

Michèle Knodt

# Die Regionen in Europa

## Diskussion über „die Regionen“

Die Diskussion um die Rolle von Regionen<sup>1</sup> erlebte seit Mitte der 1980er Jahre eine beträchtliche Konjunktur und fand den Weg auf die politische wie auch wissenschaftliche Agenda. Der politische wie auch der wissenschaftliche Diskurs haben sich nicht unabhängig voneinander entwickelt, sondern sind durch gegenseitige Stimulierungen gekennzeichnet. Die Dezentralisierung in den 1970er und 1980er Jahren führte zur Neubelebung regionaler Bewegungen mit dem Ziel der Schaffung regionaler, politischer und administrativer Strukturen.<sup>2</sup> Die verstärkte europäische Integration führte zudem zu einer stärkeren Betroffenheit der regionalen Ebene durch die europäische Politik. Dies mündete Ende der 1980er/Anfang der 1990er Jahre in die politische Forderung nach einem „Europa der Regionen“<sup>3</sup>, die von Seiten der Regionen in die europäische Debatte eingebracht wurde.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema „Regionen“ verläuft komplementär zum politischen Diskurs, geht aber darüber hinaus. Im politikwissenschaftlichen Diskurs kommt es durch die Einbeziehung der regionalen Ebene in der Analyse europäischer Politikgestaltung zur Entwicklung des Modells des Mehrebenensystems (der europäischen, nationalen, regionalen/lokalen Ebene) (vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch). Dabei wurden die Bedingungen und Herausforderungen von Politikgestaltung – vor allem der regionalen Ebene – in der EU erörtert. Denn: Der europäische Integrationsprozess hat den politischen Raum über die Grenzen des Nationalstaates hinweg ausgeweitet. Die gemeinschaftliche Ausübung politischer Hoheitsgewalt in der Europäischen Union (EU) hat die politischen Ordnungsstrukturen der Staaten nicht unangetastet gelassen. Sie berührt nicht nur die Regierungen der Mitgliedstaaten, sondern hat auch die subnationale Ebene erreicht. Regionale Akteure sind in das komplexe System transnationaler Entscheidungsprozesse in Europa integriert. Im Prozess der Europäisierung wird der Horizont für die Politikgestaltung relevanter Akteure, wie zum Beispiel die Regionen, erweitert. Sie sind nun durch das Mehrebenensystem stärker in die EU eingebunden, haben also einerseits mehr Möglichkeiten, in der EU-Politik mitzuwirken, andererseits mussten sie bestimmte Kompetenzen an die EU abgeben.

## Regionale Vielfalt im Europa der Regionen

Die Handlungsspielräume der Regionen in der europäischen Gemeinschaft unterscheiden sich erheblich. Dies hängt von drei Faktoren ab: (1) der verfassungsrechtlichen Stellung der Regionen im nationalstaatlichen Kontext; (2) der ökonomischen Stärke und (3) der Fähigkeit der Regionen zur strategischen Interaktion.

In der Literatur wurde bisher davon ausgegangen, dass die verfassungsrechtliche Stellung und die Wettbewerbsfähigkeit der regionalen Wirtschaft entscheidende Einflussgrößen für die Fähigkeit sind, regionale Interessen in der EU zu vertreten. Die verfassungsrechtliche Stellung gibt die rechtlichen Handlungskompetenzen vor, die in einigen Regionen im deutlichen Kontrast zu den regionalistischen Ansprüchen auf politische Selbstbestimmung stehen. Innerhalb der EG/EU findet sich die gesamte Bandbreite der möglichen verfassungsrechtlichen Stellung von Regionen.

### Föderal – regionalisiert – dezentralisiert – unitarisch/zentralisiert

Die Regionen in der EU mit der größten Kompetenzfülle und den weitestgehenden Mitwirkungsrechten sind Deutschland, Österreich, Belgien und mit Abstrichen Spanien. Letzteres könnte man ebenfalls als stark regionalisiert bezeichnen. Als eher schwach regionalisiert ist Italien einzuordnen. Am rechten Ende der Skala stand bis zur Regionalisierung des Landes ab Mitte 1997 Großbritannien. Nach der so genannten *devolution*, der Regionalisierung durch die Regierung unter Tony Blair, könnte man das Land ebenfalls als schwach regionalisiert, zumindest jedoch dezentralisiert, einstufen. Ein Beispiel für einen zentralisierten Staat ist Frankreich.

Der wirtschaftliche Entwicklungsstand der regionalen Wirtschaft ist ausschlaggebend für Gewinn oder Verlust aus der Binnenmarktintegration und der Abhängigkeit von finanziellen Zuwendungen der Europäischen Gemeinschaft. Gleichzeitig bestimmt er über die finanziellen und meist (zusammen mit den rechtlichen Regelungen über die finanzielle Ausstattung der Regionen) auch über die administrativen Ressourcen, die einer Region zur Verfügung stehen. Innerhalb Europas existieren erhebliche wirtschaftliche Unterschiede. Gemessen am Durchschnitt des Bruttoinlandsprodukts (BIP) in der Gemeinschaft der 15 Mitgliedstaaten erreichen die Regionen in der südlichen Peripherie der EU nur rund die Hälfte bis zwei Drittel des durchschnittlichen BIP der EU. Diese erstreckt sich von Griechenland über das südliche Italien, den Süden und Westen Spaniens sowie Portugal. Zudem findet sich eine ähnliche Situation im überwiegenden Teil der neuen Bundesländer in Deutschland sowie in den nördlichen und östlichen Bereichen Finnlands sowie im Norden und Westen Großbritanniens. Weit über dem Durchschnitt liegen dagegen Regionen im Bereich Norditalien, im Süden Deutschlands bis Österreich sowie im Norden Deutschlands und den BENELUX-Staaten (Belgien, Niederlande und Luxemburg).<sup>4</sup>

