
Regionalisierung in der EU als koevolutionärer Prozeß⁽¹⁾

Sylvia Pintarits, Wolfgang Blaas

1. Einleitung

Die zunehmende formale Verankerung regionaler und lokaler Interessen im Institutionengefüge der EU sowie ein deutlich gewachsenes politisches Selbstbewußtsein der Regionen sind Beispiele und Ausdruck für die Tendenz, den Regionen in Europa und ihrer politisch, kulturell und ökonomisch jeweils differenten Entwicklung vermehrte Aufmerksamkeit zu schenken.

In dieser Arbeit fragen wir nach den Kausalitäten, Wechselwirkungen und Einflüssen, die für die Entwicklung und den Wandel der subnationalen Regionen (d.h. der dritten Ebene politischer Organisation; Nationalstaat - zweite Ebene; Europa – erste Ebene) in Europa bestimmend sind.

Wir verlassen dabei den Rahmen der traditionellen Lehrbuchtheorie, denn die vorherrschende neoklassische Ökonomie betrachtet politische und administrative Regionen im wesentlichen als Teil des politisch-institutionellen Rahmens, innerhalb dessen die einzelnen Wirtschaftsakteure ihre Entscheidungen treffen. Politische Regionen sind in dieser Sichtweise also vorgegebene, exogene Größen, nicht aber Bestandteil einer ökonomischen Analyse. Die zunehmende Unzufriedenheit mit den Unzulänglichkeiten einer rein neoklassischen ökonomischen Betrachtung und ihrem Versagen in vielen wichtigen Forschungsfragen haben ein allgemeines Interesse an institutionellen und evolutionären Analysen wiederbelebt. So bemüht sich die "Neue Institutionelle Ökonomie", Institutionen in ihren Forschungsansatz einzubeziehen, ohne dabei aber die ontologischen und methodologischen Grundlagen der neoklassischen Ökonomie zu verlassen: Institutionen werden daher als Ergebnis von nutzenmaximierend handelnden rationalen Akteuren betrachtet und entweder als Produkt optima-

ler Investitionsstrategien dargestellt (North) oder durch Prozesse zur Minimierung von Transaktionskosten erklärt (Williamson).

Im vorliegenden Beitrag werden Regionen hingegen aus dem Blickwinkel einer modernen, institutionell und evolutorisch ausgerichteten Ökonomie als *Akteure in einem koevolutionären Prozeß* (2) betrachtet. Denn politische Systeme oder verschiedenrangige Organisationen können als sich gegenseitig beeinflussende Variationen von Ordnung verstanden werden. Sie organisieren sich - unabhängig von ihrer Komplexität - so, daß ihre Fortdauer von einer Periode zur nächsten gesichert erscheint (3). Dabei passen sich koevolutionäre Systeme nicht nur externen Veränderungen an, sie haben auch die (beschränkte) Fähigkeit, ihr eigenes evolutionäres Umfeld, in dem sie agieren, zu gestalten (4). Der koevolutionäre Ansatz betont also die selbstorganisierenden Fähigkeiten eines Systems in seiner Bemühung, sich zu reproduzieren.

Nachdem im folgenden zunächst die breite Vielfalt von subnationalen institutionellen Strukturen in Europa dargestellt wird, befassen wir uns im Hauptteil der Arbeit mit koevolutionären Elementen von Regionalisierungsprozessen. Dabei soll unser Versuch, die unterschiedlichen Motive, Anreize und Strategien, die für Regionalisierungsprozesse relevant sind, als Teil eines koevolutionären Prozesses zu interpretieren, auch als möglicher Ausgangspunkt für weitere und tiefergehende Forschungen verstanden werden. Der dritte Teil des Beitrags befaßt sich dann mit Trends und absehbaren Weiterentwicklungen der Regionalisierung in Europa.

2. Die Stellung der Regionen in den Mitgliedstaaten der EU

Historisch gesehen hat es eine Vielzahl von Ursachen und Motiven gegeben, die die Entstehung, Stärkung oder Schwächung einzelner politischer oder administrativer Regionen innerhalb der Mitgliedstaaten der EU beeinflußt und geprägt haben. Die heutige Vielfalt der institutionellen Formen auf dieser "dritten Ebene" ist daher nicht verwunderlich. Sie ist Teil des differentiellen Entwicklungspotentials der Regionen im politischen System der EU und soll im folgenden im Überblick dargestellt werden. (5)

Die Mitgliedstaaten können je nach der institutionellen und politischen Stärke ihrer subnationalen Körperschaften in verschiedene Gruppen eingeteilt werden. (6) Zur Gruppe der Länder, die durch ihre föderale Struktur gekennzeichnet sind, gehören Deutschland und Österreich.

Die meisten der neun österreichischen Länder sind älter als die Republik und waren bereits an der Schaffung der Ersten Republik beteiligt (7). Von einer rein verfassungsrechtlichen Warte aus betrachtet erscheint der Föderalismus in Österreich schwach ausgeprägt zu sein, und die österreichischen Länder haben weniger Kompetenzen als ihr deutsches Gegenüber. Ihr politischer Einfluß ist jedoch wesentlich stärker, als es der formale Status vermuten lassen würde (8).

Anders als in Österreich ist die heutige Gliederung Westdeutschlands erst nach dem Zweiten Weltkrieg erfolgt. Sie war, auch aus politischen Gründen, weniger an historischen Abgrenzungen orientiert als an Gesichtspunkten der Funktionsfähigkeit und Machtbeschränkung (9). Die heute 16 deutschen Länder haben selbst Staatsqualität und gegenüber dem Gesamtstaat die stärkste Stellung unter allen politischen Regionen innerhalb der EU (wenn man vom belgischen Sonderfall als Staat mit konföderalen Elementen absieht).

Die durch die deutschen Länder erwirkten nationalen Rechte in europäischen Fragen (vgl. unten) dienten den österreichischen Ländern als Vorbild. Sie setzten im Zuge des Beitritts zur EU nationale Informations- und Mitentscheidungsrechte in europäischen Fragen durch (10). Eine weitere Stärkung der österreichischen Bundesländer durch eine umfassende Bundesstaatsreform scheiterte dagegen.

Der dritte Staat dieser Gruppe ist Belgien, das eine ganz spezifische Entwicklung zum föderalen Staat nahm. Die umfassende Neustrukturierung des belgischen Staats während der letzten Jahrzehnte ist als Versuch zu verstehen, den lang anhaltenden Konflikt zwischen Flamen und Wallonen zu entschärfen und den Fortbestand des gemeinsamen Staates zu sichern (11). Seit 1970 gab es daher vier Verfassungsreformen. Die mittlere Ebene des belgischen Staats ist doppel gestaltet – es existieren drei territorial definierte Regionen und drei sprachlich definierte Gemeinschaften. Die jeweiligen Kompetenzen der mittleren Ebene bestehen für räumlich überlappende Gebiete; nur für Flandern fallen Region und Gemeinschaft weitgehend im selben Territorium zusammen. Im Jahr 1993 wurde Belgien formal ein föderaler Staat. Er weist sogar einige konföderale Elemente auf (12).

Als regionalisierte Staaten können Spanien und Italien bezeichnet werden. Ihre dritte Ebene ist in der Verfassung verankert und mit Gesetzgebungsbefugnissen versehen, sie ist aber nicht an der Aufgabenerfüllung des Gesamtstaates beteiligt.

