aus den Strukturfonds der europäischen Regionalpolitik. Mit dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozial Fonds (ESF) und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantie Fonds (EAGFL) sollen die gravierenden Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen Europas abgebaut und der wirtschaftliche und soziale Zusammenhalt in der Gemeinschaft verbessert werden. Der EFRE und der ESF stehen für die Verwirklichung des Ziel-2 zur Verfügung, das den Strukturwandel von Industrieregionen sowie ländlichen und städtischen Gebieten unterstützt. Im Rahmen dieser Ziel-2 Förderung entfallen im Zeitraum von 2000 bis 2006 rund 980 Millionen € auf Nordrhein-Westfalen.²

Um eine sachgerechte Verwendung der verfügbaren Mittel der EU und des Landes zu ermöglichen, die der spezifischen Situation der einzelnen Fördergebiete im Flächenstaat Nordrhein-Westfalen Rechnung trägt, hat die nordrhein-westfälische Landesregierung eine Regionalisierung ihrer Strukturpolitik eingeleitet. Die Landesregierung setzt damit auf Initiativen vor Ort. Ausgangspunkt ist die Überlegung, dass eine effiziente und effektive Regionalpolitik so nah wie möglich an den regionalspezifischen Problemlagen orientiert sein muss. Entwicklungskonzepte werden daher unter Einbeziehung der sachkundigen kommunalen Akteure erstellt. Inzwischen haben sich auch andere Bundesländer das nordrhein-westfälische Modell zum Vorbild genommen. Die Europäische Regionalpolitik trug demnach zu einer Umstrukturierung der regionalen Förderungssysteme bei.

Die finanzielle Unterstützung durch die EU birgt allerdings auch Kontrolle und Abhängigkeit in sich. Die Entscheidungsfreiheit der Landesregierung bei der Förderung ihrer regionalen Wirtschaft ist nun deutlicher eingeschränkt. Die Länder werden durch die EU-Beihilfenpolitik „an einen goldenen Zügel“ gelegt.³

Wie die regionale Wirtschaftsförderung wurde auch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Länder durch die Politik der Europäischen Union beeinflusst.

In den grenznahen Regionen Nordrhein-Westfalens existieren so genannte EUREGIOs, Gemeinschaftsinitiativen der EU. Insgesamt gibt es davon schon mehr als 100 in Europa. Die EUREGIO mit Sitz in Gronau und Enschede ist der historische Vorreiter der Bewegung. 105 Gemeinden und Kreise in den Niederlanden und in Deutschland haben sich zusammengefunden, die meisten davon in Nordrhein-Westfalen. Die EUREGIO fördert die gesellschaftlich-kulturelle und sozial-wirtschaftliche Zusammenarbeit in den grenznahen Regionen.⁴ An den Grenzen Nordrhein-Westfalens wächst somit Europa zusammen: Nordrhein-Westfalen wird immer europäischer.

Nordrhein-westfälische Europapolitik – Ein zahloser Tiger?

Anfänge der Europapolitik in Nordrhein-Westfalen

Die Anfänge des Beziehungsgeflechtes zwischen Nordrhein-Westfalen und Europa begannen bereits in der Gründungsphase des Bundeslandes 1946. Insbesondere das Ruhrgebiet – als Zentrum der Schwerindustrie und des Bergbaus – war für die europäischen Nachbarn eng mit ihren Sicherheits- und Wirtschaftsinteressen verknüpft. Der besondere Stellenwert dieser Region führte 1949 zur Verabschiedung des internationalen Ruhrstatuts zwischen

² Vgl. Europaministerkonferenz der Länder am 25. und 26. September 2002 in Essen. TOP 1: Orientierungspunkte zur EU-Strukturpolitik nach 2006. <http://www.europaminister.de/downloads/emk33.pdf> (15.9.2003).

³ Jochimsen (1990: 274).

⁴ Vgl. Gabbe (1999: 5ff.).

den drei Besatzungsmächten und den drei Beneluxstaaten. Diese sechs Staaten einigten sich darauf, mithilfe einer internationalen Behörde die Kohle- und Stahlproduktion des Ruhrgebiets zu regulieren und den Zugriff auf die Ressourcen zu erweitern.⁵ Der erste Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen, Karl Arnold, reagierte auf das für ihn höchst unbefriedigende Ruhrstatut mit einem offensiven Vorschlag, der als so genannter Arnold-Plan in die Geschichte einging. Der Vorschlag sah einen völkerrechtlichen Zweckverband auf supranationaler Ebene vor, der die Belange der Montanindustrie regeln sollte.⁶

Mit der Bildung der Bundesrepublik Deutschland wurde der Einfluss der Länder auf die Europapolitik des Bundes weitgehend beschnitten. Bundeskanzler Adenauer war von Anfang an bestrebt, die Beteiligung der deutschen Länder an wirtschafts- und außenpolitischen Fragen so gering wie möglich zu halten. So war dann auch Karl Arnold 1951 an den Beratungen zur Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) nicht beteiligt, obwohl hier die Grundzüge seines Vorschlags verwirklicht wurden. Diese neue supranationale Gemeinschaft schuf einen gemeinsamen Markt für Kohle, Stahl und Stahlprodukte. Deutschland wurde als gleichberechtigtes Mitglied in den Kreis der Gründerstaaten, bestehend aus Frankreich, Belgien, Luxemburg, Italien und den Niederlanden, aufgenommen. Für die noch junge Bundesrepublik eröffnete diese Einbindung die Chance, durch aktive Beteiligung als souveräner Staat an der Europäischen Integration mitzuwirken.