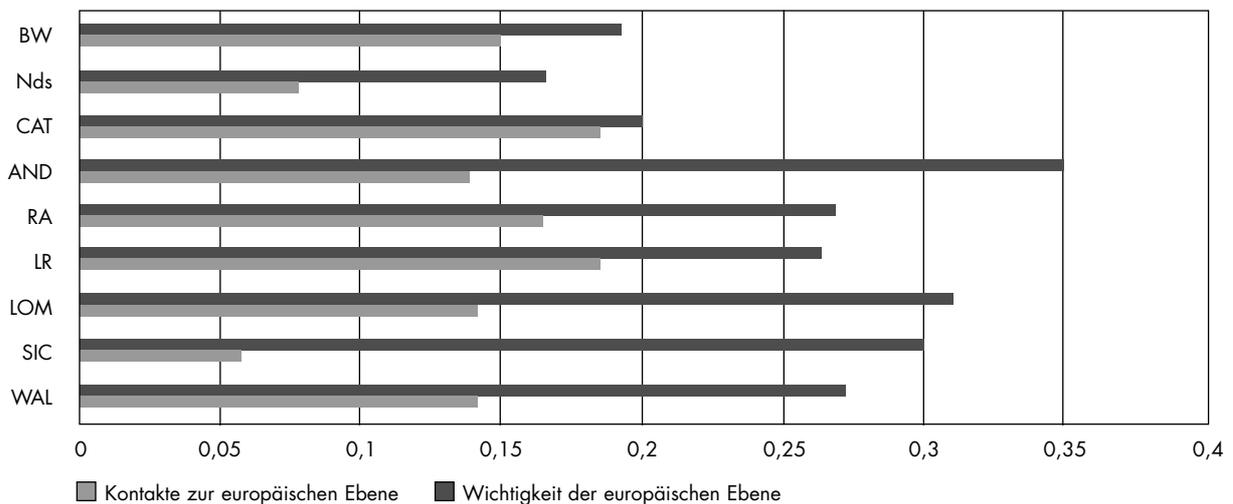
**Wirtschaftlicher Entwicklungsstand ist ausschlaggebend**

Doch nicht nur die verfassungsrechtliche Stellung und ökonomische Ressourcen bestimmen die Handlungsfähigkeit der Regionen in einem europäischen Mehrebenensystem. Wollen Regionen erfolgreich in der EU agieren, so sind sie gezwungen, in regem Kontakt nicht nur mit der nationalen, sondern auch mit der europäischen Ebene zu stehen. Die Fähigkeit, strategisch zu handeln und Kontakte mit unterschiedlichen Verantwortlichen zu knüpfen, ist jedoch nicht in jeder Region gleich ausgeprägt. Gerade empirische Befunde haben in den letzten Jahren gezeigt, dass die Fähigkeit zur „strategischen Interaktion“ unterschiedlich in den Regionen vorhanden ist (vgl. Knodt,

**Regionen müssen mit EU interagieren**

Tiefenwirkung europäischer Politik, 1998). Die folgende Grafik zeigt die Diskrepanz zwischen der Einschätzung der Kommunikation mit der europäischen Ebene als wichtig und der tatsächlich stattfindenden Interaktion. Die Angaben entstammen einer Befragung von Vertretern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in den angegebenen Regionen.

**EINSCHÄTZUNG DER WICHTIGKEIT DER EUROPÄISCHEN EBENE IM VERHÄLTNIS ZUR REALEN INTERAKTION MIT DIESEN (IN % DER ZUSTIMMUNG BZW. KONTAKTE)**



Aus Platzgründen sind die Regionen in diesem Beitrag wie folgt abgekürzt: Baden-Württemberg (BW), Niedersachsen (Nds), Katalonien (Cat), Andalusien (And), Rhône-Alpes (RA), Languedoc-Roussillon (LR), Lombardei (Lom), Sizilien (Sic) und Wales (Wal)  
Quelle: REGE, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 1996

Die Grafik zeigt deutlich, dass die Einschätzung der EU als wichtig für die Wohlfahrt in der Region nicht immer mit der Fähigkeit, eine aktive Interaktion mit der europäischen Ebene einzugehen verbunden ist. Nur im Fall Baden-Württemberg und Katalonien ist eine an nähernde Übereinstimmung bzw. enge Annäherung zu finden, sodass man davon ausgehen kann, dass es sich hier um einen hohen Grad an Zufriedenheit mit dem Verhältnis zur europäischen Ebene handeln sollte. Einen hohen Grad an Frustration sollte es dagegen in den Regionen Andalusien, Lombardei, Sizilien und Wales geben. Hier fallen die Einschätzung der Wichtigkeit und die realen Kontakte weit auseinander. Niedersachsen hat nach Sizilien eines der schlechtesten Kommunikationsergebnisse. Es hat sich gezeigt, dass beide Regionen erhebliche Probleme in der Kommunikation mit der europäischen Ebene aufweisen.

Es zeigen sich hier auch deutlich die übersteigerten Hoffnungen, die die schwächeren Regionen wie Andalusien und Sizilien gegenüber der europäischen Ebene hegen. Ohne die Fähigkeit zu interagieren, bleibt es jedoch schwierig, von der EU zu profitieren und diese zur Steigerung der regionalen Entwicklung zu nutzen.