In diesen beiden Ländern kann der Regionalisierungsprozeß als Reaktion auf die Forderungen nach Autonomie auf ethnischer, kultureller, sprachlicher und historischer Basis verstanden werden. In Spanien mußten die Autonomen Gemeinschaften geschaffen werden, um die Katalanen und Basken, die sich als „historische Nationalitäten“ verstehen, in den 1978 neu verfaßten demokratischen spanischen Staat einbinden zu können. Die Kompetenzverteilung zwischen Autonomen Gemeinschaften und dem Zentralstaat ist nach einem komplexen System ausschließlicher und geteilter/konkurrierender Zuständigkeiten geregelt. Die jeweiligen Autonomiestatute enthalten eine relativ große Fülle verschiedener Kompetenzen (eine Liste, die jener der Kompetenzen der deutschen Länder ähnelt); in der Praxis liegt der Schwerpunkt der Gesetzgebung jedoch beim Gesamtstaat (13). Wie in Italien sind die politischen Regionen auch in ihrer finanziellen Autonomie eingeschränkt.

Die Regionalisierungspolitik in Italien war nach den beiden Weltkriegen einerseits von separatistischen Bewegungen im Aostatal, in Südtirol, in

Sizilien und in Sardinien beeinflußt. Andererseits spielten auch Überlegungen der Effizienz staatlicher Verwaltung und parteipolitisches Kalkül eine Rolle (14). Folge dieser Entstehungsgeschichte ist eine uneinheitliche Stellung der Regionen in diesen beiden Staaten. In Italien gibt es fünfzehn Regionen mit Normalstatut und relativ wenigen Kompetenzen sowie fünf Regionen mit Sonderstatut. In Spanien definiert das jeweilige Autonomiestatut die Stellung der Region.

Die dezentralisierten Staaten innerhalb der EU haben einen gewissen Verfassungsschutz der nachgeordneten Ebenen, aber nur schwache regionale Kompetenzen. Zu diesen Staaten zählen Frankreich, die Niederlande, Portugal, Dänemark, Finnland und Schweden.

Der in Frankreich in den achtziger Jahren einsetzende Regionalisierungsprozeß war auf eine Steigerung der Effizienz der staatlichen Verwaltung durch Modernisierung und Entlastung ausgerichtet (15). Der französische Staat schuf 26 neue Regionen aus der Zusammenfassung der bestehenden, künstlich geschaffenen Départements zu größeren Einheiten. Indem so Anknüpfungspunkte an historische Regionalismen vermieden wurden, setzte der Staat sein Selbstverständnis als *"République une et indivisible"* um. Nur Korsika und die Überseedépartements und -territorien stellen mit gewissen Sonderrechten eine Ausnahme dar, die als Reaktion des Zentralstaates auf regionalistische Bewegungen gesehen werden kann (16). Die Regionen haben nur beschränkte Kompetenzen, können jederzeit vom Gesetzgeber abgeschafft werden und haben eine sehr schwache finanzielle Ausstattung. Territoriale Einflußnahme zeichnet sich noch immer durch die traditionelle Akkumulation von Mandaten verschiedener staatlicher Ebenen durch jeweils einen Politiker und die Zusammenarbeit von politischer und administrativer Elite aus (17). Dies gilt auch für die Vertretung auf europäischer Ebene.

Obwohl die zwölf Provinzen der Niederlande ursprüngliche Grundbausteine des niederländischen Staates waren und ihre Kompetenzen im letzten Jahrzehnt zugenommen haben, muß man ihre Position vis-à-vis der Zentralregierung als vergleichsweise schwach bezeichnen. Kennzeichnend für die letzten Jahre ist die Spannung zwischen einer erhöhten Aufmerksamkeit für die Provinzen im Rahmen der EG-Regionalpolitik und den Bemühungen der niederländischen Regierung während der achtziger und neunziger Jahre, die städtischen Metropolen zu stärken (18).

Nur aufgrund ihrer geographischen Gestalt findet man in Portugal und Dänemark eine relativ weitgehende regionale Autonomie ihrer Inselgebiete. Die Festlandregionen Portugals hingegen sind bisher keine politischen Regionen; die dänischen Bezirke sind Körperschaften öffentlichen Rechts auf einfacher Gesetzesgrundlage. Sie sind eher der lokalen als der regionalen Ebene zuzurechnen.

Sowohl in Finnland als auch in Schweden sind die Kompetenzen der regionalen Einheiten gegenüber der Zentralregierung beschränkt (19). In Schweden besteht die regionale Vertretung aus 24 Län. Die bereits seit 1962 geführte Diskussion über eine Neustrukturierung der Län erhielt durch

den schwedischen EU-Beitritt neuen Schwung (20). Finnland hat 12 Provinzen, die als administrative Einheiten in erster Linie die Aufgabe haben, die Politiken der Zentralregierung umzusetzen. Im Jahr 1992 kam es zu einer Verwaltungsreform, die zur Schaffung 19 neuer Regionen führte, die Kompetenzen für Regionalpolitik und Raumplanung haben.

Zu den unitarischen Staaten zählen Griechenland, Irland und das kleinste Mitgliedsland Luxemburg. Griechenland hat bisher nur dezentralisierte administrative Einheiten auf regionaler Ebene. Erst die Vorgaben der „Integrierten Mittelmeerpogramme“ der EG-Regionalpolitik während der achtziger Jahre führten dazu, daß auch in Griechenland erstmals eine allgemeine Diskussion über eine mögliche Dezentralisierung in Gang kam. Die Republik Irland verfügt neben der kommunalen Ebene nur über politisch schwache Grafschaften. Sie können jederzeit von der Zentralregierung abgeschafft werden und haben ausschließlich administrative Kompetenzen. Ähnlich wie in Großbritannien gibt es regional organisierte staatliche Behörden. Die Frage nach einer stärkeren Regionalisierung wurde aber durch die Regionalpolitik der EG/EU belebt.

Das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland war bereits früher schwer in diese Gruppen einordenbar und wird hier aufgrund seiner jüngsten Entwicklung gesondert betrachtet. Das zentrale Kennzeichen des politischen Systems ist die ungeteilte Souveränität des Parlaments und das Fehlen einer geschriebenen Verfassung. Subnationale Körperschaften haben keine generellen eigenen Kompetenzen und sind auf die vom nationalen Parlament delegierten Aufgaben beschränkt. Sie können jederzeit abgeschafft oder umgegliedert werden. Es gibt drei Ministerien der Regierung für Schottland, Wales bzw. Nordirland (auf das hier nicht näher eingegangen wird), die für regionale Fragen zuständig sind (21). In England und Wales existierten nicht deckungsgleiche Verwaltungsregionen verschiedener Stellen (z.B. unterschiedlicher Ministerien). Erst in den letzten Jahren wurde mit den Integrierten Regionalbüros (1994) und mit den Plänen der Labour Party, Regionale Entwicklungsagenturen zu errichten, erste Schritte zu einer territorial gebündelten Regionalisierung in England gesetzt.

Das britische System wurde aufgrund dieser Ausgestaltung als "Verwaltungsregionalismus" bezeichnet (22) und war in der Regierungszeit der Tories primär auf eine Schwächung der subnationalen Körperschaften – bis hin zu ihrer Zerschlagung – gerichtet. Erst nach dem Machtwechsel zur Labour Party kam es zu tiefgreifenderen Veränderungen, die sich vor allem in den beiden Referenden in Schottland und Wales im Herbst 1997 niederschlugen. Dabei entschieden sich in Schottland mit 60% der abgegebenen Stimmen (Wahlbeteiligung 74%) eine klare Mehrheit der wahlberechtigten Bevölkerung für die Einrichtung eines schottischen Parlaments mit bestimmten Gesetzgebungsbefugnissen (23). Für eine mit deutlich geringeren Befugnissen ausgestattete walisische Versammlung entschieden sich bei einer geringen Wahlbeteiligung von 51,3% nur knapp 50,3% der zur Wahl angetretenen Personen.