Mit der Gründung der Montanunion wurde die Übertragung von Hoheitsrechten auf einer supranationalen Ebene etabliert. Für das Land Nordrhein-Westfalen, das durch sein wirtschaftliches Potential von den neuen europapolitischen Entwicklungen direkt betroffen war, begann nun die dauerhafte Auseinandersetzung um Mitsprache- und Beteiligungsmöglichkeiten.

In der Ratifikationsphase des EGKS-Vertrages versuchte Nordrhein-Westfalen, seine durch die Verfassung zugesicherten Beteiligungsmechanismen im Bundesrat auszubauen. Nordrhein-Westfalen ging es dabei vor allem um die gesetzliche Sicherung der Mitwirkungsrechte der Länder im Falle der Übertragung von Hoheitsrechten auf die supranationale Ebene. Im Gegensatz zur Bundesregierung hatten die Länder keine Mitgestaltungsmöglichkeiten bei der Politik der supranationalen Organisationen. Um dieses Defizit zumindest teilweise auszugleichen, bemühte sich Nordrhein-Westfalen um die Verankerung innerstaatlicher Beteiligungsrechte für die Länder in allen Bereichen, in denen Länderkompetenzen betroffen waren. Allerdings gelang anfangs keine gemeinsame Positionierung der Länder gegen den Bund, da die Einsicht in die Notwendigkeit nicht von allen Ländern geteilt wurde. Die Montanunion wurde eher als ein speziell nordrhein-westfälisches Anliegen eingeordnet.

In den folgenden Jahrzehnten entschied die Bundesregierung weitgehend allein über die Abgabe von Zuständigkeiten, auch wenn es sich um Länderkompetenzen handelte. Allerdings setzten sich Länder wie Nordrhein-Westfalen oder Bayern weiter für die Stärkung der Länderrechte im europäischen Kontext ein. So konnten sie bewirken, dass das anfängliche Informationsrecht des Bundesrates 1979 zum so genannten Länderbeteiligungsverfahren ausgebaut wurde. Der Bund verpflichtete sich, gemeinsame Stellungnahmen der

⁵ Vgl. Petzina (1997: 41).

⁶ Vgl. Rombeck-Jaschinski (1990: 59f.).

Länder zu berücksichtigen und gegebenenfalls zu den Beratungen zwei Vertreter der Länder hinzuzuziehen.⁷

Neben dieser innerstaatlichen Beteiligungsmöglichkeit bestand für die Länder großes Interesse an den Vorgängen auf europäischer Ebene. Während die Bundesregierung durch den Ministerrat aktiv an den Entscheidungen teilhaben konnte, blieben den Ländern derartige Rechte versagt. Ihre einzige Möglichkeit, über die Geschehnisse auf der europäischen Bühne und über das Vorgehen des Bundes dort informiert zu werden, war der Länderbeobachter. Seit der Gründung der Europäischen Gemeinschaft nimmt er beobachtend an den Ratssitzungen teil und steht in Kontakt zu den Europäischen Institutionen. Der von der Ministerpräsidentenkonferenz gewählte Länderbeobachter unterstützt mit seiner Arbeit den Bundesrat und die von ihm entsandten Vertreter.⁸

Zwar ist es den Ländern gelungen, Informations- und Mitspracherechte zu erhalten, doch bleiben diese Beteiligungsmöglichkeiten weit hinter den Vorstellungen der Länder zurück. Die Einflusschancen eines deutschen Landes hängen somit stark von seinem Einzelengagement ab. Im Folgenden soll gezeigt werden, welche Einflusskanäle von Nordrhein-Westfalen aufgebaut wurden und wie effektiv sie genutzt werden.⁹

Nordrhein-westfälische Akteure und ihre Einflusskanäle

Mit fortschreitender Europäischer Integration nahm der Einfluss auf die Politiken der Länder immer mehr zu. Besonders im Bereich der Strukturpolitik wollten die deutschen subnationalen Einheiten nicht nur am Tropf des Bundes hängen, sondern direkt in Brüssel mitgestalten. Da die Länder gerade in diesem Bereich kaum eine gemeinsame Linie bilden konnten, sondern eher in Konkurrenz zueinander standen, entwickelte sich eine eigene Europapolitik der einzelnen Länder.

Für jedes Land lassen sich zwei Richtungen der Einflussnahme identifizieren. Der eine Weg führt indirekt über Berlin nach Brüssel, der andere direkt nach Brüssel. Doch um von diesen Einflusskanälen Gebrauch machen zu können, musste jedes Land die innerstaatlichen Voraussetzungen dafür schaffen.

