

## EUROPA ALS GANZES

### BEGRIFF UND STELLUNG DER "REGIONEN" IM RAHMEN DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Gerhard HITZLER, Brüssel\*

mit 1 Abb. und 2 Tab. im Text

#### INHALT

1.	Einleitung .....	11
2.	Die "Region" als Handlungsebene der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaft .....	12
3.	Die "Regionen" in der Subventionskontrolle durch die EG-Kommission ...	17
4.	Grenzüberschreitende Kooperation zwischen "Regionen" .....	19
5.	Die Beteiligung der "Regionen" an dem Entscheidungsprozeß auf Gemeinschaftsebene .....	20
6.	Die "regional ausgewogene" Vertretung auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft .....	22
7.	Schlußfolgerungen .....	23
8.	Endnoten .....	24
9.	Summary .....	24

#### 1. EINLEITUNG

"Region" ist eines der wenigen Wörter im Sprachgebrauch der Europäischen Gemeinschaft (EG oder Gemeinschaft), das sich problemlos in alle Amtssprachen übersetzen läßt. Dennoch ist der Begriff der Region denkbar unpräzise und wird je nach dem Zusammenhang und dem Standpunkt des jeweiligen Redners oder Schreibers in einem unterschiedlichen Sinn gebraucht.

Vor dem Hintergrund des weltweiten Multilateralismus, der supranationalen Organisation und der zunehmenden internationalen Verflechtung der Weltwirtschaft wird die Europäische Gemeinschaft zum Beispiel aus der Sicht der UNO oder des GATT häufig selbst als "regionaler Zusammenschluß" bezeichnet. Gemeint ist dabei, daß West-, Mittel- und Südeuropa zusammen nur eine unter mehreren Weltregionen darstellen.

\* Dr.jur. Gerhard Hitzler, Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Mitglied im Kabinett Peter M. Schmidhuber, B-1049 Brüssel, Rue de la Loi 200

Demgegenüber betreiben sowohl die Gemeinschaft als auch ihre Mitgliedsstaaten jeweils eine "Regionalpolitik". Dies setzt eine regionale Differenzierung innerhalb des jeweiligen Territoriums voraus. Schließlich hat sich spätestens seit den Diskussionen um den "Vertrag über die Europäische Union", der im Februar 1992 in Maastricht unterzeichnet wurde (Amtsblatt der EG C191 v. 29.7.1992), der Begriff vom "*Europa der Regionen*" eingebürgert. Damit wird die von den meisten Mitgliedsstaaten geteilte Zielvorstellung einer dezentral und föderal aufgebauten EG mit einer mehrstufigen vertikalen Gewaltenteilung und mit möglichst bürger nahen Entscheidungen umschrieben.

Für diese unterschiedlichen Sachverhalte gibt es keine einheitliche Definition der "Region" - und kann es wohl auch keine geben.

## 2. DIE "REGION" ALS HANDLUNGSEBENE DER REGIONALPOLITIK DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Mit dem Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957 setzten sich die Mitgliedsstaaten unter anderem zum Ziel, "ihre Volkswirtschaften zu einigen und deren harmonische Entwicklung zu fördern, indem sie den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete verringern" (PRÄAMBEL). Im Rahmen dieser Zielsetzung betreibt die Gemeinschaft seit 1975 eine spezifische Regionalpolitik. Mit der Einheitlichen Europäischen Akte (1987) wurde dafür unter dem Stichwort "wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt" ("Kohäsion") eine ausdrückliche Kompetenz der Gemeinschaft eingeführt (Artikel 130a-c EWGV). In diesem Zusammenhang wurden auch die spezifischen Aufgaben des "Europäischen Fonds für regionale Entwicklung" (EFRE) präzisiert (Art. 130c EWGV).

Dem mit der Einheitlichen Europäischen Akte erteilten Auftrag folgend wurden die Rechtsgrundlagen und die Arbeitsweise der *strukturpolitischen Instrumente* der Gemeinschaft, darunter die des Regionalfonds, 1988 präzisiert und besser aufeinander abgestimmt.<sup>1)</sup> Mit dieser sogenannten Reform der *Strukturfonds* wurden folgende Grundsätze verfolgt:

- Räumliche und sachliche Konzentration der Interventionen auf vorrangige Gebiete und prioritäre Maßnahmen.
- Einführung einer "Partnerschaft" im Sinne einer engen Konzertierung zwischen der EG-Kommission, dem betreffenden Mitgliedsstaat und den von ihm bezeichneten zuständigen Behörden auf nationaler, lokaler und sonstiger Ebene.
- Verfolgung eines kohärenten Ansatzes unter Einbeziehung der übrigen Gemeinschaftspolitiken und in Abstimmung mit den auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene verfolgten Strategien.

Die Verwirklichung dieser Grundsätze setzte eine Definition der förderfähigen Regionen und der an den Entscheidungsprozessen zu beteiligenden regionalen und lokalen Behörden voraus.

Was die *Definition der förderfähigen Regionen* betrifft, wurde dabei auf die "Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS)"<sup>2)</sup> zurückgegriffen, die vom Statistischen Amt der EG in Zusammenarbeit mit den anderen Kommissionsdienststellen erstellt wurde, um einen einheitlichen Bezugsrahmen für die Regionalstatistik der Gemeinschaft zu schaffen. Diese Systematik stützt sich aus praktischen Gründen, die mit der Verfügbarkeit der Daten und der Durchführung der Regionalpolitik zusammenhängen, an erster Stelle auf die derzeitigen institutionellen Gliederungen der Mitgliedsstaaten. Sie verwendet eine hierarchische Gliederung der Regionen in jedem Mitgliedsstaat auf drei Ebenen: NUTS I, NUTS II und NUTS III (vgl. Tabelle 1).