3. Regionalisierung als Koevolution von subnationalen und supranationalen Institutionen

Bis jetzt haben wir Regionen in erster Linie in ihrem Verhältnis zur nationalen Ebene beschrieben. Während des letzten Jahrzehnts ist jedoch der Einfluß der EG/EU auf Regionalisierungsprozesse stark gewachsen. Die Wechselwirkungen in dem entstehenden politischen System führen zu neuen, komplexen Formen von Regionalisierung und regionaler Mobilisierung. Sie wurden bereits angerissen und sind in anderen Arbeiten bereits umfassend beschrieben worden (24). Wir wollen uns hier darauf konzentrieren, darauf aufbauend wesentliche Elemente der koevolutionären Entwicklung in (ausgewählten) Regionalisierungsprozessen zu identifizieren.

3.1 Koevolutionäre Interessenmuster

Das Interesse der Europäischen Kommission an den „Regionen“ liegt nicht in deren Stärkung an sich, sondern entspringt vor allem vier Motiven:

- * dem Bestreben zur Verbesserung der gemeinschaftlichen Kohäsion – dem Abbau von regionalen Disparitäten zur Sicherung der politischen und sozialen Stabilität;
- * der Förderung einer nachholenden Entwicklung benachteiligter Gebiete zur Stärkung der Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes entsprechend dem neo-liberalen Modell;
- * der Identifikation und Stärkung der europäischen, transnationalen Dimension in den jeweiligen Politikbereichen, um vergemeinschaftete Politiken zu legitimieren;
- * dem institutionellen Eigeninteresse der Europäischen Kommission an der Verbesserung ihrer Stellung (als supranationalem Organ) und Ausweitung ihrer politischen Handlungsspielräume gegenüber dem (intergouvernementalen) Rat und den Mitgliedstaaten (25).

Entsprechend ihrer jeweiligen Position sind verschiedene Motive der Regionen (oder anderer subnationaler Akteure) zu erkennen, die sie die Strukturen und Politiken der EG/EU zur eigenen Sicherung und Weiterentwicklung nutzen und unterstützen lassen.

So trifft sich das Interesse politisch, institutionell und ökonomisch starker Regionen an europäischen oder grenzüberschreitenden Handlungsmöglichkeiten mit den Bestrebungen der Europäischen Kommission, transnationale Entwicklungen und Strukturen – nicht zuletzt durch den gemeinsamen Binnenmarkt – zu fördern. Für diese Regionen eröffnet sich die Chance, ihre innerstaatliche Rolle zu stärken und sowohl politischen als auch ökonomischen Handlungsspielraum zu gewinnen. Daraus können allerdings auch Spannungen in etablierten innerstaatlichen Kooperations- und (finanziellen) Ausgleichsmechanismen entstehen (26). Eine formale Einbindung in die Strukturen der EU und eine klare Kompetenzregelung (über den Ausschuß der Regionen bzw. das Subsidiaritätsprinzip; vgl. unten) sind für diese Regionen relativ bedeutend. Sie

lehnen ausschließlich informelle Beziehungen, wie sie gerade von institutionell schwachen Regionen genutzt werden, ab (27). Dies ist insbesondere an den Strategien von Regionen wie den (west)deutschen Ländern, vor allem Bayern und Baden-Württemberg, einigen spanischen Autonomen Gemeinschaften, besonders Katalonien, oder den österreichischen Ländern zu erkennen.

Ökonomisch schwache Regionen haben bis zu einem gewissen Grad die Chance, durch direkte Kontakte zur Kommission die für sie vorgesehenen und zum Teil beträchtlichen Regionalfördermittel besser auszuschöpfen. Dies erscheint möglich, indem sie einerseits selbst die qualitativen und institutionellen Anforderungen der Kommission an Förderprogramme und -projekte besser kennenlernen und umsetzen. Andererseits wird auch die Kommission über spezifische Hindernisse dieser Regionen bei der Regionalentwicklung genauer informiert und kann unter Umständen darauf reagieren.

Für politisch schwache Regionen, die oft auch ökonomisch schwache Regionen sind, stellt die EG/EU eine Plattform zur Artikulation ihrer Interessen dar, die innerhalb des jeweiligen Staates kaum vorhanden ist. Lobbying bietet gerade bei fehlender innerstaatlicher institutioneller Absicherung eine Möglichkeit, die eigenen regionalen Anliegen zur Anerkennung oder zumindest zur Kenntnis zu bringen (28).

Für einige Regionen besteht darüber hinaus ein besonderes Interesse an einer Rolle, die über die im eigenen Staat festgelegten Handlungsspielräume hinausführt. Es sind dies jene Regionen, deren politische Akteure oder deren Bevölkerung eine spezifische kulturelle Identität betonen, die im nationalen Rahmen nicht ihren Forderungen entsprechend anerkannt wird. Dies gilt ganz besonders für Schottland und Katalonien, wie Keating (1994) zeigt, sowie Flandern, aber auch für schwächere Regionen wie Wales oder das Baskenland.

3.2 Die europäische Regionalpolitik und die Regionen (29)

Seit der großen Reform von 1988 ist die gemeinschaftliche Regionalpolitik der wichtigste europäische Einflußfaktor für Regionalisierungsprozesse und die regionale Mobilisierung innerhalb der Mitgliedstaaten der EU und über ihre Grenzen hinweg geworden (30). Im Rahmen der Strukturfondsinterventionen in Ziel 1, 2 und 5b Gebieten sind vor allem zwei seit 1988 gültige Prinzipien bestimmende Faktoren für eine koevolutionäre Entwicklung der Europäischen Kommission einerseits und der Regionen andererseits.

Es ist dies erstens die Programmplanung, die in Form der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte und Operationellen Programme bzw. seit der Strukturfondsreform 1993 durch einheitliche Programmplandokumente verwirklicht wird. Zweitens wurde das Prinzip der Partnerschaft eingeführt, das die Kommission, die Mitgliedstaaten, die implementierenden Instanzen (regionale und lokale Gebietskörperschaften) und seit 1994 auch die

Sozialpartner zu "Partnern" in der Entwicklung und Durchführung der Regionalförderprogramme erklärt.

Wie Tömmel (31) analysiert, werden in der Programmplanung Entwicklungsziele und Maßnahmen festgelegt, die durch Akteure unterhalb der nationalstaatlichen Ebene zumindest implementiert und aus Gründen der Effektivität manchmal auch mitentwickelt werden müssen. Dies steht in vielen Staaten der EU, insbesondere in jenen, die zu den wichtigsten Zielgebieten der Regionalförderung zählen, jedoch im Gegensatz zum bislang meist schwachen Status ihrer Regionen. Die zu erlangenden Fördermittel wirken als starker Anreiz, die Strukturen tendenziell anzupassen und eine regionale Ebene mit gewissen Handlungsrechten auszustatten, so daß die von der Kommission geforderten Funktionen erfüllt werden können.