**Regionale Betroffenheiten und Anforderungen durch das europäische Mehrebenensystem**

Zum einen waren die europäischen Regionen seit den 1980er Jahren von der zunehmenden Ausweitung des Tätigkeitsbereichs der Gemeinschaft stark betroffen, zum anderen sahen sie sich mit den Anforderungen des Regierens in einem mehrere Ebenen umfassenden Systems konfrontiert. Dies macht sich durch folgende Entwicklungen der europäischen Ebene bemerkbar:

– Die Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an die EU auch in Politikfeldern, die in die innerstaatliche Zuständigkeit der Regionen fallen: Dies sind meist die Bereiche Kultur, Medien, Bildung/Ausbildung, Gesundheit, Umwelt, Forschungs- und Technologiepolitik, regionale Wirtschaftsförderung, Landwirtschaft und Fischerei. In den föderal organisierten Staaten waren die Regionen im Laufe der 1980er Jahre zudem durch die Übertragung von Bundeskompetenzen an die Gemeinschaft von Kompetenzeinbußen im Bereich der Mitwirkung an der gesamtstaatlichen Willensbildung betroffen. Wollten die Regionen diese sich verstärkende Entwicklung abfedern, mussten sie sowohl die nationale als auch die europäische Ebene in ihre Handlungsstrategien einbeziehen.

**Übertragung von Kompetenzen auf EU-Ebene**

– Die zunehmende Kontrolle der regionalen und lokalen Behörden bei der Durchführung von EU-Recht durch nationale und europäische Behörden: Diese greift weit gehend in die Verwaltungsbefugnis der Regionen ein und geht in vielen Fällen über die bisher üblichen nationalen Kontrollmechanismen hinaus. Regionale Behörden mussten in zunehmenden Maße neben eigenen und nationalstaatlich definierten Maßstäben auch europäisch definierten Kontrollnormen gerecht werden und diese in ihre Verwaltungsabläufe integrieren.

**Zunehmende Kontrolle durch nationale und europäische Behörden**

– Die 1988 reformierte und stark ausgebaute Strukturpolitik der europäischen Gemeinschaft: Sie wirkt auf dreierlei Weise auf die Regionen ein. Zum einen schränkt sie die regionale Wirtschaftspolitik durch die Beihilfenkontrolle der EU-Kommission ein, die Subventionen für die regionale Wirtschaft nur in einem eingeschränkten Maße zulässt. Zum anderen jedoch eröffnet sie auch Zugangsmöglichkeiten zu neuen Ressourcen in Form der Strukturfondsförderung für unterschiedliche Probleme der regionalen Wirtschaft. Diese Ressourcen sind sowohl materieller Art (Fördermittel) als auch konzeptioneller Natur. Letzteres beinhaltet seit 1988 neue Konzeptionen regionaler Entwicklung, die die EG-Kommission durch ihre Strukturfondspolitik in die Regionen hineintransportiert. Damit verbunden ist drittens die Anforderung an die Regionen, die europäische Strukturpolitik unter geringer Beteiligung der Nationalstaaten mit der europäischen Ebene zu verhandeln und durchzuführen. Diese neue „Partnerschaft“ der europäischen und regionalen Ebene stellt ebenfalls hohe Ansprüche an die Handlungsfähigkeit der Regionen. Ähnliches gilt im Bereich der europäischen Förderprogramme der Forschungs- und Technologiepolitik.

**Mehr Fördermittel von der EU**

## **Regionale Antworten auf die europäischen Herausforderungen**

Der hier angerissenen Herausforderung an die europäischen Regionen begegneten diese mit verschiedenartigen Strategien. Bis heute kann man fünf Strategien unterscheiden: (1) das Bemühen der Regionen um innerstaatliche Mitwirkungsbefugnisse an Entscheidungen in EU-Angelegenheiten; (2) die Zusammenarbeit der Regionen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg; (3) die direkte Vertretung ihrer Interessen auf europäischer Ebene; (4) die Institutionalisierung der direkten Interessenvertretung innerhalb des Institutionengefüges der EG/EU sowie (5) der Versuch, Kompetenzen zurückzugewinnen.

### **Innerstaatliche Mitwirkung an Entscheidungen in EG-Angelegenheiten**

Wie oben ausgeführt sind vor allem Regionen in föderalen und regionalisierten Nationalstaaten durch die zunehmende EU-Integration in ihren innerstaatlichen Mitwirkungsrechten beschnitten worden. Dies betraf in den 1980er Jahren und Anfang der 1990er Jahre vor allem die Regionen in der Bundesrepublik Deutschland, Belgien und Italien. Die Bemühungen dieser Regionen um die Rückgewinnung sei hier am Beispiel der deutschen Länder veranschaulicht.

**Beispiel Deutschland**

Die Mitwirkung der deutschen Länder beruht traditionell auf zwei Prinzipien: (1) dem Informationsprinzip, das die Bundesregierung verpflichtet, den Bundesrat über alle Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften zu unterrichten, die für die Länder von Interesse sein könnten, und (2) der Mitwirkung der Länder durch den Bundesrat bei Übertragung von Hoheitsrechten von der Bundes- und Landesebene auf die Europäische Union. Mit dem Maastrichter Vertrag und der Grundgesetzänderung von 1993, insbesondere der Revision des Artikels 23 GG, gelang es den Bundesländern, das zweite Prinzip auszuweiten.<sup>6</sup> Der neue Art. 23 GG bindet seitdem die Übertragung von Hoheitsrechten von Bundes- und Landesebene auf die Europäische Union an die Zustimmung des Bundesrates. Danach gilt nun Folgendes: (1) in Angelegenheiten der EU wirken durch den Bundesrat die Länder mit (Art. 23 Abs. 2 GG); (2) wenn im Schwerpunkt Gesetzgebungsbefugnisse der Länder betroffen sind, ist die Auffassung des Bundesrates „maßgeblich zu berücksichtigen“ (Letztentscheidungsrecht) (Art. 23 Abs. 5 GG); (3) in anderen Fällen „berücksichtigt“ die Bundesregierung die Stellungnahme des Bundesrates (Art. 23 Abs. 5 GG); (4) LändervertreterInnen können in europäischen Gremien – einschließlich des Ministerrates – die Verhandlungen führen, wenn es um ausschließliche Länderkompetenzen geht (Art. 23 Abs. 6 GG). Sie sind dann dem Bundesrat verantwortlich.