- Die *Ebene der NUTS I* umfaßt in der Bundesrepublik Deutschland (BR Deutschland) die Bundesländer, in Belgien die Regionen, in Spanien die autonomen Gemeinschaften und in den anderen Mitgliedsstaaten zum Teil fiktive Zusammenfassungen von Verwaltungsgliederungen mit vergleichbarer Ausdehnung. Bei den kleinsten Mitgliedsstaaten Luxemburg, Irland und Dänemark entspricht die Ebene I dem gesamten Territorium dieser Staaten. Nach der derzeitigen NUTS-Systematik gibt es in der EG 66 entsprechende Regionen (plus fünf neue Bundesländer im Bereich der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik).
- Die *Ebene der NUTS II* entspricht in der BR Deutschland den Regierungsbezirken, in Frankreich und Italien den Regionen, in Belgien und den Niederlanden den Provinzen sowie in den anderen Mitgliedsstaaten vergleichbaren Verwaltungsgliederungen. Insgesamt gibt es in der Gemeinschaft nach der NUTS-Systematik 189 Regionen der Ebene 2 (einschließlich der neuen Bundesländer in der BR Deutschland).
- Die *Ebene der NUTS III* entspricht in der BR Deutschland den Kreisen und in Frankreich den Départements sowie in den anderen Mitgliedsstaaten vergleichbaren Verwaltungsgliederungen. Insgesamt gibt es nach der NUTS-Systematik in der EG 1.047 Regionen dieser Ebene (829 ohne die Kreise in den neuen Bundesländern der BR Deutschland).

Obwohl sichergestellt werden soll, daß auf der gleichen NUTS-Ebene jeweils Regionen von vergleichbarer Größe erfaßt werden, gibt es zwischen den Regionen auf der gleichen Ebene in Wirklichkeit erhebliche Unterschiede in Bezug auf Fläche, Bevölkerung, wirtschaftliches Gewicht oder administrative Bedeutung. So ist die Ebene I in drei Fällen identisch mit der Ebene des EG-Mitgliedsstaates. Die Bevölkerungszahl der Regionen der Ebene II schwankt zwischen 100.000 (Aostatal) und 10,3 Mill. Einwohnern (Ile-de-France). Nicht alle der EG-Mitgliedsstaaten kennen tatsächlich eine entsprechende dreistufige Untergliederung ihrer staatlichen Organisation; zum Teil wurde sie fiktiv nur zur Anwendung des Gemeinschaftsrechtes eingeführt.

Mitgliedsstaat*	NUTS I		NUTS II		NUTS III	
B	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
DK 1)	-	1	-	1	Amter	15
D 2)	Länder	11	Regierungsbezirke	31	Kreise 2)	328
GR	Groups of development regions <sup>3)</sup>	4	Development regions	13	Nomoi	51
E	Agrupacion de comunidades autonomas	7	Comunidades autonomas + Mellila y Ceuta	18	Provincias	52
F	Zeat + D.O.M. <sup>4)</sup>	8	Régions	22	Départements	96
IRL	-	1	-	4	-	4
I	Gruppi di regioni <sup>3)</sup>	11	Regioni	1	Planning regions	9
L	-	1	-	20	Provincie	95
NL	Landsdelen	4	Provincies	1	-	1
P	Continente + Regioes autonomas	3	Comissaoes de coordenacao regional+Regioes autonomas	12	C.O.R.O.P.-Regio's <sup>5)</sup>	40
UK	Standard regions	11	Group of counties <sup>3)</sup>	7	Grupos de Concelhos	30
EUR 12		66		35	Counties/Local authority regions	65
				174		829

1) In den meisten Tabellen und Karten wird eine Unterteilung in 3 Regionen verwendet.

2) Ohne Regionen der früheren Deutschen Demokratischen Republik (5 Länder, 15 Bezirke, 218 Kreise).

3) Einteilung nur für Zwecke der EG

4) D.O.M. = Départements d'Outre-Mer (französische Übersee-Departements)

5) Coördinatie Commissie Regionaal Onderzoeksprogramma

\* Legende vgl. Tabelle 2

Tabelle 1: Übereinstimmung zwischen NUTS-Ebenen und nationalen Verwaltungsgliederungen in der Europäischen Gemeinschaft (1987)

Fläche (1.000 km <sup>2</sup> )									
Mitgliedsstaat	NUTS I			NUTS II			NUTS III		
	Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.
B	10.2	0.2	16.8	3.4	2.40	4.4	0.7	0.10	2.0
DK	43.1	43.1	43.1	43.1	43.10	43.1	2.9	0.10	6.2
D	22.3	0.4	70.6	8.0	0.40	17.5	0.8	0.04	2.9
GR	33.0	3.8	56.7	10.1	2.31	19.1	2.6	0.33	5.4
E	72.1	7.2	215.0	28.0	0.03	94.2	9.7	0.01	21.7
F	71.1	12.0	145.6	24.6	1.10	91.0	6.4	0.11	91.0
IRL	68.9	68.9	68.9	68.9	68.90	68.9	7.7	3.30	12.1
I	27.4	13.6	44.4	15.1	3.30	25.7	3.2	0.21	7.6
L	2.6	2.6	2.6	2.6	2.60	2.6	2.6	2.60	2.6
NL	10.4	7.3	11.3	3.5	1.40	5.3	1.0	0.11	3.5
P	30.7	0.8	88.9	13.1	0.80	26.1	3.2	0.80	8.8
UK	22.2	7.3	78.8	7.0	0.70	31.7	3.8	0.40	26.1
EUR 12	33.7	0.2	215.0	13.3	0.03	94.2	2.8	0.01	91.0