Mit der "Partnerschaft" ist es der Kommission gelungen, ihre eigene, formal schwache Position gegenüber den Mitgliedstaaten aufzuwerten, wobei sie gleichzeitig die subnationalen Akteure stärkte. Artikel 4 der Rahmenverordnung des Strukturfonds (5052/88 idF 2081/93) legt fest, daß alle Parteien, das sind die Kommission, der betreffende Mitgliedstaat, die von ihm auf nationaler, regionaler, lokaler oder sonstiger Ebene benannten zuständigen Behörden und Einrichtungen und gegebenenfalls die Sozialpartner "in enger Konzertierung ... als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen". Tömmel (32) streicht heraus, daß es mit dieser Festlegung gelang, eine Anerkennung formal sehr ungleich mächtiger Akteure als Partner im Rahmen der Strukturfondsinterventionen durchzusetzen. Darüber hinaus sollen auch die in der Realität verschiedenen Interessen der Partner dem im gemeinsamen Programm formulierten Ziel untergeordnet werden, was die Rolle der Kommission weiter stärkt. Im Zuge der Reform von 1993 wurde der Inhalt dieses Artikels durch den Zusatz, daß sich die Partnerschaft "unter voller Wahrung der jeweiligen institutionellen, rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner" gestaltet, etwas abgeschwächt. Für die Durchführung der Strukturfondsinterventionen ist die Partnerschaft in den "Begleitausschüssen" institutionalisiert; sie werden im Einvernehmen zwischen Mitgliedstaat und der Kommission eingesetzt (Koordinierungsverordnung 4253/88 idF 2052/93, Artikel 2, Abs. 3).

Zumindest in den ersten Jahren bis 1994 bot der nach seinem Mittelvolumen bedeutendste Teil der Strukturfondspolitik – mit etwa 90% der verfügbaren Mittel – trotzdem noch relativ wenige Einflußmöglichkeiten und Beteiligungschancen für subnationale Akteure. Vor allem auf den Länderbeiträgen in Hooghe (33) aufbauend, vergleicht Marks (34) die Politikmuster und Einflußlogiken in der Strukturpolitik nach Phasen, Akteuren und Mitgliedstaaten. Dabei unterscheidet er erstens nach den drei Politikphasen:

- * Aushandlung des finanziellen Rahmens;
- * Schaffung des institutionellen Kontextes (institutioneller Rahmen, Förderkriterien);
- * Programmplanung (Kohäsionsfonds, Gemeinschaftliche Förderkonzepte – GFK, Gemeinschaftsinitiativen).

Zweitens bewertet er die Länderberichte zur Erstellung der GFK in den vier Phasen Programmentwurf, Aushandlung der rechtlich bindenden Programme, Umsetzung in Operationelle Programme sowie Implementation und begleitende Überwachung.

In der Aushandlung des finanziellen Rahmens und der Schaffung des institutionellen Kontextes bestimmen vor allem die (Zentral)Staaten und die Kommission die Formulierung der politischen Ziele und institutionellen Festlegungen (35). Aus der vergleichenden Analyse der Einflußlogiken in der Programmplanung läßt sich aber ein relativ stärkerer Einfluß der Regionen ablesen, und Marks (36) kommt zu folgenden Schlüssen:

- * Betrachtet man die Länder für sich, so ist der Einfluß subnationaler Akteure immer in jenen Phasen am größten, für die vor allem dezentral verfügbare Informationen von besonderer Bedeutung sind. Daher besteht ihre stärkste Einflußnahme bei der Umsetzung und Überwachung, gefolgt von den Phasen Erstellung der Operationellen Programme und Programmentwurf.
- * Der politische Einfluß der Akteure unterscheidet sich zwischen den Mitgliedstaaten stärker als innerhalb derselben in verschiedenen Phasen der Programmplanung.

Selbst in Irland und Griechenland waren die sehr schwachen subnationalen Akteure bis zu einem gewissen Grad in die Begleitung der Programme eingebunden (37). Insgesamt gesehen blieb die Einbindung subnationaler Akteure vor allem in den vorbereitenden Programmphasen bisher noch schwach. Sie war in erster Linie von den bis dahin geübten Praktiken der jeweiligen Staaten abhängig und daher in Deutschland und Belgien am relativ stärksten.

In ihrem siebenten Jahresbericht zur Durchführung der Strukturfonds 1995 stellt die Europäische Kommission selbst zur Einsetzung der Begleitausschüsse fest: "Die regionale Partnerschaft funktioniert im allgemeinen zufriedenstellend, und die Beteiligung der regionalen Behörden ist nunmehr eine übliche Praxis" (38). Dagegen wurde in vorangegangenen Berichten deutlich, daß die regionalen Partner bei der Erstellung der GFK nur in einigen Ländern beteiligt waren (39).

Die (Zentral)Staaten werden in ihrer Position in der Strukturfondspolitik nicht zuletzt durch das Prinzip der Kofinanzierung in ihrer Rolle als primäre Verhandlungspartner der Kommission gestärkt. Dieses bindet die Vergabe der europäischen Fördermittel an eine Mitfinanzierung aus den Mitgliedsländern, deren öffentlicher Teil entscheidend von der Finanzierung durch den jeweiligen Nationalstaat abhängig ist.

Das langfristige Potential für eine Veränderung der institutionellen Stellung der Regionen innerhalb ihres Staates und innerhalb der EU durch diesen Politikbereich der Gemeinschaft sollte jedoch nicht als gering eingeschätzt werden. Dies gilt besonders dann, wenn die Aufwertung subnationaler Akteure durch die Politik der Kommission von den innerstaatlichen politischen Entwicklungen verstärkt wird. So sind etwa die belgischen Regionen die wichtigsten Partner der Kommission in der Regio-

nalpolitik, da sie nach der weiterentwickelten belgischen Verfassung die alleinige Kompetenz für diesen Bereich haben (40).

Der europäischen Regionalpolitik scheint andererseits auch kurzfristig und unabhängig von ihrer Bedeutung relativ zur nationalen Förderung großes symbolisches Gewicht zuzukommen. Sie dient als Fokus für regionale Aktivitäten, wobei sich die "Gemeinschaftsinitiativen" als besonders bedeutend erwiesen haben (41). Diese wurden ebenfalls 1988 eingeführt und geben der Kommission selbst die Möglichkeit, zur Beteiligung an Programmen für ausgewählte, gesamteuropäisch bedeutsame Ziele aufzufordern.

Dabei ist vor allem die Gemeinschaftsinitiative Interreg (I und II) zu nennen, die sich als außerordentlich wirksames Instrument zur Mobilisierung und Integration von Akteuren der regionalen Ebene präsentiert (42). Interreg unterstützt vor allem die Entwicklung von grenzüberschreitenden institutionellen und administrativen Strukturen von subnationalen territorialen Akteuren in Grenzregionen. Während des Zeitraums 1989-93 standen dafür 800 Millionen ECU (Preise 1989) zur Verfügung; Interreg II setzt das Programm in der Periode 1994-99 fort und verfügt mit 2,4 Milliarden ECU (Preise 1994) über eine bessere Finanzausstattung (43). Dieses Programm stimulierte bereits zahlreiche "Euroregionen" (44).

Eine ganz spezifische Rolle für die Mobilisierung regionaler Akteure spielen Pilotprojekte zur Förderung von besonderen Maßnahmen von gemeinschaftlichen Interesse und die Unterstützung von Kooperationsnetzwerken über den Europäischen Fonds für Regionalentwicklung (EFRE) (45). Für derartige Projekte stehen zwar weniger als 1% der EFRE - Mittel zur Verfügung. Trotzdem gelang es der Kommission damit, sowohl ihre eigene Aktivität auf Gebiete auszudehnen, die außerhalb ihres Kompetenzbereiches liegen, als auch spezifische Prozeduren durchzusetzen, die einen besonders mobilisierenden Effekt auf subnationale Akteure ausüben. Diese Akteure, und nicht etwa die Mitgliedstaaten, sind aufgefordert, Pilotprojekte bei der Kommission einzureichen.