**EU-Rat und  
Kommission –  
Verhandlungen mit  
Ländervertretern**

Mit Letzteren ist eine weitere Form der Beteiligung angesprochen, die Entsendung von LändervertreterInnen in die deutsche Delegation zu den Verhandlungen in den Beratungsgremien des Rates und der Kommission, die von dem Bundesratsverfahren betroffen sind. Die vom Bundesrat bestimmten LändervertreterInnen sind in der Regel höhere VerwaltungsbeamtInnen aus den jeweils zuständigen Ministerien, die über die nötige Sachkenntnis der zu verhandelnden Materie verfügen. Sie sind Mitglieder der deutschen Delegation. In der Bestellung der EU-Gremien durch LändervertreterInnen ist ein deutliches Übergewicht der größeren Landesverwaltungen von Nordrhein-Westfalen, Bayern und Baden-Württemberg festzustellen. Damit haben die Bundesländer Anfang der 1990er Jahre ihre innerstaatlichen Mitwirkungsrechte erheblich ausgeweitet.

**Prinzipien der  
Subsidiarität und  
Partnerschaft**

Die fortschreitende europäische Integration, wie sie oben beschrieben wurde, hatte vor allem Anfang der 1990er Jahre auch im Fall der Regionen aus dezentralisierten und unitarisch/zentralistischen Nationalstaaten Auswirkungen auf die innerstaatliche Mitwirkung. Gerade die seit 1988 reformierte Strukturpolitik bietet für Regionen in diesen Staaten durch die Einführung der Prinzipien der Subsidiarität und Partnerschaft neue Horizonte für politische Entscheidungsträger unterhalb der Ebene der Nationalstaaten. Darüber hinaus erhöhten sich die Ausgaben der EU für die Lösung regionaler Probleme. Diese Entwicklungen hatten eine starke Mobilisierungswirkung auf Regionen in dezentralisierten und zentralistischen Staaten zum Schutz vor fortschreitender Marginalisierung bzw. zur Erschließung neuer Quellen des politischen Einflusses zur Folge. Beispiele hierfür sind Katalonien wie auch die Regionen Wales und Schottland. Katalonien nutzte sein Engagement in der europäischen Politik sowie seine politische Präsenz auf europäischer Ebene, um seine Kompetenzen innerhalb des Nationalstaates zu verfestigen und auszubauen. In Großbritannien hat, neben dem Programm zur Regionalisierung durch die Regierung Blair 1997, die Auseinandersetzung mit der EU und der europäischen Strukturpolitik einen Beitrag zur Umgestaltung des Regierungssystems beigetragen.

**Starke Präsenz in  
Europa – Stärke  
im Nationalstaat**

In der Beurteilung der Einwirkung der europäischen Politik, vor allem der Strukturpolitik, ist jedoch auch Vorsicht geboten. Allzu schnell wird die Einrichtung regionaler Gebietskörperschaften, die eine Teilnahme an den europäischen Förderprogrammen ermöglichen sollen, wie beispielsweise in Irland oder Finnland, mit politischer Regionalisierung gleichgesetzt.

## Zusammenarbeit der Regionen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg

Die Zusammenarbeit von europäischen Regionen über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg geschieht aus zweierlei Motivation. Zum einen gilt es, gemeinsame Probleme zu identifizieren und zu bewältigen, zum anderen dient die Zusammenarbeit der Koordination und Verstärkung der Interessenvertretung auf nationaler, aber vor allem auf europäischer Ebene. Je nach Motivation unterscheiden sich die Formen regionaler Zusammenarbeit:

### *Grenzüberschreitende Zusammenarbeit*

Die in ihren Anfängen bis in die 1970er Jahre zurückreichende grenzüberschreitende Zusammenarbeit versucht durch Information und Koordination zwischen den beteiligten Gebietskörperschaften vor allem folgende positive Entwicklungen anzustoßen:<sup>7</sup>

- ▶ bessere Abstimmung der Regionalplanung über nationale Grenzen hinweg
- ▶ Förderung von Wirtschaftspotenzialen
- ▶ Verbesserung der Infrastruktur im Transportsektor und bei der Energieversorgung
- ▶ Verbesserungen im Bereich des Umweltschutzes
- ▶ Förderung im kulturellen Bereich
- ▶ sachnahe Problemlösungen

Prominente Beispiele für solche grenzüberschreitende Zusammenarbeit sind die „ARGE ALP“ (siehe Weiterführende Hinweise), ein Zusammenschluss von Regionen aus Deutschland, Österreich, Italien und der Schweiz im Alpenraum; die „Zusammenarbeit am Oberrhein“ zwischen deutschen, Schweizer und französischen Regionen; die institutionalisierte Zusammenarbeit im Montandreieck Saarland, Lothringen und Luxemburg – „SaarLorLux“ – sowie Projekte innerhalb der europäischen Strukturfondsförderung durch die Gemeinschaftsinitiative „INTERREG“, in der die grenzüberschreitende Zusammenarbeit eine besondere Förderung erfährt.<sup>8</sup>

**Gemeinschaftsinitiative  
INTERREG**

### *Interregionale Zusammenarbeit ausgewählter Regionen ohne gemeinsame Grenzen*

Die Zusammenarbeit zwischen weit voneinander entfernten Regionen liegt neben der Lösung gleich gelagerter Probleme vor allem in der gemeinsamen Vertretung von Interessen sowie der Stärkung der Region im eigenen Nationalstaat wie auch im europäischen System.