Bevölkerung (1.000) - 1.1.1990 *									
Mitgliedsstaat	NUTS I			NUTS II			NUTS III**		
	Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.	Durchschnitt	Min.	Max.
B	3.316	964	5.740	1.105	231	2.243	230	37	975
DK	5.135	5.135	5.135	5.135	5.135	5.135	342	47	608
D	5.698	674	17.104	2.022	478	5.168	186	33	2.012
GR	2.511	897	3.806	773	187	3.806	196	21	3.492
E	5.560	1.478	10.466	2.162	124	6.903	747	57	4.894
F	7.077	3.965	10.660	2.573	248	10.660	569	72	2.504
IRL	3.498	3.498	3.498	3.498	3.498	3.498	394	83	1.335
I	5.234	1.602	8.912	2.879	115	8.912	604	93	3.980
L	378	378	378	378	378	378	378	378	378
NL	3.723	1.594	6.967	1.241	212	3.220	367	54	1.258
P	3.446	253	9.809	1.477	253	3.643	342	79	1.901
UK	5.203	1.583	17.384	1.814	1.583	2.045	876	73	6.770
EUR 12	4.910	253	17384	2.022	115	10.660	390	21	6.770

\* Greece - Eurostat estimates; France - results of census 5.3.1990 (estimate for Corse)

\*\* NUTS III - 1987

Tabelle 2: Fläche und Bevölkerung in den Regionen der Europ. Gemeinschaft, 1990  
 B=Belgien, DK=Dänemark, D=Bundesrepublik Deutschland, GR=Griechenland, E=Spanien, F=Frankreich, IRL=Irland, I=Italien, L=Luxemburg, NL=Niederlande, P=Portugal, UK=Großbritannien

Je nach der Zielsetzung bzw. der relativen Schwere der Probleme wird für die Intervention der Strukturfonds der Gemeinschaft auf unterschiedliche Ebenen abgestellt:

- Die "*Regionen mit Entwicklungsrückstand*" (Ziel Nr. 1) werden auf der Ebene II abgegrenzt (Verordnung 2052/88, Art. 8/1).
- Die "*Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung*" (Ziel Nr. 2) umfassen Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtische Verdichtungsräume). Sie werden auf der Ebene NUTS III abgegrenzt, können jedoch auch nur Teilgebiete davon umfassen.
- Die förderfähigen "*Regionen des ländlichen Raums*" (Ziel 5b) werden noch kleinräumiger abgegrenzt.

Die Bestimmung der an den Entscheidungsverfahren zu beteiligenden zuständigen regionalen oder lokalen Stellen überläßt das Gemeinschaftsrecht voll den EG-Mitgliedsstaaten. Gleiches gilt für die Auswahl der Repräsentanten der regionalen und lokalen Ebene in den bei der EG-Kommission eingerichteten Ausschüssen zur Begleitung der Verwaltung der Strukturfonds. Allerdings würde es keinen Sinn machen, wenn ein Mitgliedsstaat unter dem Stichwort der "Partnerschaft" oder im Rahmen der genannten Ausschüsse als Vertreter der regionalen Belange die Repräsentanten einer Verwaltungseinheit benennen würde, denen gegenüber er selbst weisungsbefugt ist.

Gleiches gilt für den Bereich der erst in der Entwicklung begriffenen *Europäischen Raum- und Regionalplanung*. Die für die Raumplanung zuständigen Minister der EG-Mitgliedsstaaten haben sich auf drei informellen Ratstagungen im November 1989 in Nantes, im November 1990 in Turin und im November 1991 in Den Haag für eine grenzüberschreitende kohärente Raum- und Regionalplanung ausgesprochen. In einer Entschließung vom 26.10.1990 hat das Europäische Parlament ausdrücklich ein konzentriertes Vorgehen der Gemeinschaft im Bereich der Raumplanung gefordert (Amtsblatt/EG C 295/652 v. 26.11.1990). Die EG-Kommission hat in ihrem Ende 1990 vorgelegten Bericht "*Europa 2000 - Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft*" (1991) in diesem Zusammenhang insbesondere die Einführung von Konsultationsverfahren zwischen den Mitgliedsstaaten und der EG-Kommission gefordert, die durch die Einrichtung eines Ausschusses zur Raumentwicklung organisiert werden sollten. Da die entsprechenden Planungskompetenzen in den einzelnen Mitgliedsstaaten auf sehr unterschiedlicher Ebene angesiedelt sind, möchte es die Kommission jedoch auch insoweit den Mitgliedsstaaten überlassen zu entscheiden, welche Vertreter der regionalen Ebene sie in den Ausschuß entsenden wollen.