Bereits vor einigen Jahren zeigte sich, daß nicht zuletzt wirtschaftlich starke Regionen, die für normale Förderungen aus dem Regional- und Kohäsionsfonds nicht berücksichtigt werden können, sich in diesem Bereich verstärkt einbringen. Sie nutzten die Möglichkeit, im Rahmen des Beirats für lokale und regionale Gebietskörperschaften die grundlegenden Ziele und die Gestaltung von Pilotprojekten zu beeinflussen. Der Beirat wurde 1988 als Beratungsorgan der Kommission gegründet und ist der Vorläufer des Ausschusses der Regionen (AdR) (46). An ihm wird ebenso sichtbar, wie Regionalisierungsprozesse von "oben" und die Einflußnahme auf Institutionen von "unten" sich wechselseitig beeinflussten. Bei der Besetzung des Beirats folgte die Kommission den Empfehlungen der Versammlung der Regionen Europas (VRE) und des Rats der Gemeinden und Regionen Europas, den beiden europaweiten Interessenvertretungen der lokalen und regionalen politischen Ebene. Dadurch wurde deren Position im Rahmen der europäischen Strukturpolitik erstmals anerkannt (47). Gemeinschaftsinitiativen, Pilotprojekte und Netzwerkinitiativen bieten

daher insgesamt wesentlich bessere politische Gestaltungsmöglichkeiten für die Kommission wie auch für subnationale Akteure.

Durch die Einbindung der Regionen in die europäische Regionalpolitik und die zum Teil hohen regionalisierten Mittelflüsse wurden die direkten Kontakte von Regionen (und Kommunen) mit Brüssel auch in anderen Bereichen deutlich zahlreicher (48). Sie finden durch Besuche von Regionalpolitikern oder die Teilnahme an Konferenzen der Kommission für Regionen und Kommunen, durch spezielle EU-Büros oder sogar Europa-ministerien (der deutschen Länder) in den Regionen selbst, vor allem aber durch Informations- und Verbindungsbüros in Brüssel statt. Diese Büros sind heute nicht mehr "atypisch", sondern werden bereits als "defining element of a new model of regional and local government activity" bezeichnet (49).

Eine wesentliche Aufgabe dieser Büros besteht darin, die Ausarbeitung von Programmen hinsichtlich der jeweiligen Vergabekriterien und -erfordernisse so zu beeinflussen, daß der eigenen Region möglichst viele der Förderprogramme offenstehen. Über sie (gegebenenfalls mit Standort Straßburg) wird auch der Kontakt zum Europäischen Parlament gehalten. Die Möglichkeit der Regionen, ein eigenes Brüsseler Büro zu eröffnen, hängt in erster Linie davon ab, welche Kompetenzen bestehen und welche politischen Handlungsspielräume die jeweilige Zentralregierung zugesteht. Während das Unbehagen der deutschen Regierung über eine "Nebenaußenpolitik" ("foreign policy on the side") (50) der einzelnen Länder in den letzten Jahren stark abgenommen hat, sehen sich die französischen, italienischen und spanischen Regionen mit Zentralregierungen konfrontiert, die die Spielräume der eigenen Regionen möglichst gering halten wollen (51). Bei den Versuchen, die Grenzen dieser Handlungsmöglichkeiten auszureizen oder zu erweitern, kam es wiederholt zu innenpolitischen Konflikten in diesen Staaten. So hat z.B. Katalonien eine ganze Reihe von teilweise schon lange bestehenden Auslandskontakten, die sich nicht nur auf die EG/EU beschränken. Der Konflikt zwischen der spanischen Regierung und Katalonien um diese Kontakte mußte schließlich vom spanischen Verfassungsgerichtshof beigelegt werden (52). Aufgrund seines Erkenntnisses sind die Außenkontakte Kataloniens im Bereich seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen nun unbestritten (53). In Italien entzündete sich der Streit vor allem an einem gemeinsamen Büro (54) für die Region Trentino-Alto Adige (Südtirol) und Tirol (55). Derartige Konflikte werden manchmal dadurch umgangen, daß Büros nicht von regionalen Administrationen betrieben werden, sondern von Akteuren der regionalen Wirtschaft (dies wurde auch beim Tiroler Büro versucht).

Obwohl das Potential, in Brüssel mittels regionalem Lobbying Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen, insgesamt als eher gering eingeschätzt wird, gibt es Gegenbeispiele. Politisch und wirtschaftlich starke Regionen, wie etwa Bayern, haben gezeigt, daß sie durchaus in der Lage sein können, die europäische Förderpolitik zu beeinflussen (56). Seit der Einrichtung des Ausschusses der Regionen (vgl. unten) haben die Büros

aber eine weitere Aufgabe in der Vorbereitung und Informationsweitergabe der Ausschlußfähigkeit erhalten. Unabhängig von *meßbaren* Erfolgen hat eine Niederlassung in Brüssel jedenfalls hohe Bedeutung für das Selbstverständnis und Image einer Region (57). Dies kann für Regionen, die innerstaatlich eine schwache institutionelle Position haben, sogar von größerer Bedeutung sein als für stark verankerte. Mittlerweile dehnen einige Regionen ihr Lobbying auch über den Bereich der Regionalpolitik hinaus aus (58).

3.3 Die institutionelle Verankerung der Regionen in der EU durch den Vertrag von Maastricht

Bis zum EU-Vertrag gab es trotz der relativ großen Beachtung in der Regionalpolitik keine Anerkennung der Regionen im Primärrecht der EG (59). Wie beim Zusammenspiel der Akteure in der europäischen Regionalpolitik lassen sich auch bei der erfolgreichen institutionellen Verankerung der Regionen im Vertrag zur EU Elemente erkennen, die die Vermutung stützen, daß es sich um einen koevolutionären Prozeß handelt. Dies soll im folgenden deutlich werden.

Die deutschen Länder hatten im Zuge des Ratifizierungsprozesses der Einheitlichen Europäischen Akte ein innerstaatliches Informations- und Beteiligungsrecht in Europafragen erstritten (60). Während des Verhandlungsprozesses zum Vertrag von Maastricht entstand über die Interpretation dieses Rechts ein Konflikt mit der deutschen Regierung. Dieser verstärkte einerseits die politische Mobilisierung der Länder auf europäischer Ebene (61). Gemeinsam mit Katalonien und einigen italienischen Regionen setzten sich vor allem Bayern und Baden-Württemberg für eine direkte Verankerung der Regionen in der Europäischen Gemeinschaft ein (62). Andererseits konnten die angestrebten Ziele über die erwirkte Teilnahme von Ländervertretern an den Verhandlungen der Regierungskonferenz betrieben werden (63).

Über die VRE und die Konferenz "Europa der Regionen" – einem temporären Zusammenschluß der politisch und wirtschaftlich stärksten Regionen der VRE – wurden die Forderungen auf europäischer Ebene erhoben (64). Bereits seit 1985 besteht die Versammlung der Regionen Europas als europäische Plattform regionaler Interessen. Eines ihrer wichtigsten Ziele war von Beginn an, die institutionelle Stellung der Regionen innerhalb der EG zu verbessern (65). In beiden regionalen Zusammenschlüssen beteiligten sich auch einige österreichische Länder bereits vor dem EU-Beitritt Österreichs an der Diskussion zum neuen EU-Vertrag.

Die Konferenz "Europa der Regionen" forderte einen dreistufigen Aufbau der künftigen Union mit angemessener Beteiligung der Regionen, ein repräsentatives Gremium der Regionen, ein regionales Klagerecht vor dem Gerichtshof, die Aufnahme des Subsidiaritätsprinzips und eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den drei Ebenen (66). Von der in ihren politischen Vorstellungen weitaus heterogeneren VRE wurden ähnliche Punkte in die Ver-

handlungen zum Vertrag eingebracht, deren Schwerpunkt aber bei der Beteiligung, weniger bei der Zuteilung von Kompetenzen lag (67).