In Nordrhein-Westfalen intensivierten sich die europapolitischen Aktivitäten der Landesregierung in den 1980er Jahren. Ein Koordinierungsausschuss für EG-Angelegenheiten bildete die Plattform für die Abstimmung der Fachressorts bei Europafragen. 1988 wurde dann auch in jedem Ministerium ein Europareferat eingerichtet.¹⁰ Die zentrale Stelle für Europäische Angelegenheiten wurde in Nordrhein-Westfalen von jeher gerne in den Zuständigkeitsbereich des Ministerpräsidenten gestellt und damit in der Staatskanzlei angesiedelt. 1996 gab es sogar ein eigenes Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten, das dann aber 1998 wieder in die Zuständigkeit der Staatskanzlei zurückgeholt wurde. Die Botschaft lautete: Europa ist in Nordrhein-Westfalen Chefsache. Heute bildet ein EU-Referat in der Staatskanzlei, unterstützt durch weitere EU-Fachreferate in den zehn Ministerien, die zentrale Koordinationsstelle für die europapolitischen Aktivitäten des Landes.

⁷ Vgl. Boldt und Reh (1990: 62).

⁸ Vgl. Boldt und Reh (1990: 63).

⁹ Vgl. dazu auch: von Alemann und Brandenburg (2000: 140ff.).

¹⁰ Vgl. Buchheim (2002: 71).

Auch in der Legislative stärkte sich das europäische Bewusstsein und veranlasste so das Landesparlament, einen Ausschuss für Europaangelegenheiten ins Leben zu rufen.¹¹ Während der Landesregierung vielfältige Einflusschancen offen stehen, werden die Landesparlamente häufig als die eigentlichen Verlierer der Europäischen Integration bezeichnet. Die Exekutive betrachtet die Europapolitik im Allgemeinen als Regierungsangelegenheit. Das Parlament wird zwar von der Landesregierung unterrichtet, hat aber keine Möglichkeit, ihre Europapolitik mitzugestalten. So sitzen im föderativen System der Bundesrepublik Deutschland im Bundesrat auch nur Vertreter der Landesregierungen, nicht aber der Landesparlamente.

Da dem Landesparlament durch dieses Verfahren der Weg über Berlin nach Brüssel verwehrt ist, bleibt ihm lediglich die Möglichkeit, über die Abgeordneten des Europäischen Parlaments Einfluss zu nehmen. Allerdings zeigen sich hier gleich zwei Einschränkungen. Zum einen fühlen sich die europäischen Parlamentarier, auch wenn sie einen Wahlkreis in Nordrhein-Westfalen besitzen, nicht dem Landesparlament verpflichtet, und zum anderen sind die Befugnisse des Europäischen Parlaments bei der EU-Gesetzgebung zwar angestiegen, entsprechen aber immer noch nicht denen des Ministerrats, der als das eigentliche Legislativorgan der EU zu bezeichnen ist. Insgesamt ist damit die Möglichkeit des Landesparlaments, effektiv Einfluss zu nehmen, sehr eingeschränkt.

Es liegt offen auf der Hand, dass die Fäden von der Landesregierung gezogen werden. Ihre Vertreter sitzen im Bundesrat, der seit 1992 durch den neuen Artikel 23 der Übertragung von Hoheitsrechten, die die Länder betreffen, zustimmen muss. Außerdem wurde mit der Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Zusammenarbeit in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBLV) 1998 die Möglichkeit geschaffen, vom Bundesrat benannte Ländervertreter an den Ratssitzungen teilnehmen zu lassen. Diese Vertreter sollen Ministerrang haben und übernehmen dann anstelle der Bundesregierung die Verhandlungen im Ministerrat, die schwerpunktmäßig die ausschließliche Gesetzgebung der Länder betreffen.¹²

Die Regierung Nordrhein-Westfalens unterhält in ihrer Landesvertretung in Berlin eine Abteilung für EG-Fragen, die insbesondere für den EU-Ausschuss des Bundesrates verantwortlich ist. Sie ist der Staatskanzlei unterstellt, versorgt diese mit Informationen und arbeitet eng mit dem Europabeauftragten des Landes zusammen. Hierbei handelt es sich häufig um eine Person im Staatssekretärsrang, die neben der Koordination der Europapolitik nach innen auch die landespolitischen Interessen nach außen, also auf Bundes- und Europaebene, vertreten soll.

Eine weitere Möglichkeit, Einfluss auf die Bundespolitik in europäischen Angelegenheiten zu nehmen, ist die Europaministerkonferenz (EMK). Die seit 1992 regelmäßig tagende Konferenz soll eine Abstimmung der Länderpositionen und eine gemeinsame Vorgehensweise ermöglichen.¹³ Jedoch ist die Festlegung eines gemeinsamen Standpunktes aufgrund der heterogenen Interessenlage der Länder nicht immer ganz einfach. Darüber hinaus sind die Beschlüsse der EMK für die Bundesregierung nicht bindend, sondern haben lediglich Empfehlungscharakter.