Prominentestes Beispiel ist die Arbeitsgemeinschaft „Vier Motoren für Europa“. In ihr haben sich seit 1988 die vier Regionen Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Lombardei und Katalonien zusammengeschlossen. Sie profilieren sich vor allem in der Zusammenarbeit im Forschungs- und Technologiebereich sowie der Bildung/Ausbildung und in der Propagierung ihrer Regionen als Modelle für Europa. Die erfolgreiche Darstellung der Überlegenheit des eigenen Entwicklungsweges und damit die Entwicklung eines eigenen regionalen Profils ist als eine Strategie zu betrachten, sich erfolgreicher im Wettbewerb mit anderen Regionen zu präsentieren (vgl. Knodt, „Vier Motoren für Europa“). Ziel ist der erfolgreiche Export des eigenen Modells nach außen in andere Regionen sowie die Stabilisierung des Modells innerhalb der Region und des Nationalstaates selbst. Prominentes Beispiel ist das Land Baden-Württemberg, das durch seine Profilbildung als „Musterlände“ zuerst im nationalen Zusammenhang Anfang der 1980er Jahre unter Ministerpräsident Lothar Späth begann und dann mit der interregionalen Kooperation innerhalb der „Vier Motoren“-Initiative um eine europäische Dimension erweitert wurde.

**„Vier Motoren  
für Europa“**

## DIE REGIONALE STRUKTURPOLITIK DER EU

Die einzelnen Mitgliedstaaten der EU unterscheiden sich nicht nur in Sprache, Kultur und Landschaft voneinander, sondern auch in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht. Um dieses wirtschaftliche und soziale Gefälle auszugleichen engagiert sich die Europäische Gemeinschaft seit 1975 im Bereich der Regionalpolitik.

Ziel ist die Förderung eines hohen Grades an Wettbewerbsfähigkeit und eines hohen Beschäftigungsniveaus. Zu diesem Zweck werden die weniger wohlhabenden oder mit Strukturproblemen kämpfenden Regionen dabei unterstützt, eine nachhaltige Entwicklung in Gang zu setzen, indem sie sich an die neuen Arbeitsmarktbedingungen und an den globalen Wettbewerb anpassen.

Die EU konzentriert dabei ihre Tätigkeit vor allem auf die Verwaltung folgender Bereiche:

- ▶ die Strukturfonds, die Maßnahmen in den 15 Mitgliedstaaten fördern:
  - ▶ Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE)
  - ▶ Europäischer Sozialfonds (ESF)
  - ▶ Landwirtschaftlicher Garantie- und Ausrichtungsfonds (EAGFL)
  - ▶ Finanzinstrument zur Ausrichtung der Fischerei (FIAP)
- ▶ den Kohäsionsfonds, der Maßnahmen in den Bereichen Umweltschutz und Verkehrsinfrastrukturen in den 4 Mitgliedstaaten finanziert, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 90% des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland)
- ▶ die Europäische Investitionsbank (Darlehen)
- ▶ den Europäischen Investitionsfonds

Die regionale Strukturpolitik der EU wurde seit ihrer Einrichtung mehrmals reformiert und erstreckt sich heute auf folgende Gebiete:

- ▶ Ziel 1 – Regionen mit Entwicklungsrückstand zur Entwicklung der am wenigsten begünstigten Regionen
- ▶ Ziel 2 – Regionen im wirtschaftlichen und sozialen Umbruch, zur Umstellung von Gebieten mit Strukturproblemen
- ▶ Ziel 3 – Humanressourcen, zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, Förderung der Chancengleichheit und beruflichen Qualifikation

- ▶ Vier Gemeinschaftsinitiativen: INTERREG, URBAN, LEADER+ und EQUAL

Darüber hinaus bietet die EU Strukturhilfen für die mittel- und osteuropäischen Länder:

- ▶ ISPA, Heranführungshilfe für die Anpassung an die gemeinschaftlichen Umweltnormen, den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen und die Anbindung an die transeuropäischen Verkehrsnetze
- ▶ SAPARD, Programm für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- ▶ PHARE, Förderung von lokalen und regionalen Entwicklungsstrategien.

Sowohl die Programmentwicklung wie auch die Durchführung, Kontrolle, Begleitung und Bewertung der innerhalb der regionalen Strukturpolitik geförderten Projekte werden in enger Zusammenarbeit zwischen der EU, den Nationalstaaten und Regionen sowie den so genannten Wirtschafts- und Sozialpartnern (Verbände, Unternehmen, Gewerkschaften, Umweltorganisationen, etc.) getätigt. Dieses so genannte Partnerschaftsprinzip bei der regionalen Strukturpolitik, das mit der Reform der Strukturpolitik 1988 und ihrer erneuten Revision 1993 eingeführt wurde, führt zu einem komplexen, mehrstufigen und nicht hierarchischen Entscheidungsverfahren bei der Festlegung und Durchführung regionalpolitischer Maßnahmen. Je nach der nationalstaatlichen Verfassung können die Verfahren mit mehr oder weniger starker Beteiligung der Regionen durchgeführt werden. Dazu unterliegen die Fördermittel der EU dem Prinzip der Additionalität. Dies bedeutet, dass die EU nur Maßnahmen fördert, die auch von nationalen oder regionalen öffentlichen Stellen gefördert werden. Die Gemeinschaftsförderung beträgt z.B. 50 % bei Ziel 2 und 75 % im Fall des Kohäsionsfonds der benötigten Mittel.