Der Meinungsbildungsprozeß der deutschen Länder selbst zeigte, daß eine mehrstufige Strategie verfolgt werden sollte. In einem ersten Schritt wurde ein Mitwirkungsorgan, langfristig aber ein vollwertiges EU-Organ – eine "Regionalkammer" – angestrebt (68).

Die Kommission war dagegen bestrebt, die Struktur und Aufgabe einer regionalen Vertretung dem Beirat der lokalen und regionalen Gebietskörperschaften nachzuempfinden, der von ihr im Jahr 1988 als beratendes Gremium im Rahmen der Partnerschaft eingesetzt worden war (69).

Mit dem Vertrag zur EU wurde schließlich der Ausschuß der Regionen (AdR) mit 222 Mitgliedern (nach der Erweiterung) der regionalen und lokalen Ebene etabliert. Die Regionen konnten sich darin zumindest mit einigen ihrer Forderungen durchsetzen, und der AdR wurde in Analogie zum Wirtschafts- und Sozialausschuß konstruiert. Der AdR muß von der Kommission und dem Rat bei Fragen, die die Struktur- und Kohäsionspolitik betreffen, sowie zu Transeuropäischen Netzen, Bildung und Jugend, Kultur und Gesundheitswesen konsultiert werden. Obwohl nicht formal festgelegt wurde, daß seine Mitglieder ein demokratisch legitimiertes Mandat auf regionaler oder lokaler Ebene innehaben müssen, wurde diese Forderung praktisch durchgesetzt. Dies wurde von der Kommission unterstützt (70).

Obwohl auch das Subsidiaritätsprinzip im EU-Vertrag von Maastricht aufgenommen wurde, wird es als Regel für die Aufgabenverteilung zwischen der EU und den Mitgliedsländern gesehen. Nur der AdR und das Europäische Parlament verlangen seine Anwendung auf die subnationale Ebene (71).

Die Chancen des AdR zur Einflußnahme gerade im Kernbereich seiner Aktivität wurden zu Beginn seiner Arbeit skeptisch beurteilt. So wies Morass (72) darauf hin, daß gerade der Kern seiner Zuständigkeit auf redistributiven Fragen oder bei Politiken, die die Standortqualität der Regionen betreffen, liegt; d.h. in einem Bereich, in dem eher starke Konkurrenz als Kooperation zwischen den Regionen zu erwarten ist. Ein weiteres Hindernis für eine starke Interessenvertretung ist die große Heterogenität der Mitglieder des Ausschusses. Neben Vertretern sehr unterschiedlich mächtiger Regionen sind auch Mitglieder der lokalen Ebene vertreten; nur Belgien hat ausschließlich regionale Vertreter.

Im Vorfeld der Intergovernmentalen Konferenz (IGK) 1996/97 zeigte sich bereits eine gewisse Ernüchterung vor allem der deutschen Länder über die Arbeit im AdR (73). Dies erklärt sich aus den unterschiedlichen Interessen vor allem auch der regionalen und lokalen Ebene, aus der Möglichkeit der deutschen Länder, nationale Einflußkanäle zu nutzen, und auch aus den verschiedenen politischen Kulturen, die in der Ausgestaltung der Politik des AdR zum Tragen kommen (74). So zeigen die Dokumente der deutschen Länder, daß diese im Rahmen der IGK 1996/97 nicht mehr mit voller Kraft die Idee einer "dritten Ebene" in der EU verfolgten,

sondern stärker an einer klaren Kompetenzaufteilung und der institutionellen Weiterentwicklung der gesamten EU interessiert waren (75). Sie strebten an, "Bedingungen zu schaffen, die es ihnen ermöglichen, ihre eigenen Interessen in erster Linie und vor allem durch ihre nationalen Einflußkanäle zu europäischen Entscheidungen, die ihnen nach Maastricht geöffnet wurden, zu verfolgen" (76). Dies wurde sowohl am Subsidiaritätsprinzip als auch beim Klagerecht deutlich. Für beide wurde die Forderung auf Einbeziehung auf jene Regionen beschränkt, die bereits über Gesetzgebungskompetenzen verfügen (77).

4. Weitere Entwicklung der Regionalisierung in Europa

Die bisherige Entwicklung läßt den Schluß zu, daß einerseits verschiedene europäische Politiken, allem voran die Regionalpolitik, neue Möglichkeiten zu einer koevolutionären Entwicklung der supranationalen und regionalen Ebene eröffnet haben. Dies manifestierte sich schließlich auch in der institutionellen Verankerung der subnationalen Gebietskörperschaften in der EU.

Die Intensität und konkrete Ausformung der Wirkung auf die (innerstaatliche) Rolle der Regionen wird jedoch noch immer in erster Linie von den jeweiligen nationalen Ausgangslagen und Prozessen der Regionalisierung bestimmt. Von einer "dritten Ebene" oder einem "Europa der Regionen" kann nur unter Einschränkungen gesprochen werden. Und auch in absehbarer Zeit kann nur mit einer tendenziellen Angleichung der rechtlich-politischen Potentiale einer „dritten Ebene“ in den Mitgliedstaaten der EU gerechnet werden. Die Rolle der Nationalstaaten wurde durch die Prozesse der Integration und Regionalisierung bisher zwar – mehr oder weniger stark – verändert, eine Schwächung ihrer Position kann daraus bisher nicht eindeutig abgeleitet werden. Die einzige wesentliche Ausnahme diesbezüglich ist Belgien, wo die Kompetenzen der Zentralregierung tatsächlich verringert wurden.

Es ist daher zu erwarten, daß die internen Restrukturierungsprozesse der Mitgliedsländer und die Neudefinition der Beziehungen zwischen ihren territorialen (regionalen) Regierungen und Verwaltungen sich entlang der heute bereits sichtbaren Entwicklungslinien fortsetzen. Daß dies durchaus zu tiefgreifenden Änderungen führen kann, zeigen Belgien und Großbritannien.

Von der Reform der Strukturfonds der EU im Jahr 1993 ging praktisch kein neuer oder verstärkter Impuls für die weitere Mobilisierung oder Stärkung der Position der subnationalen Akteure gegenüber dem Zentralstaat aus. Was die tatsächliche Substanz der relevanten Rechtsnormen betrifft, haben sich die grundlegenden Vorgaben und Ziele sowie die Selektionskriterien für die Förderregionen kaum geändert (78). Die institutionelle Position der Kommission gegenüber dem Rat und den Mitgliedsländern scheint durch diese Reform etwas geschwächt worden zu sein, wenn auch nur in geringem Ausmaß. Die weitere Entwicklung der Strukturpolitik angesichts der angestrebten Osterweiterung der EU könnte die Spielräume der

Kommission und der Regionen wieder erweitern oder aber – bei einer Re-Nationalisierung der Regionalpolitik – drastisch verringern.

In Verbindung mit den neuen *ökonomischen Rahmenbedingungen* des Binnenmarktes, dem bevorstehenden Übergang zu einer Währungsunion und einem zunehmend globalen Wettbewerb unterstützen die politischen Prozesse eine *Stärkung der Stellung einer als regional zu charakterisierenden Ebene* in allen Staaten (79). Dabei stellt sich jedoch die Frage, ob dabei nur Regionen wie etwa die (deutschen oder österreichischen) Länder oder die Autonomen Gemeinschaften bzw. die belgischen oder italienischen Regionen gestärkt werden oder nicht (auch) urbane Räume bedeutender werden. Ob letztere in Konkurrenz oder in Arbeitsteilung mit den Regionen stehen werden, dürfte je nach Staat verschieden sein.

