

Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies

Rheinische Friedrich Wilhelms-Universität Bonn



Wolfgang Clement

**Perspektiven
nordrhein-westfälischer
Europapolitik**

**Discussion
Paper**

C 48
1999

Wolfgang Clement, MdL, geboren 1940, ist Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen seit 1998. Nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Münster war er Redakteur und schließlich stellvertretender Chefredakteur der Westfälischen Rundschau. Von 1981-1986 war Wolfgang Clement Sprecher des SPD-Parteivorstandes und von 1986 bis 1988 Chefredakteur der Hamburger Morgenpost. Ab 1989 war er Chef der Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, ab 1990 im Rang eines Ministers für besondere Aufgaben. Er wurde 1995 Minister für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr. Seit 1993 ist Ministerpräsident Clement Mitglied des Landtages.

Dokumentation eines „ZEI-Europaforums“
am 29. April 1999

Wolfgang Clement

Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik

I.

Der Begriff der europäischen Integration steht als Synonym für das immer stärkere Zusammenwachsen Europas und hat uns in den letzten Jahren und Jahrzehnten manchmal eine trügerische Sicherheit vermittelt.

Es ist ja auch unbestreitbar: Die Geschichte der europäischen Integration ist eine Erfolgsgeschichte.

Die Europäische Union ist ein Raum von Demokratie und Freiheit, von Wohlstand und Wachstum. Sie ist bereit, weitere Staaten aufzunehmen, die sich zur Einhaltung dieser Prinzipien verpflichten. Dies ist aber nur der eine Teil des europäischen Hauses, von dem Michail Gorbatschow 1990 gesprochen hat, sozusagen die „bel étage“. Gorbatschow meinte allerdings das „gesamteuropäische Haus“. Und auf einen Teil dieses gesamteuropäischen Hauses richtet sich derzeit tagtäglich unsere Aufmerksamkeit.

Denn er steht für: ethnische Konflikte, das Wiedererstarken nationalistischer Strömungen, und eine erschreckende Bereitschaft zu Gewalt, Unterdrückung und Vertreibung.

Der Kriegsschauplatz Kosovo, nur wenig mehr als 1000 Kilometer von hier entfernt, zeigt die gleichen Symptome der Abkehr von gemeinsamen europäischen Prinzipien, die Verabschiedung von den Grundwerten der

Staatengemeinschaft, wie wir es vor wenigen Jahren schon einmal in Bosnien erlebt haben:

Wir werden Zeuge einer eklatanten Verletzung von Menschenrechten, von unvorstellbaren Greueln an der Bevölkerung. Wir erleben Vertreibung und Völkermord und die Zerstörung von Heimat und Lebensgrundlagen.

Das bestürzt uns. Es macht uns aber auch entschlossen zum Handeln, selbst zum militärischen Eingreifen, wenn politische Lösungen zur Beendigung des Völkermordes im Kosovo wegen mangelnder Einigungsbereitschaft einer Seite, - der serbischen Seite - anders nicht zu erreichen sind.

Der frühere Bundesminister Erhard Eppler hat in der Wochenzeitung „Die Zeit“ am 15. April 1999 zu den NATO-Luftangriffen Stellung genommen. Erhard Eppler steht nun wahrlich nicht im Verdacht, ein militanter Politiker zu sein. Er schreibt:

„Die unzähligen Einwände, berechtigt, einleuchtend, fundiert, haben nur zwei Haken. Einen im Blick auf die letzten Wochen: Wäre uns heute wohler, wenn der Westen nach dem Scheitern von Rambouillet einfach zugesehen hätte, wie Milosevic das Kosovo ethnisch säubert, etwas langsamer, aber dann wohl gründlicher?

Und einen im Blick auf hier und heute: Die Einwände helfen denen nicht, die nun zu entscheiden haben, wie es weiter gehen soll. Dazu bedürfte es der Alternativen, und die sind entweder verschwommen und wolkig oder offenkundig unbrauchbar. Natürlich ist es einfach zu rufen: Schluss mit den Luftangriffen! Was dann bliebe, wären ein triumphierender Diktator, ein ethnisch fast gesäubertes Kosovo, einige hunderttausend verzweifelter Vertriebener, die irgendwo in Zelten ihrer verwüsteten Heimat nachtrauern, dazu eine NATO, die zum Gespött der Welt geworden wäre. Friede wäre das nicht.“

II.

Es gibt zum gegenwärtigen Zeitpunkt aus meiner Sicht keine Alternative zum militärischen Eingreifen der NATO in Jugoslawien. Gerade das Fehlen einer Alternative macht aber zweierlei deutlich:

1.) Der Primat der Politik muss trotz der Militäreinsätze gewahrt bleiben. Nur eine gleichzeitige aktive Friedenspolitik legitimiert den Militäreinsatz. Die Vereinten Nationen müssen dabei bald wieder die Rolle spielen, die ihnen zukommt.