¹¹ Vgl. Buchheim (2002: 70 ff.).

¹² Vgl. Läufer (2002: 396).

¹³ Als Information zur Europaministerkonferenz der Länder vgl. http://www.europaminister.de/ueber_uns/index.php (15.9.2003).

Um ein zweites Standbein zu der Einflussnahme auf Berlin aufzubauen, haben die Länder auch ihre direkten Kontakte nach Brüssel unabhängig voneinander intensiviert.

Nordrhein-Westfalen eröffnete 1986 nach Hamburg und dem Saarland eine Landesvertretung in Brüssel. Das Büro ist heute Teil der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen und versteht sich als Verbindungsglied zwischen Düsseldorf und Brüssel. Seine Hauptaufgaben bestehen darin, die politische Meinungsbildung in der EU zu beobachten, Informationen zu aktuellen EU-Gesetzgebungsverfahren und Förderprogrammen zu beschaffen, nordrhein-westfälische Positionen frühzeitig einzubringen und den Willensbildungsprozess zu beeinflussen. Dazu nutzt die Landesvertretung intensive Arbeitskontakte zu den Brüsseler Institutionen, insbesondere zur EU-Kommission, zum Europäischen Parlament, zum Rat der Europäischen Union und zum Ausschuss der Regionen, sowie zu den Vertretungen anderer europäischer Regionen. Darüber hinaus unterstützt die Landesvertretung auch nordrhein-westfälische Projektantragsteller aus Wissenschaft und Wirtschaft.¹⁴ Die Arbeit der Länderbüros kann durchaus mit dem Begriff „Lobbying“ gekennzeichnet werden, der, nebenbei bemerkt, auf europäischer Ebene nicht den negativen Beigeschmack enthält, wie es häufig in Deutschland der Fall ist. Lobbyarbeit gehört in Brüssel zum alltäglichen Geschäft, ist allgemein akzeptiert und vielfach auch unentbehrlich. Problematisch ist nur, dass sich die informellen Kontakte, Beeinflussungen und erzielten Erfolge kaum nachvollziehbar messen lassen.

Ähnlich schwer messbar ist auch die Vernetzung zwischen Land und Europa auf der Beamten- und Expertenebene. Neben den durch den Bundesrat benannten Vertretern der Länder existieren informelle Kontakte zwischen der Europabürokratie und den Dienststellen der Länder. Insbesondere die Kommission ist mit ihrem Initiativmonopol der klassische Anlaufpunkt für Lobbyarbeit. Aus dem Blickwinkel der Kommission ist dieser Umstand auch mit hilfreichen Aspekten verknüpft. Gerade in Bereichen wie Verkehrs- und Bildungspolitik oder Strukturförderung ist der Sachverstand der Beamten aus den Landesregierungen, die EU-Regelungen auch später umsetzen müssen, kaum zu entbehren und führt dazu, dass auch die Kommission ihre Kontakte nach außen pflegt und ausbaut.

Informelle Kontakte dieser Art finden sich jedoch nicht nur bei der Kommission, sondern auch bei den dem Rat unterstellten Arbeitsebenen, wie dem Ausschuss der Ständigen Vertreter (AStV). Dieses in seiner Bedeutung häufig unterschätzte Gremium bereitet die Entscheidungsprozesse der jeweiligen Ministerräte vor. Richtungsweisend ist seine Arbeit deshalb, weil es die Tagesordnung in A- und B-Punkte aufteilt. Die vom AStV als A-Punkte eingeordneten Rechtsakte werden vom Ministerrat ohne weitere Beratung beschlossen. Daraus wird deutlich, dass auch hier ein für Lobbyisten sehr reizvoller Anknüpfungspunkt liegt. Allerdings bedarf es in diesem Fall schon sehr ausgereifter Kontakte, über die die Landesvertretung aber tatsächlich verfügen soll.¹⁵

Auch wenn es sich bei Kommission und Ministerrat um die beiden EU-Organe mit der größten Machtkonzentration handelt, bestehen ebenfalls intensive Kontakte zum Europäischen Parlament (EP) und zu den beiden beratenden Gremien Ausschuss der Regionen (AdR) und Wirtschafts- und Sozial-Ausschuss (WSA).

Ergänzend zu den Ausführungen zum EP sei an dieser Stelle noch erwähnt, dass nicht nur Kontakte seitens des Landesparlaments, sondern auch seitens der Landesregierung

¹⁴ Vgl. Schreiber (1999: 85ff.).