Dieselbe Zurückhaltung hat die EG-Kommission bei der Einsetzung des "*Beirats der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften*" im Juni 1988 (Amtsblatt EG C 247/23 v. 6.9.1988) geübt, der die EG-Kommission in allen Fragen der regionalen Entwicklung und insbesondere bei der Ausarbeitung und Durchführung der Regionalpolitik der

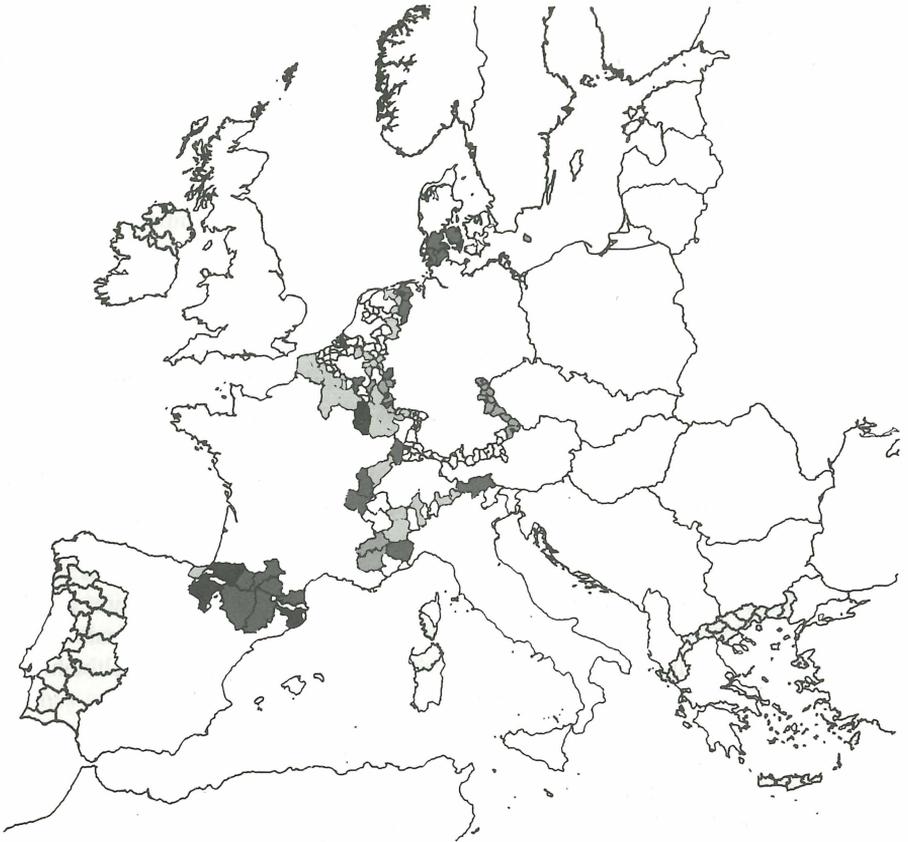
Gemeinschaft beraten soll. Die Kommission hat lediglich festgelegt, daß der Beirat aus 42 Mitgliedern besteht, die auf regionaler oder lokaler Ebene ein Wahlmandat innehaben müssen. Um eine entsprechende Repräsentation dieser Mitglieder zu gewährleisten, wurde jedoch festgelegt, daß die Mitglieder des Beirats "auf gemeinsamen Vorschlag der Versammlung der Regionen Europas, des Internationalen Gemeindeverbands und des Rates der Gemeinden und Regionen Europas" bestellt werden. Innerhalb des Beirats wurden zwei Fachgruppen gebildet, von denen die eine mit Vertretern der Regionen und die andere mit Vertretern der lokalen Gebietskörperschaften besetzt ist.

### 3. DIE "REGIONEN" IN DER SUBVENTIONSKONTROLLE DURCH DIE EG-KOMMISSION

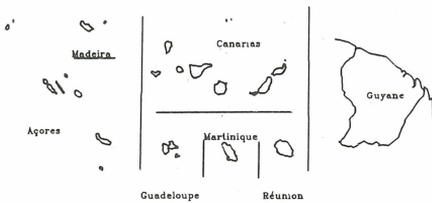
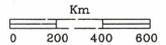
Nach Art. 92 des Vertrages über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (1957) sind "staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art", die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedsstaaten beeinträchtigen. Darunter fallen auch Regionalbeihilfen, d.h. Beihilfen, die zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung nicht des gesamten Staatsgebiets, sondern regional begrenzt gewährt werden. Beihilfen, die eine Region in eigener Hoheit und aus eigenen Mitteln vergibt, sind dann "Regionalbeihilfen", wenn sie nur in einem Teilgebiet der Region gewährt werden. Diese Unterscheidung hat deswegen Bedeutung, weil für Regionalbeihilfen und "horizontale" Beihilfen (z.B. Mittelstands-, Forschungs- und Umweltbeihilfen) unterschiedliche Genehmigungsvoraussetzungen gelten.

Am großzügigsten ist die EG-Kommission bei der Genehmigung von "Beihilfen zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten, in denen die Lebenshaltung außergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht" (Art. 92 Abs. 3a EWGV). Diese Gebiete werden auf der NUTS-Ebene II abgegrenzt. Das materielle Kriterium zur Bestimmung der Förderwürdigkeit entspricht dem für die Abgrenzung der Ziel-1-Gebiete im Sinne der Strukturfonds der Gemeinschaft. Danach darf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (in Kaufkraftparitäten) höchstens 75 % des Gemeinschaftsdurchschnittes betragen.