**INTERREG:** Die EU-Gemeinschaftsinitiative Interreg wurde 1990 eingeführt, um die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in den Mitgliedstaaten zu fördern und um strukturschwache Gebiete an den Innen- und Außengrenzen der EU zu unterstützen. Interreg basiert auf dem Grundsatz, dass nationale Grenzen für eine ausgewogene Entwicklung Europas kein Hindernis darstellen dürfen und fördert dementsprechend drei spezifische Kooperationen:

- ▶ grenzüberschreitende Zusammenarbeit, mit dem Ziel, wirtschaftliche und soziale Zentren zwischen benachbarten Gebieten und eine gemeinsame räumliche Entwicklung zu schaffen;
- ▶ transnationale Zusammenarbeit, in der vor allem Projekte zwischen lokalen, regionalen und nationalen Behörden innerhalb der EU sowie mit Nachbarstaaten, vor allem aber Regionen in extremen Randlagen oder Inseln gefördert werden;
- ▶ interregionale Zusammenarbeit, um die Schaffung von Netzwerken zwischen strukturschwachen Regionen und Gebieten mit rückläufiger Industrieentwicklung zu initiieren, womit die Wirksamkeit bestehender Instrumente zur regionalen Förderung erhöht werden soll; sie ist ausschließlich der Zusammenarbeit nicht benachbarter Regionen gewidmet.

**URBAN:** Die Gemeinschaftsinitiative Urban ist vor allem auf die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung von strukturschwachen Städten oder Stadtvierteln ausgerichtet. Die wichtigsten Ziele von Urban II (Laufzeit 2000 bis 2006) liegen in der Förderung der Revitalisierung von kleinen oder mittleren Städten oder von Krisen betroffenen Stadtvierteln in Ballungszentren; der Förderung und dem Austausch von Know-how und Erfahrungen in Bezug auf Fragen der Stadtentwicklung sowie Stadterneuerung.

**LEADER+:** Ist auf die nachhaltige Erhaltung, Weiterentwicklung und Stärkung des Lebensraumes der gesamten ländlichen Bevölkerung gerichtet.

Hierbei sollen Chancengleichheit, Einkommenssicherung, Innovationsförderung, die Stärkung der regionalen Identität sowie die Intensivierung der nationalen und transnationalen Zusammenarbeit gebührende Beachtung finden. Es können bis zu 70 lokale Aktionsgruppen gefördert werden.

**EQUAL:** Das Finden neuer Lösungen für Probleme von Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt und letztlich der sozialen Ausgrenzung überhaupt, für die Bekämpfung von Diskriminierung und Benachteiligung im Hinblick auf den Arbeitsmarkt ist die zentrale Aufgabe der Gemeinschaftsinitiative EQUAL. Die zu bekämpfende Ausgrenzung kann dabei sowohl auf Geschlecht, Rasse, ethnischer Herkunft wie auch Religion, Glaube, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung beruhen. Vor allem in Bezug auf geschlechtsspezifische Diskriminierung zielt das Programm auf die Entwicklung neuer Formen der Arbeitsorganisation, die Familie und Beruf in Einklang bringen und die Unterschiede zwischen den Geschlechtern beseitigen.

Ausgewählte Projektbeispiele, die zeigen, welche Projekte im Rahmen der Regionalpolitik der EU gefördert werden, findet man in der Broschüre *Urban Success Stories. Building a better tomorrow in deprived neighbourhoods*, European Commission, Office for official Publications of the European Communities, Luxembourg 2000. Kostenlos erhältlich bei der Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich Kärntner Ring 5-7 A-1010 Wien Tel.: 0043/1/51618-0

Quelle: Europäische Kommission, Generaldirektion (GD) Regionalpolitik, GD Sozialpolitik, GD Landwirtschaft; <http://europa.eu.int/comm/dgs-de.htm>

### *Interregionale Interessenvertretung aller Regionen Europas*

Neben der interregionalen Zusammenarbeit ausgewählter Regionen finden sich auch Zusammenschlüsse auf einer regionalen Basis. Diese Vereinigungen dienen vor allem der Vertretung regionaler Interessen auf der europäischen Ebene.

Dies sind die „Versammlung der Regionen Europas“ (VRE) sowie die Konferenzen „Europa der Regionen“. Die VRE versteht sich vor allem als gemeinsames Abstimmungsgremium der Regionen auf breiter Basis in ihrem gemeinsamen Handeln im EU-Kontext. Sie weist einen hohen Organisationsgrad auf und sieht sich als Interessenvertretung aller Regionen. Dem gegenüber stehen die Konferenzen „Europa der Regionen“, die eher einen ad-hoc-Charakter aufweisen und sich als Forum der rechtlich und materiell starken Regionen begreifen. Beide Interessenvertretungen spielten eine entscheidende Rolle bei der Forderung nach einer neuen Repräsentationsform regionaler Interessen in der EG, die ihre Entsprechung in der Schaffung des Ausschusses der Regionen (siehe Glossar) durch den Maastrichter Vertrag fand.

### **Versammlung der Regionen Europas**

## Die direkte Vertretung ihrer Interessen auf europäischer Ebene

### Regionen suchen direkten Kontakt

Seit Mitte der 1980er Jahre haben sich die Regionen um einen direkten Kontakt zur europäischen Ebene bemüht. Regionen in föderalen und regionalisierten Staaten bauten damit eine Komplementärstruktur zur Einbindung durch den Nationalstaat auf. Wobei festzuhalten bleibt, dass die neue Strategie zusätzlich zur Interessenvertretung durch die Institutionen des föderalen bzw. regionalisierten Nationalstaates erfolgt und diese zu keinem Zeitpunkt ersetzt hat. Regionen in dezentralisierten bzw. zentralistischen Staaten gewannen durch die Direktvertretung die Möglichkeit, ihre Interessen erstmals in die Europa-politik einzubringen und zusätzlich ihre Stellung innerhalb des Nationalstaates zu stärken.