Wir brauchen eine Verhandlungslösung für den gesamten Balkan, die der Gewalt ein Ende setzt, die eine dauerhafte Friedensperspektive schafft und die deshalb Russland einbezieht.

Die Initiative der Bundesregierung von Mitte April 1999 hat hierzu einen erfolgversprechenden Anstoß gegeben.

2.) Die Europäische Union braucht dringend eine Gemeinsame Verteidigungs-, Außen- und Sicherheitspolitik. Wir müssen uns fragen, wie lange Europa seine Sicherheitsprobleme auf dem eigenen Kontinent, im gesamt-europäischen Haus, maßgeblich von den USA lösen lassen will. Auf diese Frage bietet auch der neue Unionsvertrag (Amsterdamer Vertrag) noch keine ausreichende Antwort.

III.

Nun zu unserem eigentlichen Thema, zu den Perspektiven nordrhein-westfälischer Europapolitik.

Spätestens mit der Einführung des Euro ist jedem deutlich geworden, in welchem Umfang Denken und Handeln in nationalstaatlichen Bezügen im Europa der Union an Bedeutung verloren haben und weiter verlieren werden.

Das Wirtschaftsleben wird schon heute stärker durch europäische als durch nationale Gesetze und Regelungen geprägt. Diese Tendenz wird weiter zunehmen.

Die Europäisierung anderer Politiksektoren - Geld-, Finanz- und Steuerpolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Zuwanderungspolitik - , ist in vollem Gange und notwendig.

Ob es um die Aufnahme von Bürgerkriegsflüchtlingen, die Bekämpfung des organisierten Verbrechens oder um wirkliche Einflussnahme auf der internationalen Bühne geht:

Ohne Europa, ohne die Europäische Union können diese Fragen nicht mehr gelöst werden.

Erfolgreiche europäische Politik - zumal in der Außen- und Sicherheitspolitik - setzt dann aber auch voraus, dass Europa seine neu hinzugekommenen Kompetenzen tatsächlich wahrnimmt.

IV.

Wer heute die genuin „deutsche“, die „französische“, „belgische“ oder „niederländische“ Europapolitik sucht, wird immer weniger fündig werden. Die Akzente haben sich verändert. Denn durch die europäische Integration entstehen neue Wirtschafts- und Kulturräume, die sich auch in Konkurrenz zu den Nationalstaaten entwickeln können.

Nordrhein-Westfalen beispielsweise gehört zum nordwest-europäischen Raum, der durch eine besonders enge wirtschaftliche und kulturelle Verflechtung bestimmt wird. Die Niederlande, Belgien, Luxemburg und Nordfrankreich sind uns in der ökonomischen Wirklichkeit näher als manche deutschen Länder. Bayern oder Sachsen gehören wieder zu anderen grenzüberschreitenden Räumen. Für Schleswig-Holstein steht die Zusammenarbeit im Ostseeraum im Mittelpunkt.

Zugegeben: Den grenzüberschreitenden Räumen fehlt in der Regel noch eine ausgeprägte symbolische oder emotionale Bindung. Sie haben meist auch noch keine feste institutionelle Gestalt gefunden. Vielleicht benötigen sie diese Gestalt auch gar nicht.

Aber: Nach meiner Überzeugung werden die grenzüberschreitenden Räume beim weiteren Prozess der europäischen Integration zu den Gewinnern zählen. Insofern ist die gelegentlich noch geäußerte Sorge um eine neue deutsche „Vormacht“ in Europa unbegründet. Die verschiede-

nen Teile Deutschlands orientieren sich in Richtung verschiedener geographischer, ökonomischer und politischer Räume, die alten Staatsgrenzen werden faktisch immer mehr überlagert.

V.

Das „Projekt Europa“ wird nur Erfolg haben, wenn es gelingt, zwischen zentralistischer Gestaltungssillusion und provinziellem Egoismus einen goldenen Mittelweg zu finden.

Dies gilt in besonderem Maße für die Beschäftigungspolitik, die mit dem Vertrag von Amsterdam zu einem zentralen Thema europäischer Politik geworden ist. Auch nach Amsterdam muss Beschäftigungspolitik jedoch regional gestaltet und umgesetzt werden und darf sich nicht in den Hoffnungen auf einen Europäischen Beschäftigungspakt, der alle Probleme löst, erschöpfen.

Worum geht es in diesem Pakt, an dem zurzeit in Brüssel so intensiv gearbeitet wird?

Es geht vor allem darum, zu einer gemeinschaftlich abgestimmten Gestaltung von Rahmenbedingungen für mehr Wachstum und Beschäftigung zu kommen, etwa in der Steuerpolitik, in der Sozial- und Umweltpolitik.