In den anderen Gebieten ist die Regionalförderung nach Art. 92 Abs. 3c EWGV zu beurteilen. Für die Beurteilung von Regionalbeihilfen auf dieser Grundlage hat die Kommission 1982 Grundsätze festgelegt, die eine einheitliche Beurteilung der sehr unterschiedlichen Förderpraxis der Mitgliedsstaaten gewährleisten sollen. Diese Grundsätze wurden 1988 fortgeschrieben (Amtsblatt EG C212/2 v. 12.8.1988). Abgestellt wird hier auf die NUTS-Ebene III, also Bezirke bzw. Arbeitsmarkregionen. Als Faustregel gilt, daß ein um so größerer Teil des Gebietes eines Mitgliedsstaates zum Regionalfördergebiet erklärt werden kann, je ärmer dieser Mitgliedsstaat im Vergleich zur Gemeinschaft ist, und daß die zulässige Förderintensität um so höher ist, je größer der Entwicklungsrückstand der betroffenen Region ist.



Quelle : KEG



Klassifizierung der INTERREG Regionen

- Ziel 1
- Ziel 2 - vollständig anspruchsberechtigt
- Ziel 2 - teilweise anspruchsberechtigt
- Ziel 5b - vollständig anspruchsberechtigt
- Ziel 5b - teilweise anspruchsberechtigt
- Teilweise Ziel 2 und teilweise Ziel 5b
- Nur INTERREG Artikel 10 Gebiete

Abb. 1: Die neue Rolle der Grenzstädte und -regionen. INTERREG - Die Grenzregionen der Gemeinschaft (Quelle: "Europa 2000 - Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft" 1991)

Daraus folgt eine Begrenzung und Abstufung der Fördermöglichkeiten innerhalb der Gemeinschaft, die unabhängig davon gilt, ob die Mittel aus nationalen, regionalen oder lokalen Kassen stammen. Der Handlungsspielraum der "Regionen" unterscheidet sich insoweit nicht von dem der Zentralstaaten. Sie haben gegebenenfalls auch ein eigenes Klagerecht gegen eine Entscheidung der EG-Kommission, mit der die Genehmigung für Beihilfen abgelehnt wird, die von den "Regionen" aus ihren Mitteln gewährt werden sollten.

#### 4. GRENZÜBERSCHREITENDE KOOPERATION ZWISCHEN "REGIONEN"

Die grenzüberschreitende Kooperation zwischen Regionen – die nicht notwendigerweise benachbart sein müssen – beruht im wesentlichen auf der Eigeninitiative der Beteiligten. Die Kommission unterstützt im Rahmen des INTERREG-Programmes eine aktivere grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen regionalen und lokalen Gebietskörperschaften an den Binnengrenzen der Gemeinschaft. Ergänzend dazu hat die EG-Kommission gemeinsam mit der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen (LACE), eine Einrichtung zur Unterstützung der grenzüberschreitenden Kooperation, ins Leben gerufen. LACE stellt Dienstleistungen zur Unterstützung grenzüberschreitender Aktivitäten wie Beratung durch Experten, ein Datenbanknetz und Workshops für Ausbildungszwecke zur Verfügung. Eine Förderung der Kooperation auch mit Regionen in Drittstaaten ist möglich, insbesondere im Rahmen des PHARE-Programmes.

Abgesehen von der geographischen Lage als Voraussetzung für eine Förderung durch die Gemeinschaft gibt es keine Selektionskriterien der Gemeinschaft zur Festlegung der *"teilnahmeberechtigten" Regionen*. Es ist im wesentlichen Sache des nationalen Verfassungsrechtes, zu entscheiden, welcher Handlungsspielraum den Regionen für die Entwicklung entsprechender Initiativen einzuräumen ist. Traditionell wurde die Zusammenarbeit zwischen Regionen aus verschiedenen Staaten eher als internationale und nicht als interregionale Angelegenheit betrachtet. Seit Anfang der achtziger Jahre wurden auf Betreiben der Gemeinschaft, des Europarats und der Arbeitsgemeinschaft europäischer Grenzregionen jedoch verschiedene neue Gremien geschaffen und bereits existierende erweitert, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern. Soll diesen Gremien über den bloßen Informationsaustausch hinaus auch eine Entscheidungs- und Planungskompetenz zukommen, bedarf es als Grundlage jedoch einer zwischenstaatlichen Vereinbarung.

Das entscheidende Kriterium ist somit darin zu erblicken, ob die beteiligten Regionen auf den von der Zusammenarbeit betroffenen Gebieten eigene Befugnisse besitzen und daraus eine Abschlußkompetenz auch über die Grenzen des eigenen Staates hinaus gegeben ist. Eine Kooperation ist nur erfolgversprechend zwischen Regionen, die vor vergleichbaren Problemen stehen und über vergleichbare Handlungsmöglichkeiten verfügen. Die Kooperationspartner müssen also nicht nur geographisch und bevölkerungsmäßig, sondern vor allem staatsrechtlich ein ähnliches Gewicht besitzen. Der

Gemeinschaft ist es allerdings verwehrt, den Mitgliedsstaaten oder Drittstaaten insoweit Vorschriften zu machen.

Abbildung 1 zeigt die Grenzregionen der EG und deren Klassifizierung. Die Regionen sind auf der Ebene NUTS III abgegrenzt; die finanzielle Förderung ist jedoch bei einigen auf ein grenznahe Teilgebiet beschränkt.