¹⁵ Vgl. Buchheim (2002: 31).

und ihrer Vertretung bestehen. Das EP profitiert genau wie die anderen Organe von der Informationsgewinnung durch Lobbying. Eine Zusammenarbeit mit der Landesregierung beruht jedoch auf freiwilliger Basis, da die Abgeordneten des EP über ein freies Mandat verfügen, mit dem sie unabhängig von Weisungen ihrer nationalen Regierungen agieren können. Ein direkt verpflichtender Bezug zur nordrhein-westfälischen Regierung besteht damit nicht. So beschränkt sich die Kooperation zwischen Landesregierung und EP auch nicht nur auf die nordrhein-westfälischen Abgeordneten. Ausschlaggebend für intensive Kontakte sind eher die Arbeitsbereiche und Funktionen der Abgeordneten innerhalb des EP. Damit sind Abgeordnete, deren Arbeitsschwerpunkte für regionale Interessen relevant sind, für alle Länder von gleichem Interesse.

Der Ausschuss der Regionen, dessen Einrichtung insgesamt als Erfolg der regionalen Interessenvermittlung anzusehen ist, bleibt jedoch mit seinen tatsächlichen Kompetenzen weit hinter den Forderungen vieler Regionen zurück. Geschwächt wird seine Position nicht nur durch die lediglich beratende Funktion, sondern auch durch seine heterogene Zusammensetzung, die sowohl unterschiedlichste regionale als auch kommunale Vertreter berücksichtigt, so dass die Ermittlung eines gemeinsamen Standpunktes häufig mit großen Schwierigkeiten verbunden ist. Nordrhein-Westfalen hat ein Mitglied seines Parlaments in den AdR entsandt. Allerdings ist dies schon innerhalb der deutschen Länder nicht einheitlich, da andere Länder, wie beispielsweise Bayern, auch exekutive Vertreter entsenden. Damit wird bereits deutlich, dass es schon zwischen den regionalen Vertretern Deutschlands zu fundamentalen Interessensgegensätzen kommen kann.

Einwirken kann der AdR in beschränktem Maße nur auf die Kommission, die seine Stellungnahmen, wie die des WSA, nicht zwangsläufig berücksichtigen muss. Im WSA sitzen vier Mitglieder aus Nordrhein-Westfalen, die aber nicht den Landesinteressen, sondern ihren wirtschaftlichen oder sozialen Organisationen verpflichtet sind.

Zwischenfazit

Die vielfältigen Beteiligungsformen der Landesregierung Nordrhein-Westfalen zeigen eine deutliche Akzentuierung der informellen Kontakte. Während der Weg über Berlin über institutionalisierte Verfahren führt, so speisen sich die Beziehungen nach Brüssel hauptsächlich aus Lobbyaktivitäten.

Um Einfluss über Berlin nehmen zu können, gilt eine horizontale Kooperation der Länder als Voraussetzung. Der Bundesrat ist das Sprachrohr für die Länderinteressen, der nur, wenn er mit einer Stimme spricht, auf Gehör stoßen kann. Die Chance Nordrhein-Westfalens besteht darin, innerhalb der Gruppe der Länder meinungsprägend zu sein. Angestrebt wird dieses Ziel durch eine ausgiebige Vorbereitung und Begleitung der Europaministerkonferenzen. So verknüpft Nordrhein-Westfalen den Vorsitz in der EMK mit einer intensivierte Auseinandersetzung und Positionierung.

Die Konsensfindung der Länder ermöglicht es ihnen, gesetzliche Maßnahmen vorzuschlagen, um Kompetenzen zu wahren und ihre regionale Identität zu schützen. Der Weg über Berlin bezieht sich daher schwerpunktmäßig auf die Verteidigung des Besitzstandes. Die Chance, über Berlin spezifische Länderinteressen auf europäischer Ebene einzubringen, ist vergleichsweise gering und scheitert schon an der Tatsache, dass es die Länderinteressen als einvernehmliches Bündel nicht gibt.

Möchte ein Land seine eigenen Interessen durchsetzen, so ist es auf das riesige informelle Geflecht von Informationen und Kontakten in Brüssel angewiesen. Eine effektive Nutzung dieser Strukturen ist abhängig von personeller und finanzieller Ausstattung, Fachwissen und nicht zuletzt von Einzelpersonen und deren Fähigkeit, Kontakte zu knüpfen und auszubauen.

Bis dato gibt es keinen formalisierten Weg, auf dem die regionale Ebene an der europäischen Willensbildung beteiligt ist. Die Entsendung eines regionalen Vertreters in den AdR ist zwar festgeschrieben, doch ist dieses Gremium wiederum faktisch nicht an der Willensbildung der europäischen Union beteiligt. Die Hoffnungen auf die Erhebung des AdR zu einer zweiten Kammer dürfen als unrealistisch eingeschätzt werden. Denn selbst wenn ein Zweikammersystem eingerichtet werden sollte, wird neben dem jetzigen EP eine Länderkammer aus den Vertretern der nationalstaatlichen und nicht der regionalen Ebene bestehen.

Demnach liegt die einzige Möglichkeit für die Durchsetzung spezifisch nordrhein-westfälischer Interessen in der gezielten Kontaktpflege zu europäischen Institutionen, wobei es den Anschein hat, als sei die Etablierung von informellen Kontakten zu Institutionen, die wenige Befugnisse haben, vergleichsweise einfach, wie Vergleiche zwischen Ministerrat, Kommission und EP zeigen.