Hierbei spielt selbstverständlich auch die Geldpolitik eine äußerst wichtige Rolle. Ich glaube aber, die jüngsten Zinssenkungen haben gezeigt, dass die EZB sich ihrer Verantwortung bewusst ist und diese auch ausfüllt.

Aber machen wir uns nichts vor:

Auch dieser Pakt allein kann unsere Probleme vor Ort nicht lösen. Er kann nur die Rahmenbedingungen schaffen, die notwendig sind, um das regionale Entwicklungspotential umfassend zu nutzen. Alle Anstrengungen auf zentraler europäischer Ebene können die Bemühungen der Mitgliedstaaten und Regionen nicht ersetzen. Vielmehr muss die Zuständigkeit und Verantwortung weiterhin bei den Mitgliedstaaten, Regionen und vor allem bei den Sozialpartnern bleiben.

So notwendig deshalb die beschäftigungspolitische Ergänzung der Wirtschafts- und Währungsunion im Vertrag von Amsterdam ist, so sehr geht es in Zukunft darum, bei der Fortentwicklung und Umsetzung der europäischen Beschäftigungsstrategie den notwendigen Handlungs- und Gestaltungsspielraum im Bereich des regionalen Arbeitsmarktes, aber auch bei der regionalen Wirtschaftsförderung zu erhalten. Der Erhalt der Handlungsspielräume ist das vitale Interesse nordrhein-westfälischer Europapolitik.

Denn europäischer Wirtschaftsföderalismus kann nicht zentralistische Feinsteuerung, sondern nur die Befähigung zur Selbststeuerung und Selbstorganisation im Rahmen gemeinsamer Ziele sein. Ich begrüße es daher, wenn die Kommission zu der Auffassung kommt, dass die regionale und lokale Entwicklung integraler Bestandteil der europäischen Beschäftigungsstrategie sein, und dass sie deshalb die regionale und lokale Entwicklung stärken muss. Ich hoffe, dass dieser Prozess durch die neue Kommission forciert wird.

Wollen wir zu besseren Ergebnissen kommen, muss der europäische Prozess auf die regionale Ebene heruntergebrochen werden. In Nordrhein-Westfalen werden wir deshalb unsere erfolgreich begonnenen Gespräche zum Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit fortsetzen. Dieses Bündnis ist unser Beitrag zum Europäischen Beschäftigungspakt.

Noch einmal zusammengefasst: Der politische und ökonomische Erfolg des europäischen Integrationsmodells hängt davon ab, dass die Handlungsspielräume von Regionen und Kommunen nicht nur erhalten bleiben, sondern sogar noch erweitert werden. Wir benötigen eine sorgfältige Balance zwischen gemeinschaftlichen Rahmenbedingungen und Flexibilität und Freiraum gerade auf regionaler Ebene.

Beispiel Beihilfenpolitik: Ich habe den Eindruck gewonnen, dass die EU-Kommission unsere Handlungsspielräume in der Regionalpolitik durch eine immer restriktivere Beihilfenkontrolle mehr und mehr einschränkt. Niemand bestreitet die Notwendigkeit einer europäischen Beihilfenkon-

trolle, um faire Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt zu gewährleisten. Die Kommission sollte sich dabei aber auf die Subventionen wirklich europäischen Ausmaßes beschränken, die den Wettbewerb im europäischen Rahmen gravierend beeinflussen.

Wer in Europa Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung sichern und fördern will, kann nicht gleichzeitig das wirtschaftliche Leben in den starken Regionen dämpfen wollen. Wir brauchen klare gemeinsame Regeln, zugleich aber mehr Handlungsfreiraum für die Regionen. Hierzu müssen in einem ersten Schritt die Grenzen für genehmigungsfreie Beihilfen („de-minimis-Regeln“) von derzeit 100.000 Euro für drei Jahre ganz deutlich angehoben werden.

VI.

Wir brauchen eine neue Architektur für die EU des 21. Jahrhunderts. Diese muss vom zentralistischen Integrationsmodell Abschied nehmen.

Die europäische Integration hält bis heute fest am Modell der zentralistischen Integration von oben, an der „Methode Monnet“. Die Erfolge dieser Integration von oben kann und will niemand bestreiten. Sie erlebt im Euro einen krönenden Höhepunkt.

Dieses Integrationskonzept passt aber nicht länger zu einer - bald erweiterten - Europäischen Union am Übergang zum 21. Jahrhundert.

Wir täten gut daran, auf der EU-Ebene das neue Politikverständnis und die geänderten gesellschaftlichen Realitäten in ganz Europa zur Kenntnis zu nehmen. Und diese lassen sich zusammenfassen in den Begriffen der Dezentralität, der Subsidiarität und der Eigenverantwortung.