## 5. DIE BETEILIGUNG DER "REGIONEN" AN DEM ENTSCHEIDUNGS- PROZESS AUF GEMEINSCHAFTSEBENE

Die Europäische Gemeinschaft wurde von den Mitgliedsstaaten gegründet. Sie ist selbst kein Bundesstaat, doch ist sie offen für Bundesstaaten als Mitglieder. Die Gemeinschaft hat sich bisher jedoch gegenüber dem innerstaatlichen Verfassungsaufbau der Mitgliedsstaaten strikt neutral verhalten. Dies bedeutet, daß die Gemeinschaft an sich als Ansprechpartner nur die Mitgliedsstaaten selbst kennt. Rechte und Pflichten aus den Gründungsverträgen der drei Europäischen Gemeinschaften betreffen unabhängig von ihrer internen Organisation formell bisher nur die Mitgliedsstaaten. Es ist den Mitgliedsstaaten zum Beispiel frei gestellt, die Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht der regionalen Ebene vorzubehalten. Bei einer verzögerten oder fehlerhaften Umsetzung der Richtlinie kann sich der Mitgliedsstaat dann jedoch gegenüber der Gemeinschaft nicht auf seine spezielle interne Organisationsstruktur berufen.

Konsequenz daraus ist, daß den Regionen oder Ländern nur der Weg der Beteiligung an den innerstaatlichen Meinungsbildungsprozessen bleibt, soweit sie eigene Kompetenzen haben, die von der Tätigkeit der Gemeinschaft berührt werden. Eine gewisse Ausnahme stellen nur die Entscheidungen im Rahmen der Strukturfonds dar. Wie bereits dargestellt, wird bei diesen Entscheidungen eine echte "Partnerschaft" zwischen der Gemeinschaft, den Mitgliedsstaaten und der regionalen Ebene angestrebt. Damit die unterschiedlichen Handlungsebenen wirksam koordiniert werden können und eine erfolgsorientierte Aufgabenverteilung möglich ist, muß ein ständiger Dialog zwischen allen Stellen geführt werden, die jeweils in ihrem Verantwortungsbereich Strukturpolitik betreiben. Auch in diesem Rahmen sind jedoch die Regionen bzw. Länder nicht unmittelbar an den abschließenden Entscheidungen auf Gemeinschaftsebene beteiligt.

Ähnliches gilt für den 1988 eingesetzten "Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften". Dieser Beirat hat nur beratende und nicht entscheidende Funktion.

Demgegenüber würde der in Maastricht unterzeichnete "Vertrag über die Europäische Union" (Amtsblatt EG C 191 v. 29.7.1992) bei seiner Ratifizierung für die Stellung und Handlungsmöglichkeiten der Regionen und Länder wesentliche Fortschritte bringen. Mit diesem Vertrag erfolgte der Einstieg in eine echt föderale Verfassung der Gemeinschaft. Die Existenz einer weiteren staatlichen Ebene unterhalb der Mitgliedsstaaten wird darin ausdrücklich anerkannt.

Auch nach dem Vertrag von Maastricht bleibt der Europäische Rat das eigentliche Entscheidungszentrum der Gemeinschaft. Er setzt sich zusammen aus den Vertretern der Mitgliedsstaaten. Während bisher dafür nur Mitglieder der Regierungen der Gesamtstaaten (Minister oder Staatssekretäre) zugelassen waren, soll der Rat nach der Neuregelung "aus je einem Vertreter jedes Mitgliedsstaates auf Ministerienebene" bestehen, "der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedsstaates verbindlich zu handeln" (Art. 146 n.F.). Dies eröffnet die Möglichkeit, daß die Regionen, die über eine eigene Regionalregierung verfügen, bei den Beratungen auf Ratsebene unmittelbar durch einen "Regionalminister" vertreten werden können, soweit es um die Behandlung von Materien geht, die nach innerstaatlichem Recht in die Zuständigkeit der Regionen fallen. Es muß lediglich sichergestellt sein, daß der entsprechende Regionalminister nicht nur im Namen seiner Region, sondern für den gesamten Mitgliedsstaat zu handeln befugt ist. Damit die Regionen bzw. Länder diese durch das Gemeinschaftsrecht eingeräumte Möglichkeit auch tatsächlich nutzen können, ist jedoch eine entsprechende Umsetzung in nationales Recht erforderlich.

Als neue Einrichtung der Gemeinschaft wird ein Beratender Ausschuß aus Vertretern der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften, "*Ausschuß der Regionen*" genannt, eingesetzt (Vertrag von Maastricht, Art. 198 a-c). Dieser Ausschuß besteht – ebenso wie der Wirtschafts- und Sozialausschuß – aus 189 Vertretern. Die großen Mitgliedsstaaten, darunter die BR Deutschland, stellen davon jeweils 24 Mitglieder, Luxemburg als der kleinste Mitgliedsstaat immerhin noch 6 Mitglieder. Da es nur in wenigen Mitgliedsstaaten echte Regionen mit eigenen Kompetenzen und Entscheidungsorganen gibt, beschränkt sich dieser Ausschuß bewußt nicht auf Vertreter der regionalen Ebene, sondern bezieht auch die lokale Ebene mit ein. Dies dürfte dazu führen, daß sich der Ausschuß wohl in zwei Kammern konstituieren wird.