Die Europapolitik Nordrhein-Westfalens ist durchaus nicht als wirkungslos zu bezeichnen. Sie fußt nur in der innerdeutschen und in der europäischen Arena auf unterschiedlichen Strukturen. Bezugnehmend auf diese Strukturen lässt sich eine Wirkungsanalyse für den nationalen Bereich leichter durchführen als für den europäischen. So scheinen die Erfolge, die die Länder gegenüber dem Bund in Sachen Kompetenzwahrung und Mitsprache zu verzeichnen haben, größer als die Einflussnahme auf europäische Politik.

Das Ziel Nordrhein-Westfalens ist eindeutig: Es möchte die Durchsetzung seiner Interessen und seiner Mitwirkungsrechte auf europäischer Ebene steigern. Damit Nordrhein-Westfalen in Brüssel mehr Gehör findet, muss es seine „Europafähigkeit“ verbessern. Viele Maßnahmen dazu sind im Exekutiv- und Legislativapparat bereits in Angriff genommen worden, aber eine notwendige Herausforderung besteht überdies in der Mobilisierung der europapolitisch relevanten Ressourcen in Nordrhein-Westfalen. Das im Land vorhandene Fachwissen zu europäischen Themen ist immens. Wichtig ist die Identifizierung und aktive Nutzung dieses Potentials. An diesem Punkt setzt die Forschungsinitiative Nordrhein-Westfalen in Europa (FINE) an der Heinrich-Heine-Universität an.

Die Schnittstelle zwischen Landes- und Europaforschung

Die Forschungsinitiative Nordrhein-Westfalen in Europa (FINE)

Die FINE nahm ihre Arbeit im Januar 1999 auf. Sie wird vom Ministerium für Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert, von Univ.-Prof. Dr. Ulrich von Alemann geleitet und von der wissenschaftlichen Mitarbeiterin Claudia Münch betreut. Die Forschungsstelle FINE ist am Lehrstuhl für Politikwissenschaft II der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf angesiedelt.

Das Ziel von FINE ist es, mit wissenschaftlichen Service- und Transferleistungen eine zentrale Schnittstelle zwischen europaorientierter Wissenschaft und Praxis in Nordrhein-Westfalen zu etablieren. Dafür wird ein Netzwerk nordrhein-westfälischer Forscher

und Praktiker aufgebaut, dem FINE ein regelmäßiges Diskussionsforum bietet. Gemäß der Zielsetzung umfasst das Aufgabenprofil von FINE die Arbeitsfelder Dienstleistung, Kommunikation, Forschung und Transfer.

Mit der Politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalen hat FINE das erste Forschungsprojekt erfolgreich abgeschlossen.¹⁶ Im Jahr 2000 konnte zudem eine Konferenz zu dem Thema „Nordrhein-Westfalen zwischen Brüssel und Berlin. Eine Region im Spannungsfeld“ durchgeführt werden.¹⁷

Im Juli 2001 begannen die Arbeiten an dem nun fertig gestellten Handbuch *Europa in NRW – Wer macht was in NRW für Europa?*¹⁸ Dieses Handbuch macht die europapolitisch relevanten Strukturen innerhalb Nordrhein-Westfalens sichtbar und transparent. Das unübersichtliche Geflecht der Beziehungen zwischen Nordrhein-Westfalen und der EU wird hier entwirrt und systematisiert. Zu dieser strukturellen Dimension liefert das Handbuch auch wissenschaftliche Informationen über die Vernetzungen der regionalen und supranationalen Ebene in verschiedenen Politikbereichen. Damit kann diese Publikation von den europapolitisch interessierten Akteuren in Nordrhein-Westfalen als ein Instrument zur Knüpfung von Kooperationsbeziehungen und Netzwerken genutzt werden.

Die Szene der europapolitischen Akteure in Nordrhein-Westfalen ist stetigen Änderungen unterworfen. Die Herausforderungen durch die fortschreitende Europäische Integration erfordern immer neue Anpassungsleistungen seitens der nationalen, regionalen und kommunalen Ebene. So sind nicht nur Umstrukturierungsprozesse, sondern auch die Schaffung neuer Institutionen zu beobachten.

Europa betrifft uns alle. Diese Feststellung ist allerdings noch nicht in sämtliche Winkel unseres Bundeslandes durchgedrungen. Besonders auf kommunaler Ebene findet das Thema Europa unterschiedliche Behandlungsformen. Kreise und kreisfreie Städte zeigen eine Palette von der Einrichtung eigener Europabüros bis hin zur Nichtbehandlung dieses Themas.

Doch insbesondere auf der vierten Ebene der Europäischen Union muss und wird sich ein Umdenken ankündigen. Hier zeigt sich besonders, inwieweit der Einfluss europäischer Politik einen dauerhaften Anpassungsprozess nötig macht.