Das Europa des 21. Jahrhunderts wird auf neue Formen der Willensbildung und der Steuerung politischer und wirtschaftlicher Prozesse setzen müssen,

- mehr auf dezentrale Koordination denn auf zentrale Lenkung,
- mehr auf Eigeninitiative und Kreativität denn auf Vorgaben von oben,

- mehr auf Vielfalt denn auf Uniformität.

Es wäre gut, wenn Deutschland mit seinen positiven Erfahrungen bundesstaatlicher Organisation hier eine Vorreiterrolle auch auf der EU-Ebene spielen könnte. Damit will ich keineswegs einem „Export“ unseres Föderalismus als Modell für Europa das Wort reden.

Denn auf der europäischen Ebene wird es weder eine Kopie des deutschen Bundesstaates noch eines anderen traditionellen Verfassungsmodells geben. Es entsteht - wie Hans-Peter Ipsen vor Jahren zu recht formuliert hat - ein Gebilde „sui generis“, ganz eigener Prägung. Auch das Wort unseres Verfassungsgerichts vom „Staatenverbund“ zeugt letztlich von der Unsicherheit über den Umgang mit diesem neuen Gebilde.

Das auf europäischer Ebene entstehende neue Gebilde wird auch nicht über „Staatlichkeit“ im herkömmlichen Sinne mit Staatsvolk, Staatsgewalt und Staatsterritorium verfügen. Wir werden in Europa eine Art „zusammengesetzter Staatsgewalt“ haben, an deren Ausübung die verschiedenen Ebenen gemeinsam beteiligt sind.

Auch die legitimatorische Grundlage der Politik wird weiterhin primär - nicht ausschließlich - auf der nationalen, regionalen und lokalen Ebene angesiedelt sein.

Aus Sicht der Länder bedeutet das zweierlei:

1.) Es wird Zeit, dass in den EG-Verträgen endlich die Existenz der Länder und Regionen ernsthaft zur Kenntnis genommen wird. Es wird Zeit, dass der Grundsatz „regionaler Autonomie“, die Anerkennung der regionalen Identität und ein eigenes Klagerecht der Länder in den Verträgen festgeschrieben werden.

2.) Es wird Zeit, dass wir in Europa zu einer präziseren Aufgabenverteilung kommen, die Spielräume für nationale und regionale Lösungen lässt.

Dabei ist ein pragmatisches Vorgehen erforderlich. Denn eines ist klar:

So wünschenswert und notwendig eine Aufgabenverteilung in der Form eines Kompetenzkatalogs nach Art unseres Grundgesetzes auch ist, sie

wird angesichts der unterschiedlichen Verfassungstraditionen in den Mitgliedstaaten kurzfristig nicht zu erreichen sein.

Voraussetzung für die Aufstellung eines EU-Kompetenzkataloges ist vorab eine breite öffentliche Diskussion über Ziele und Prioritäten des politischen Handelns auf der europäischen Ebene. Denn es wäre gefährlich, wenn wir uns ohne klare politische Zielsetzungen in eine abstrakte Kompetenzdiskussion begeben würden.

Aus pragmatischen Gründen ist deshalb die Überarbeitung einzelner Vertragsbestimmungen vordringlich, die nur vage als Zielbestimmung formuliert sind - vor allem solche aus dem Wirtschaftsbereich.

So zum Beispiel die „Verwirklichung des Binnenmarktes“ im bisherigen Artikel 100a des EG-Vertrages. Die EU-Kommission versteht diese Vorschrift als Zugriffsmöglichkeit auf alle Politikbereiche, die auch nur entfernt den gemeinsamen Binnenmarkt tangieren.

Ein weiteres Beispiel: Vor wenigen Wochen hat der EuGH den Artikel 130 EG-Vertrag (Industriepolitik) als geeignete Grundlage für ein Programm zur Förderung der sprachlichen Vielfalt in der Informationsgesellschaft bewertet. Die kulturelle Komponente - die auf Grund von Artikel 128 EG-Vertrag Einstimmigkeit im Rat voraussetzt - hat er nicht als bedeutsam erachtet.

Bei allem Pragmatismus im Umgang mit der Fortentwicklung der EU: Die notwendige Neuorientierung wird auch in einer neuen konstitutionellen Politik Ausdruck finden müssen. Deshalb muß der Fahrplan für die nächste Regierungskonferenz einerseits die für die Osterweiterung der EU notwendigen institutionellen Reformen berücksichtigen, andererseits aber auch den berechtigten föderalen Anliegen der Länder Rechnung tragen.

ISSN 1435-3288

ISBN 3-933307-48-1



Zentrum für Europäische Integrationsforschung
Center for European Integration Studies
Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Walter-Flex-Straße 3
D-53113 Bonn
Germany

Tel.: +49-228-73-1880
Fax: +49-228-73-1788
<http://www.zei.de>