Der Ausschuß der Regionen hat zwar nur beratenden Charakter, er muß jedoch zwingend angehört werden, bevor die Gemeinschaft Entscheidungen in bestimmten, die Regionen bzw. Länder besonders stark tangierenden Bereichen (berufliche Bildung und Jugend, Regional- und Strukturpolitik, transeuropäische Netze, Gesundheitswesen und Kultur) trifft. Außerdem hat der Ausschuß das Recht zu Initiativstellungen, soweit spezifische regionale Interessen berührt werden.

Der Vertrag von Maastricht überläßt es bewußt den Mitgliedsstaaten, darüber zu entscheiden, welche Vertreter sie in den Ausschuß entsenden wollen. Damit trägt die Gemeinschaft der Tatsache Rechnung, daß die Ausgestaltung der innerstaatlichen Verfassungsordnung Sache der Mitgliedsstaaten selbst ist. Es erscheint jedoch schwer vorstellbar, daß die Mitgliedsstaaten mit föderalem Aufbau nur Vertreter der Regionalregierungen entsenden, während die stärker zentralistisch organisierten Mitgliedsstaaten lediglich Vertreter der lokalen Gebietskörperschaften entsenden. Damit der Ausschuß die ihm zugedachte Funktion erfüllen kann, erscheint unabdingbar, daß die vertretenen Gebietskörperschaften eigene Zuständigkeiten und Entscheidungsbefugnisse haben, die vom Handeln der Gemeinschaft berührt werden können. Für die Vertre-

tung der von der Zentralregierung weisungsabhängigen Verwaltungsgliederungen ist in diesem Ausschuß kein Raum, da die entsprechenden Interessen ja bereits durch die notwendige Beteiligung der Regierungen der Mitgliedsstaaten sichergestellt ist.

Eine Rolle bei der Vorbereitung dieses Regionalaussschusses spielt die "*Versammlung der Regionen Europas (VRE)*". Sie hat einen Ausschuß damit beauftragt, bis zur nächsten Hauptversammlung der VRE im Januar 1993 den Entwurf einer Geschäftsordnung auszuarbeiten. Aus der Zusammensetzung der VRE lassen sich daher gewisse Schlußfolgerungen auf die voraussichtliche Besetzung des künftigen Regionalaussschusses ableiten. Wesentliche Vorarbeiten haben auch die deutschen Länder im Rahmen einer von den Europaministern eingesetzten Arbeitsgruppe geleistet. Allgemein dürfte die Definition anerkannt sein, daß in diesem Zusammenhang als "Regionen" die Gebiets-einheiten auf der Ebene unmittelbar unter den Mitgliedsstaaten anzusehen sind.

## 6. DIE "REGIONAL AUSGEWOGENE" VERTRETUNG AUF DER EBENE DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFT

Die Gemeinschaft ist bisher kein Bundesstaat und wird auch nach der Ratifizierung des Vertrages von Maastricht nicht zu einem europäischen Bundesstaat. Dies kommt nicht nur in der Zuständigkeitsverteilung zwischen der Gemeinschaftsebene und der Ebene der Mitgliedsstaaten zum Ausdruck, sondern insbesondere auch in der Tatsache, daß in allen Institutionen der Gemeinschaft sehr stark der Grundsatz der Gleichgewichtigkeit aller Mitgliedsstaaten zum Ausdruck kommt:

- Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden – mit Ausnahme des Vereinigten Königreichs – nicht in regionalen Wahlkreisen, sondern nach Länderlisten bestimmt. Die Zahl der Mandate ist nicht proportional zur Einwohnerzahl der Mitgliedsstaaten, sondern begünstigt sehr stark die kleineren Mitgliedsstaaten.
- Im Rat gilt für sensible und wichtige Bereiche, wie etwa dem der Steuerharmonisierung, nach wie vor der Grundsatz der Einstimmigkeit. In den Bereichen, in denen mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann, haben die Stimmen der kleineren Mitgliedsstaaten überproportional starkes Gewicht.
- Jeder Mitgliedsstaat ist in der Kommission mit mindestens einem Mitglied vertreten. Dies soll sogar dann weiter gelten, wenn die Kommission künftig möglicherweise verkleinert wird und auch die großen Mitgliedsstaaten nur ein Mitglied (bisher: zwei) stellen werden.
- Jeder Mitgliedsstaat benennt – de facto – mindestens einen (der derzeit 13) Richter des Europäischen Gerichtshofes.

Diese Konstruktion begünstigt die kleineren Mitgliedsstaaten. Es stellt sich jedoch im Hinblick auf die künftigen Erweiterungen der Gemeinschaft die Frage, ob dies nicht die

Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft beeinträchtigen oder der angestrebten bundesstaatsähnlichen Verfassung widersprechen könnte. Eine Lösung könnte hier die Zusammenfassung mehrerer kleinerer Mitgliedsstaaten zu einer Regionalgruppe innerhalb der Gemeinschaft darstellen.