### Verbindungsbüros der Regionen in Brüssel

Die Direktvertretung der Regionen dient zum einen der besseren Information der Regionen über europäische Politik und zum anderen deren regionalem Lobbying in Brüssel. Ein wichtiges Instrument dafür sind die Informations- und Verbindungsbüros der Regionen in Brüssel. Sie wurden – zuerst von den deutschen Ländern – Mitte der 1980er Jahre geschaffen. Die Eröffnung dieser Informations- und Verbindungsbüros durch die deutschen Länder war keinesfalls unumstritten, sondern löste im Gegenteil eine heftige Diskussion aus. Unter dem Stichwort „Nebenaußenpolitik der deutschen Länder“ sah sich die Bundesregierung in ihrem außenpolitischen Monopol bedroht. Mittlerweile ist die direkte Repräsentation regionaler Interessen in Form von Vertretungsbüros von allen Nationalstaaten akzeptiert, sodass heute praktisch jede Region durch ein eigenes Büro bzw. in Form eines Gemeinschaftsbüros mehrerer Regionen vertreten ist.

Des Weiteren bestehen direkte Kontakte aus der Verwaltung der Regionen heraus in die europäische Kommission. Diese sind vor allem bei der Erarbeitung und Durchführung von Maßnahmen der Regionalpolitik wie auch der Forschungs- und Technologiepolitik notwendig. Diese Maßnahmen werden in Zusammenarbeit zwischen den Regionen und der Kommission, dem oben genannten Partnerschaftsprinzip, durchgeführt. Zur Koordination der Maßnahmen innerhalb der Programme sind direkte Kontakte in die Kommission hinein unabdingbar. Je besser eine regionale Verwaltung mit den zuständigen Stellen in der Kommission kommuniziert, desto effektiver und erfolgreicher gelingt die Planung und Durchführung der Maßnahme. Hilfreich waren dazu die Einrichtung spezieller Europaabteilungen in den betroffenen regionalen Ministerien (in föderalen und regionalisierten Staaten) sowie die Einrichtung spezieller Agenturen (in dezentralen und unitaristischen/zentralistischen Staaten).

## Institutionalisierung regionaler Belange im Institutionengefüge der EG/EU

Mit den Verhandlungen der Vertragsrevision in Maastricht erreichte die Diskussion um die Vertretung regionaler Belange auf europäischer Ebene einen Höhepunkt. Die Forderungen der Regionen fanden an drei Stellen Eingang in den Maastrichter Vertrag.

### Gemeinschaft gibt Zuständigkeiten ab

Erstens wurde das so genannte Subsidiaritätsprinzip in den Vertrag aufgenommen. Das Prinzip besagt, dass die Gemeinschaft in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig wird, „sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahme auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“ (Art. 3b, Abs. 2 Maastrichter Vertrag). In den Amsterdamer Vertrag wurde schließlich ein Protokoll zu den Bestimmungen des Subsidiaritätsprinzips aufgenommen, das Aussagen zur Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit macht. Im Subsidiaritätsprotokoll wird ein „dynamisches Konzept“ entwickelt. Subsidiarität soll nicht nur bei neu zu vergemeinschaftenden Politikbereichen, sondern auch bei ihren heutigen Tätigkeiten geprüft werden.

Zweitens wurde im Vertrag von Maastricht die Möglichkeit eröffnet, dass neben den Vertretern der Nationalstaaten nun auch regionale VertreterInnen für einen Nationalstaat sprechen durften, sofern dies innerstaatlich erlaubt war (Art. 146 Maastrichter Vertrag). Dies traf jedoch nur für die Bundesrepublik Deutschland und Belgien zu. So dürfen seit her beispielsweise LänderministerInnen in bestimmten Kulturfragen im Ministerrat der EU für die Bundesrepublik Deutschland sprechen und abstimmen.

### **Der Versuch, Kompetenzen zurückzugewinnen**

Von Beginn an haben regionale Entscheidungsträger vor allem in föderalisierten und regionalisierten Staaten auf die Beschränkung gemeinschaftlicher Aktivitäten gedrängt. Mitte der 1980er bis Ende der 1990er Jahre wuchs diese Haltung den Bemühungen um stärkere Einbindung in die europäische Politik mit dem Ziel der verstärkten Mitwirkung. In den letzten Jahren ist besonders bei den föderalisierten Regionen ein erneutes Umdenken und die Forderung nach stärkerer Kompetenzverlagerung zurück in die Regionen zu beobachten. Es scheint so zu sein, dass der äußerste Grad der Mitwirkung (innerstaatlich wie direkt) erreicht ist. Dies trifft vor allem auf die deutschen Regionen zu, deren Forderungen nach einem Kompetenzkatalog und rigider Auslegung des Subsidiaritätsprinzips diesen Weg vorzeichnen. Die Folgekonferenz von Nizza 2004 wird sich auf Betreiben der deutschen Länder genau mit diesem Thema beschäftigen. Innerhalb der deutschen Regionen sind es vor allem die wirtschaftlich stärkeren und in Bezug auf die Interaktionsfähigkeit gut ausgestatteten Regionen wie Bayern, Baden-Württemberg und Hessen, die für autonome Kompetenzen, mehr Eigenverantwortung und den Umbau des Föderalismus in einen „Wettbewerbsföderalismus“ plädieren.<sup>9</sup>

**Erneutes  
Umdenken**

**Mehr Kompetenzen für  
Regionen**

### **Fazit: „Europa mit den Regionen“**

Die bisherige Darstellung des politischen Handelns der Regionen im europäischen Mehrebenen-System hat gezeigt, dass die Regionen in ihrer Interessenrepräsentation auf ihre Fähigkeit zur strategischen Interaktion angewiesen sind. Diese Fähigkeit zur Mitgestaltung im Mehrebenen-System der EU bildet neben den Möglichkeiten zur Interessenrepräsentation durch verfassungsrechtlich verankerte Rechte der Regionen innerhalb der Nationalstaaten und eine starke bzw. schwache wirtschaftliche Stellung (die sich in finanziellen und administrativen Ressourcen widerspiegelt) eine der drei wichtigen Komponenten, die die Strategien der Länder auf europäischer Ebene beeinflussen.