Im Vorfeld der Regierungskonferenz 1996/97 hat der *Ausschuß der Regionen* im Mai 1995 eine Reihe von Forderungen erhoben (80), die fast genau zwei Jahre später (Mai 1997) von den Vertretern der europäischen Regionen und Städte bei ihrem Gipfeltreffen in Amsterdam teilweise wieder aufgegriffen und an die Regierungskonferenz gerichtet wurden:

- 1.) Die Mitsprache der Regionen, Städte und Gemeinden muß durch eine Ausdehnung der Beratungsbefugnisse des Ausschusses der Regionen erheblich verbessert werden, insbesondere dadurch,
 - * daß dem Ausschuß in Verwaltungs- und Haushaltsangelegenheiten volle Autonomie (d.h. Unabhängigkeit vom Wirtschafts- und Sozialausschuß) zugestanden und ihm die Möglichkeit eingeräumt wird, seine Geschäftsordnung selbst zu bestimmen;
 - * daß die Palette der Themen, zu denen der Ausschuß gehört werden muß, vorrangig um die Bereiche Beschäftigung, berufliche Bildung, Sozialpolitik, Umwelt und Energie erweitert und es dem Europäischen Parlament ermöglicht wird, den Ausschuß zu konsultieren;
 - * daß die Mandatsperiode des Ausschusses so terminiert wird, daß sie zeitgleich mit denen der anderen politischen Organe Europas beginnt, und darüber hinaus zur Auflage gemacht wird, daß die Mitglieder des Ausschusses entweder einem gewählten Organ der regionalen oder kommunalen Ebene angehören oder einem gewählten politischen Organ als Mandatsträger rechenschaftspflichtig sein müssen;
 - * daß dem Ausschuß zumindest zur Wahrung seiner eigenen Befugnisse ein Klagerecht vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eingeräumt wird.
- 2.) Vor allem im Interesse der Eigenständigkeit der Regionen und Kommunen muß das Subsidiaritätsprinzip strikt angewandt werden.

Infolgedessen ist den Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof einzuräumen. Unklare Formulierungen in Artikel 3 b des EG-Vertrags müssen geändert, zumindest aber durch ein Protokoll zum EG-Vertrag klargestellt werden. Die Aufgaben der Europäischen Union müssen besser abgegrenzt werden. Das regionale und kommunale Selbstverwaltungsrecht muß auch gegenüber dem Handeln der Europäischen Union garantiert werden.

Der Vergleich dieser Forderungen mit jenen zwei Jahre davor bringt eine gewisse Tendenz zum Vorschein. So hatte der Ausschuß der Regionen ursprünglich gefordert, als vollwertiges EU-Organ anerkannt zu werden. Davon war 1997 nicht mehr die Rede, nach wie vor wurde aber volle Autonomie in Verwaltungs- und Budgetangelegenheiten verlangt. Weiters sind die ursprünglichen Forderungen nach *Aktivlegitimation zur Nichtigkeitsklage* (für den AdR und Regionen mit eigenen Gesetzgebungsbefugnissen) sowie nach *Aktivlegitimation* für den Fall einer *Untätigkeitsklage* etwas abgeschwächt worden.

Tatsächlich sind im neuen, noch nicht ratifizierten (Amsterdamer) Vertrag für Europa Teile dieses Forderungskataloges erfüllt worden. Zunächst kann der AdR – wie der Rat und die Kommission – vom Europäischen Parlament formal konsultiert werden, und zwar in allen im Vertrag dafür genannten Belangen.

Weiters werden jene Belange, bei denen der AdR gehört werden muß, um die Bereiche Beschäftigung, Sozialpolitik, Gesundheitsmaßnahmen, Umwelt, Berufsbildung und Verkehr erweitert. Dies wurde weiter um ein Anhörungsrecht des AdR durch den Rat und die Kommission für jene Fälle ergänzt, die eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit betreffen. Darüber hinaus wird der AdR nach Inkrafttreten des Vertrages ein höheres Maß an Verwaltungsautonomie aufweisen, weil dann eine organisatorische Trennung vom Wirtschafts- und Sozialausschuß vorgenommen werden wird und er sich uneingeschränkt eine Geschäftsordnung geben kann. Nicht erfüllt wurden die Forderungen nach einem Klagerecht, nach der stärkeren demokratischen Legitimation seiner Vertreter und einer expliziten Auslegung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten der subnationalen Ebene in allen Mitgliedstaaten.

Wenngleich der Präsident des AdR, Pasqual Maragall, diese Entwicklungen durchaus als Errungenschaften für "die Sache der Regionen" betrachtet, so sieht er darin aber nicht mehr als bestenfalls nur Teilerfolge. So stellt er zustimmend fest, daß der Beitrag der Regionen und Städte zur verbesserten Bürgernähe und gesteigerten Effizienz der Europapolitik zunehmend Anerkennung findet, aber: "... the text does not measure up to recent political developments everywhere in Europe, particularly in Italy and in the United Kingdom, which act as a proof of the increased devolution of powers towards society and decentralised tiers of government". (81)

Dennoch scheint der AdR insgesamt einen erfolgreichen Weg der kleinen Schritte eingeschlagen zu haben, so wie es Jacques Delors anlässlich der Gründungssitzung 1994 vorgeschlagen hatte: Der Ausschuß sollte das utopische Fernziel eines Europas der Regionen zunächst hintanstellen und sich dafür auf jene Themen konzentrieren, für die er Kompetenz signalisieren und Glaubwürdigkeit erlangen kann (82).

5. Zusammenfassung

Wir haben uns in diesem Beitrag mit der Entstehung, Konsolidierung und Schwächung von (subnationalen) Regionen im Europa der EU aus

koevolutionärer Perspektive befaßt. Das heißt, daß Regionen und ihr aktueller politischer und ökonomischer Status betrachtet werden als Resultat eines komplexen Prozesses des Zusammenwirkens von Interessen und Entscheidungen auf regionaler, nationaler und insbesondere supranationaler (= EU) Ebene.

Was spricht für eine solche Sichtweise?

Erstens lenkt das Paradigma der Koevolution die Aufmerksamkeit auf das langfristige Reproduktionsinteresse einer politischen Einheit in Abhängigkeit von und Wechselwirkung mit dem Reproduktionsinteresse verbundener politischer Institutionen. Die Erklärung von Regionalisierungsprozessen im Rahmen dieses Paradigmas beruht daher ganz wesentlich auf der Identifikation von Zielkongruenzen und Zielkonflikten zwischen Regionen, Nationalstaaten und der EU. So können Regionalisierungsprozesse etwa in Spanien, Italien und Belgien als Strategien des jeweiligen Nationalstaates zur Abschwächung separatistischer Kräfte und Entschärfung von Spannungen zwischen Regionen gesehen werden, und damit als Mittel, den Nationalstaat in seinem Bestehen zu sichern.

Zweitens folgt daraus, daß die EU (Kommission) an einer gewissen Aufwertung der Regionen zu politisch und ökonomisch aktiven Partnern interessiert sein muß, weil die Fragen des interregionalen Ausgleichs sowie der Kohäsion für das langfristige Bestehen der EU lebenswichtig sind. Dies trifft sich andererseits mit dem Streben der Regionen nach vermehrtem wirtschaftlichen und politischen Handlungsspielraum, unter anderem durch Zugang zu den Gemeinschaftsressourcen.