## 7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Aus dem Gesagten ergibt sich, daß es im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft keinen allgemein gültigen, sondern nur einen funktionalen Begriff der "Region" gibt, und daß die Gemeinschaft die Definition der "Regionen" sowie insbesondere ihre Ausstattung mit Zuständigkeiten den Mitgliedsstaaten überläßt. Die Gemeinschaft kann den Mitgliedsstaaten keine föderale Gliederung vorschreiben und schon gar nicht eine Gliederung bestimmten Zuschnittes. Soweit die Gemeinschaft eine einheitliche Unterteilung in Regionen vornimmt, hat dies verwaltungstechnische und statistische Gründe. Bei dieser Gruppierung werden soweit wie möglich die bestehenden Verwaltungsgliederungen gemäß dem innerstaatlichen Recht der Mitgliedsstaaten übernommen.

Soweit es um eine echte Beteiligung der "Regionen" an den Entscheidungsverfahren geht, ist darauf abzustellen, ob die entsprechenden Gebietskörperschaften eigene Zuständigkeiten haben und politisch und rechtlich handlungsfähig sind. Soweit es um die gleichberechtigte Beteiligung von "Regionen" aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten geht, ist Voraussetzung für ein spannungsfreies Zusammenwirken, daß die Regionen ein einigermaßen vergleichbares politisches und rechtliches Gewicht besitzen.

Damit es zu einem echten *"Europa der Regionen"* kommen kann, hat die Gemeinschaft ein Interesse an der Existenz handlungsfähiger Regionen mit eigenen Zuständigkeiten auf der Ebene unterhalb der Mitgliedsstaaten. Ein mehrstufig gegliederter Staatsaufbau entspricht ihren Vorstellungen von "einer immer engeren Union der Völker Europas, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden" (Vertrag Europäische Union, Art. A), besser als eine straff zentralistische Organisation. Sie hat jedoch auch ein Interesse daran, daß die Regionen groß genug sind, daß sie politisch handlungsfähig und wirtschaftlich leistungsfähig sind. Die Gemeinschaft strebt ein solidarisches "Europa der Regionen" an, in dem gemeinsame Ziele verfolgt werden und mit dem sich alle Bürger identifizieren können, nicht aber ein "Europa der Kleinstaaten", das die gegenseitige Abgrenzung zum Handlungsprinzip erhebt und gemeinsames Handeln unmöglich macht.

Das Europäische Parlament hat bereits in einer Entschließung vom November 1988 (Amtsblatt EG Nr. C326/289 v. 19.12.1988) eine stärkere Regionalisierung der Gemeinschaft als wesentlicher Faktor der Entwicklung und des wirtschaftlichen Zusammenhalts, der Demokratisierung und der kulturellen Vielfalt gefordert. Es hat darauf hingewiesen, daß die Stärkung der Gemeinschaftsbefugnisse sowie die schrittweise Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaftsinstitutionen mit der Dezentralisierung bestimmter, nicht nur verwaltungstechnischer Funktionen und der Übertra-

gung von Mitbestimmungs- und Mitentscheidungsfunktionen auf Regionalbehörden einhergehen müsse, die den Volkswillen repräsentieren. Die Mitgliedsstaaten, die noch nicht über ein regionalisiertes System verfügen, sollten deshalb alles in die Wege leiten, um ein derartiges System einzuführen, und die Mitgliedsstaaten, die bereits in Regionen gegliedert sind, sollten deren Befugnisse anerkennen und achten, damit die Regionen ihre Aufgaben der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Entwicklung erfüllen können.

Die Gemeinschaft ist also mehr als nur offen gegenüber einer stärkeren Rolle der Regionen. Sie hat jedoch keine Handhabe, die Mitgliedsstaaten dazu zu zwingen, sich die entsprechenden internen Strukturen zu geben. Am überzeugendsten dürfte hier das positive Beispiel der wirtschaftlich und politisch erfolgreichen Bundesstaaten wirken.

## 8. ENDNOTEN

- 1) Verordnung Nr. 2052/88 des Rates vom 24.06.1988, Amtsblatt der EG Nr. L 185 vom 15.07.1988 und Verordnungen Nr. 4353/88, 4254/88, 4255/88 und 4256/88 des Rates vom 19.12.1988, Amtsblatt der EG Nr. L 374 vom 31.12.1988.
- 2) NUTS = Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques (vom Statistischen Amt der EG allgemein für die Erstellung von Datenreihen mit geographischem Bezug verwendete Systematik der Gebietseinheiten).

## 9. SUMMARY

### Gerhard Hitzler: Concept and position of the regions in the framework of the European Community

The word "region" can easily be translated in all official languages used in the European Community. There is, however, not a single definition and common concept of the "region" that could be used in an uniform way in all Member States and in the context of all Community policies. The notion of the "region" is a functional one which has to be seen against the background of the specific objectives of a given policy such as regional development and cohesion, control of State aids of transborder cooperation or in the institutional context of involving the regional level in the decision-making process in the various Community bodies.

In order to allow a comparison between Member States, for purely administrative purposes reference is made to a standard classification called "NUTS" (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques). This classification distinguishes between standard regions/Länder (level I), provinces/Bezirke (level II) and countries/Kreise (level III). For some Member States this classification is purely notional.

For other purposes and especially for the representation in decision-making or advisory bodies the definition of the "regions", the devolution of powers and the designation of the representatives of these "regions" is completely left to the discretion of the Member States. The Community does not intervene in the internal organization of a Member State and cannot impose a federal system throughout the Community.

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft](#)

Jahr/Year: 1992

Band/Volume: [134](#)

Autor(en)/Author(s): Hitzler Gerhard

Artikel/Article: [Begriff und Stellung der "Regionen" im Rahmen der europäischen Gemeinschaft 11-24](#)