Geht man von einer höchst ungleichen Ausstattung europäischer Regionen mit Kompetenzen, Ressourcen und vor allem der Fähigkeit zur strategischen Interaktion aus, so ist eine auf Dauer angelegte strukturelle Schwäche und damit Benachteiligung einiger Regionen in der angemessenen Interessenrepräsentation im interaktiven Mehrebenen-System auszumachen. Angesichts immer knapper werdender europäischer Ressourcen und zunehmender Konkurrenz der Regionen untereinander wird dies in der Zukunft zu einer stärkeren Divergenz in der regionalen Entwicklung der Regionen führen. Eine Entwicklung, die der europäischen Zielvorstellung der Kohäsion der europäischen Regionen entgegensteht.

Die Darstellung der Mitwirkung der Regionen innerhalb des europäischen Mehrebenen-Systems hat gezeigt, dass das „Europa der Regionen“ zwar den Forderungen der politischen AkteurInnen der 1980er und 1990er Jahre entsprang, sich jedoch nicht zu dem vorherrschenden Modell herausgebildet hat. Regionen haben sich zu einem Akteur unter vielen in einem interaktiven Mehrebenen-System herausgebildet, jedoch nicht zur tragen-

den Einheit des Systems. Es ist daher eher von einem „Europa mit den Regionen“, wenn nicht sogar von einem „Europa mit zunehmend konkurrierenden Regionen“ zu sprechen.

### **Michèle Knodt, Dr.**

*Michèle Knodt ist Wissenschaftliche Assistentin am Lehrstuhl für Politische Wissenschaft II an der Universität Mannheim und Leiterin des Projektes „Regieren im erweiterten Mehrebenenensystem“ am Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung (MZES). Ihre Arbeitsschwerpunkte sind: Europäische Integration im Bereich regionales Regieren sowie internationale Einbettung der EU.*

- 1 Der Begriff der „Region“ soll hier als territoriale Eingrenzung für unterhalb der Ebene der Mitgliedstaaten angesiedelte staatliche Organisationseinheiten verwendet werden.
- 2 Zur Aufarbeitung der politischen Debatten vgl. Kohler-Koch, 1996, S. 7ff.
- 3 Zur Auseinandersetzung mit dem Begriff vgl. Anderson, Sceptical Reflections; Hrbek/Weyand, Betrifft: Europa der Regionen; Borras-Alomar/Christiansen/Rodriguez-Pose, Europas kooperierende Regionen.
- 4 Genauere Zahlen sind unter folgender Internetadresse bei der EU-Kommission im „Sechsten Periodischen Bericht zur sozio-ökonomischen Lage und Entwicklung der Regionen in der EU“ nachlesbar: [http://europa.eu.int/comm/regional\\_policy/docu](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/docu)
- 5 ment/radi/radi\_en.htm, Stand: Dezember 2000.
- 6 Das Forschungsprojekt „Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik“ (REGE) hat neun Regionen aus fünf EU-Mitgliedstaaten systematisch empirisch verglichen. Die Ergebnisse sind in Kohler-Koch u.a., Interaktive Politik in Europa publiziert.
- 7 Für detaillierte Angaben vgl. Knodt, Auswärtiges Handeln.
- 8 Vgl. Hrbek/Weyand, Betrifft: Europa der Regionen, S. 45.
- 9 Für eine detaillierte Darstellung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit vgl. Groß/Schmitt-Egner, Europas kooperierende Regionen.
- 10 Ausführlich in Knodt, Europäisierung à la Sinatra.

### **Literatur**

- Anderson, Jeffrey J.: Skeptical Reflections on a Europe of Regions: Britain, Germany, and the ERDF, in: Journal of Public Policy, Vol. 10, H. 4, 1990, S. 417–447.
- Borras-Alomar, Susana/Christiansen, Thomas/Rodriguez-Pose, Andres: Towards a „Europe of the Regions“? Visions and Reality from a Critical Perspective, in: Regional Politics & Policies, Summer, Vol. 4, H. 2, 1994, S. 1–27.
- Groß, Bernd/Schmitt-Egner, Peter: Europas kooperierende Regionen. Rahmenbedingungen und Praxis transnationaler Zusammenarbeit deutscher Grenzregionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 1994.
- Hrbek, Rudolf/Weyand, Sabine: Betrifft: Das Europa der Regionen. Fakten, Probleme, Perspektiven. München: C.H. Beck 1994.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate: Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenenensystem, in: dies. (Hg.). Europäische Integration. Opladen: Leske & Budrich 1996, S. 15–47.
- Knodt, Michèle: Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn oder Anpassung regionalen Regierens? Baden-Baden 1998.
- Knodt, Michèle: Auswärtiges Handeln der deutschen Länder, in: Kaiser, Karl/Eberwein Wolf-Dieter (Hg.): Deutschlands neue Außenpolitik. Institutionen und Ressourcen, Bd. 4. München 1998a, S. 153–166.
- Knodt, Michèle: Die Prägekraft regionaler Politikstile, in: Kohler-Koch, Beate u.a.: Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration. Opladen 1998, S. 97–124.
- Knodt, Michèle: „Vier Motoren für Europa“ – Symbolische Hochglanzpolitik oder erfolgversprechende regionale Strategie? in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hg.): Jahrbuch des Föderalismus 2000. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft 2000, S. 405–416.
- Knodt, Michèle: Europäisierung à la Sinatra. Deutsche Länder im europäischen Mehrebenenensystem, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hg.): Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Mannheimer Jahrbuch zur Europäischen Sozialforschung 2000, Bd. 5. Frankfurt/M, New York: Campus 2000, S. 237–264.
- Kohler-Koch, Beate: Regionen als Handlungseinheiten in der europäischen Politik, in: Welttrends, H.11.1996, S. 7–35.