Die Liste der Akteursgruppen, die sich dem Thema Europa mehr und mehr zuwenden, ist lang. Hervorgehoben werden sollen der wissenschaftliche, der soziale und der kulturelle Bereich. In diesen klassischen, hauptsächlich in der Länderverantwortung liegenden Gebieten wird erkannt, wie wichtig die Einbeziehung Europas ist. Denn nur wer sich gut mit Europa auskennt, ist in der Lage, Chancen zu nutzen und eigenen Einfluss geltend zu machen.

Viel Potential liegt noch brach. Nordrhein-Westfalen ist, gemessen an den Möglichkeiten, erst am Anfang der Bewältigung europäischer Herausforderungen. Doch die Sensibilisierung für dieses Thema hat in weiten Teilen stattgefunden.

Eines ist sicher: Die Landschaft der europapolitisch Involvierten in Nordrhein-Westfalen wird sich stetig neu gestalten. Zu erwarten ist weniger eine Reduzierung als vielmehr eine Komplexitätsintensivierung der Akteure und der Zuständigkeiten. Um diesen neuen Herausforderungen gerecht zu werden, will die Forschungsinitiative Nordrhein-Westfa-

¹⁶ Vgl. dazu: von Alemann und Brandenburg (2000).

¹⁷ Vgl. dazu den Tagungsband: Forschungsinitiative Nordrhein-Westfalen in Europa (FINE) (2000).

¹⁸ Vgl. von Alemann und Münch (2003).

len in Europa eine Online-Version des Handbuchs erstellen. Die Online-Datenbank soll auf dem Fundament des Handbuchs aufbauen, Anregungen aus der Praxis aufnehmen und zusätzliche Bereiche integrieren.

Nicht nur die erleichterte Pflege bietet einen Anreiz zur Erstellung einer Datenbank. Besonders interessant sind die Ausbaumöglichkeiten im Themengebiet Europa. Zwar stellen unterschiedlichste Einrichtungen in Nordrhein-Westfalen Informationen und Links zum Thema EU im Netz zur Verfügung, jedoch gilt auch hier, dass die zersplitterten Informationen gebündelt und in ein überschaubares und benutzerfreundliches Format gebracht werden müssen. In unserer Datenbank „Handbuch Europa in NRW“ soll die Printversion ausgebaut werden. Neben einer ständigen Erweiterung des Adressbestandes sollen zusätzliche Bereiche aufgenommen werden. Geplant ist unter anderem eine ausführliche Literaturdatenbank zum Thema Europa und Nordrhein-Westfalen, ein Überblick über die Städtepartnerschaften in Nordrhein-Westfalen und eine Infosite zu aktuellen europabezogenen Aktionen in Nordrhein-Westfalen.

Außerdem soll die Eingrenzung des Handbuchs auf die geographische Fläche Nordrhein-Westfalens etwas gelockert werden. So gibt es auch außerhalb der Grenzen, beispielsweise in den EUREGIOs, Akteure, die in direktem Zusammenhang mit unserem Bundesland stehen und daher Erwähnung finden sollten. Gleiches gilt selbstverständlich für Ansprechpartner in Berlin oder Brüssel.

Oberstes Gebot für das Vorhaben ist und bleibt die Benutzerfreundlichkeit. Schon der Anspruch an das Handbuch forderte, mehr zu sein als ein bloßer Adresslieferant. So soll auch die Datenbank über eine typische Linksammlung hinausgehen und kurze Informationen zu den entsprechenden Links bereitstellen.

Da uns vor allem die Nützlichkeit und die Nutzbarkeit unserer Daten am Herzen liegen, möchten wir im Jahr 2006 eine neu überarbeitete Auflage des Handbuchs herausbringen. Trotz der umfangreich gestalteten Datenbank bleiben die Vorteile eines Buchs zum Nachschlagen erwiesen. Im alltäglichen Gebrauch ist ein Handbuch mit eigenen Notizen und Hervorhebungen der benutzerfreundlichere Partner.

Um die Entstehung von Kooperationsbeziehungen und Netzwerken in Nordrhein-Westfalen zu unterstützen, möchte FINE im Herbst 2003 in Kooperation mit der Landesregierung ein Europaforum NRW zum Thema „Europa in NRW – Eine Region steigert ihre Europafähigkeit“ in Düsseldorf durchführen.

Das geplante Symposium soll die Beiträge zum Handbuch zusammenführen. Wenige Monate nach dessen Erscheinen bildet die Tagung eine hilfreiche Grundlage für die Verbesserung von Kooperationsbeziehungen zwischen den europarelevanten Akteuren in Nordrhein-Westfalen. Wir möchten ein Forum bieten, das es den Interessierten erleichtert, Kontakte zu knüpfen und zu intensivieren.

Die ganztägige Veranstaltung soll als Kontakt-, Informations- bzw. Diskussionsforum genutzt werden. Dazu werden Autoren des Handbuchs eingeladen, die zum einen eigene Tätigkeitsfelder vorstellen und zum anderen in Podiumsdiskussionen zu unterschiedlichen Themenkomplexen eingebunden werden.

Das Symposium soll als Auftaktveranstaltung verstanden werden, an die sich kleinere, an bestimmten Akteursgruppen orientierende Workshops anschließen. Ein Ziel dieser Workshops besteht darin, Ideen auszutauschen, Kontakte zu schließen, Informationen zu erhalten und Problembereiche zu diskutieren. Das Hauptanliegen besteht in der Steigerung

der Europafähigkeit der nordrhein-westfälischen Akteure. Dabei soll definiert werden, was „europafähig“ konkret für die einzelnen Akteursgruppen bedeutet und welche Voraussetzung zur Umsetzung erfüllt werden müssen.

Der Konvent zur Zukunft der EU hat im Sommer 2003 seine Arbeit an einem Entwurf für eine Europäische Verfassung abgeschlossen. Dieser Verfassungsentwurf bildet nun die Grundlage für die Beratungen der nächsten Regierungskonferenz. Fraglich bleibt noch, ob es gelingt, den Vertragsentwurf als Gesamtpaket zu verabschieden. Vor allem aus den Reihen der Konventsmitglieder wird befürchtet, dass dieses, auf breiten Konsens angelegte Papier wieder aufgeschnürt wird und damit erneut Kompromisslösungen gefunden werden müssen. Fest steht allerdings schon jetzt, dass durch den Konvent Vorschläge eingebracht wurden, die die Angelegenheiten der Bundesländer betreffen und ihr Verhältnis zur EU in weiten Teilen neu definieren könnten. Das Ziel von FINE ist es, diesen Reformprozess aus nordrhein-westfälischer Perspektive zu begleiten und die möglichen Auswirkungen in Kooperation mit den relevanten Akteuren aus Nordrhein-Westfalen zu analysieren.

Bibliographie

33. Europaministerkonferenz der Länder am 25./26. September 2002 in Essen. TOP 1: Orientierungspunkte zur EU-Strukturpolitik nach 2006. <http://www.europaminister.de/downloads/emk33.pdf> (15.9.2003)
- ALEMANN, Ulrich VON und Patrick BRANDENBURG. *Nordrhein-Westfalen. Ein Land entdeckt sich neu*. Sonderausgabe für die Landeszentrale für Politische Bildung Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf 2000. (Schriften zur politischen Landeskunde Nordrhein-Westfalens; 13)
- ALEMANN, Ulrich VON und Claudia MÜNCH (Hrsg.). *Handbuch Europa in NRW – Wer macht was in NRW für Europa?* Opladen 2003.
- BOLDT, Hans und Werner REH. *Instrumente der Landespolitik in der Europäischen Gemeinschaft*. In: Ulrich VON ALEMANN, Rolf HEINZE und Bodo HOMBACH (Hrsg.). *Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa*. Bonn 1990, 59-71.
- BUCHHEIM, Ute. *Regionale Interessenvertretung in Europa*. Opladen 2002.
- FORSCHUNGSINITIATIVE NORDRHEIN-WESTFALEN IN EUROPA (FINE) (Hrsg.): *Europa Forum NRW: NRW zwischen Brüssel und Berlin. Eine Region im Spannungsfeld. Symposium am 3.11.2000 in Düsseldorf*. <http://www.fine.uni-duesseldorf.de/> (14.10.2003).
- GABBE, Jens. „Grenzüberschreitende Zusammenarbeit – Euregio und Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen“, in: Pantaleon GIAKOUMIS (Hrsg.). *NRW im Wettbewerb der Regionen in der EU*. Aachen 1999, 5-16.
- JOCHIMSEN, Reimut. „Die wirtschaftliche Zukunft des Landes NRW im Europa der Zukunft“, in: Ulrich VON ALEMANN, Rolf HEINZE und Bodo HOMBACH (Hrsg.). *Die Kraft der Region. Nordrhein-Westfalen in Europa*. Bonn 1990.
- LÄUFER, Thomas (Hrsg.). *Vertrag von NIZZA. Texte des EU-Vertrages und des EG-Vertrages, Charta der Grundrechte der EU, deutsche Begleitgesetze*. Bonn 2002.
- PETZINA, Dietmar. „Die Formierung einer europäischen Region. Probleme und Prozesse in NRW seit den fünfziger Jahren“, in: Wilfried LOTH und Peter NITSCHKE (Hrsg.). *Nordrhein-Westfalen in Europa. Probleme und Chancen des Standorts*. Opladen 1997, 39-50. (Reihe Grundlagen für Europa; 1)

ROMBECK-JASCHINSKI, Ursula. *Nordrhein-Westfalen, die Ruhr und Europa. Föderalismus und Europapolitik 1945-1955*. Essen 1990. (Düsseldorfer Schriften zur neueren Landesgeschichte und zur Geschichte Nordrhein-Westfalens; 29)

SCHREIBER, Folker. „Die Vertretung des Landes NRW bei der EU in Brüssel“, in: Pantaleon Giakoumis (Hrsg.). *NRW im Wettbewerb der Regionen in der EU*. Aachen 1999, 85-92.