Drittens fügt sich die Bereitschaft der Regionen zu einer durchaus arbeits- und kostenaufwendigen Mitarbeit in und Mitgestaltung von regionalpolitisch relevanten Institutionen der EU (insbesondere: Ausschuß der Regionen) konsistent in ein koevolutionäres Modell, in dem neben der kurzfristigen "Nutzenmaximierung" (z.B. Lobbying zur Maximierung des Ressourcen(rück)flusses aus der EU) die langfristige Gestaltung der Rahmenbedingungen und Systemumwelt ein zentrales Erklärungsmoment ist. Beides ist im Entwicklungsprozeß der EU zu erkennen. Dabei kommt es durchaus zu Verlagerungen zwischen den Schwerpunkten "kurzfristige Gewinnüberlegungen" einerseits und "langfristige Beeinflussung der institutionellen Rahmenbedingungen" andererseits im Zeitverlauf wie auch zwischen verschiedenen Regionen.

Wenngleich im vorliegenden Beitrag die koevolutionäre Argumentation nur ansatzweise entwickelt werden und vielfach nur Fragment bleiben konnte, so scheint es aufgrund der Kompatibilität der empirischen Befunde mit den theoretischen Erklärungsmustern vielversprechend zu sein, diesen Ansatz weiter zu vertiefen und auszubauen. Fragen, die dabei erkenntnisleitend sein könnten, sind etwa: Können typische koevolutionäre Regionalisierungsmuster in Europa anhand vergleichender Einzelstudien identifiziert werden? Welche langfristigen Konsequenzen lassen sich für den Nationalstaat aus der Koevolution von subnationalen Einheiten und supranationaler Institution ableiten? Können Aussagen über das langfristige Überleben der EU unter bestimmten koevolutionären Szenarien entwickelt werden?

Anmerkungen

- (1) Dieser Beitrag basiert auf dem vom Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst in Auftrag gegebenen Gutachten S. Pintarits, W. Blaas, Regionalisierungsprozesse im Europa der Europäischen Union. Wien 1995. Zur Thematik vgl. auch Pintarits (1996). Für Kommentare zu einer früheren Version dieses Textes danken wir Michael Keating; für unterstützende Recherchen Wolfgang Schedelberger; für verblichene Unklarheiten oder Irrtümer bleiben die Autoren natürlich selbst verantwortlich.
- (2) Der Begriff *Koevolution* wurde in den 1960er Jahren von den Populationsbiologen Paul R. Ehrlich und Peter H. Raven geprägt. Er bezeichnet die gegenseitig (reziprok) wirkenden evolutionären Veränderungen, die auftreten, wenn sich unverwandte Arten in ihrer Entwicklung wechselseitig beeinflussen. Füchse und Hasen beeinflussen z.B. nicht nur die Populationsgröße der jeweils anderen Art, sondern auch deren physische Entwicklung und darüber hinaus auch noch jene der umgebenden Vegetation. Klassische Beispiele der Koevolution sind weiters das wechselseitige "Aufrüsten" von Raubtieren und deren Beutetieren (Milner [1990] 85, 86). In der Zwischenzeit hat aber auch in den Wirtschaftswissenschaften das Konzept der Koevolution zunehmend an Beachtung gefunden, z.B. Gowdy (1994). Der Unterschied zwischen der herkömmlichen Theorie der adaptiven Evolution einerseits und der Koevolution andererseits kann mit Kauffman wie folgt zusammengefaßt werden: "Es gibt einen fundamentalen Unterschied zwischen der einfachen adaptiven Evolution und der Koevolution. Evolution unter gegebenen Vorbedingungen der Fitness ist mit dem Verhalten eines physikalischen Systems in einem wohldefinierten Energiefeld vergleichbar. In beiden Fällen sind die Attraktoren des adaptiven Prozesses lokale Optima, und damit eindeutige Zielpunkte. Im Gegensatz dazu wird in einem koevolutionären Prozeß die adaptive Landschaft des einen Akteurs durch die Anpassungsbewegungen des anderen laufend verändert und verformt. Daher ist das koevolutionäre Verhalten in keiner Weise eingeschränkt und determiniert durch das Annähern an Punkt-Attraktoren, die lokale Optima sind, noch kann in koevolutionären Systemen überhaupt a priori von optimierendem Verhalten gesprochen werden." Kauffman (1993) 238.
- (3) Gowdy (1994) 127.
- (4) Gowdy (1994) 150.
- (5) Diese Darstellung stützt sich vor allem auf Engel (1993) und Hrbek/Weyand (1994) sowie ergänzende Literatur zur neueren Entwicklung (vgl. Literaturangaben im Text).
- (6) Vergleiche den Überblick über verschiedene Kategorisierungen in Becker et al. (1995).
- (7) Pernthaler (1992) 365.
- (8) Schambeck (1992), Dachs (1994) 80.
- (9) Hrbek/Weyand (1994) 28ff.
- (10) Morass (1994) 401ff und (1996).
- (11) Hooghe (1993), Hrbek/Weyand (1994) 29f.
- (12) Engel (1993) 19; Hrbek/Weyand (1994) 33f.
- (13) Hrbek/Weyand (1994) 32f.
- (14) Engel (1993) 29f.
- (15) Hrbek/Weyand (1994) 30.
- (16) Balme (1995) 169.
- (17) Keating (1995) 13.
- (18) Hendriks et al. (1995).
- (19) Europäische Kommission (1994a) 161.
- (20) Geipel (1995) 201.
- (21) Keating/Jones (1995) 90.
- (22) Engel (1993) 27f.
- (23) Im Weißbuch der britischen Labour-Regierung, das am 24. Juli 1997 veröffentlicht wurde, wurden die zukünftigen Kompetenzen des schottischen Parlaments nicht aufgezählt. Im wesentlichen wird es sich aber um Kompetenzen für Gesundheitspolitik, Erziehungswesen, lokale Verwaltung, das unterschiedliche schottische Rechtssystem,

das Transportwesen u.ä. handeln. Dagegen werden im Weißbuch jene Bereiche beschrieben, die weiterhin im britischen Parlament verbleiben sollen: v.a. Kontrolle über die Verfassung, Verteidigungs- und Außenpolitik, soziale Grundsicherung, Steuerwesen und Wirtschaftspolitik.

- (24) Vgl. dazu z.B. Engel (1993), Morass (1994), die Beiträge in Jones/Keating (1995), Jeffery (1996).
- (25) Pintarits/Blaas (1995); vgl. auch Tömmel (1997).
- (26) Vgl. z.B. die Aussagen des Tiroler Landeshauptmanns Weingartner (1993) 8ff.
- (27) Jones (1995) 293f.
- (28) So etwa im Fall Nord-Ost-Englands; Jones (1995) 293.
- (29) Vgl. auch Pintarits/Blaas (1996) 387-390.
- (30) Tömmel (1992) und (1997) 414f.
- (31) Tömmel (1997) 416ff.
- (32) Tömmel (1997) 418ff.
- (33) Hooghe (1996).
- (34) Marks (1996).
- (35) Marks (1996) 314-320.
- (36) Marks (1996) 328ff.
- (37) Engel (1993) 177ff.
- (38) (1996b) 24.
- (39) Europäische Kommission (1996a) 5.
- (40) Hooghe (1995).
- (41) Tömmel (1992) und (1997) 420ff.
- (42) Hrbek/Weyland (1994) 77. Tömmel (1997) 422.
- (43) Europäische Kommission (1994b).
- (44) Wolters (1994) 413. Hrbek/Weyland (1994) 78.
- (45) Tömmel (1997) 422f.
- (46) Tömmel (1994) 267.
- (47) Trotzdem blieben die Mitglieder der Versammlung der Regionen Europas skeptisch, was die Einschätzung ihres eigenen Einflusses auf die generellen Zielsetzungen und die Ausarbeitung von Pilotprojekten im Rahmen der EG/EU Programme betrifft; Hrbek/Weyand (1994) 102, Tömmel (1994).
- (48) Morass (1994) 143; John (1994) 741.
- (49) Morass (1996) 13.
- (50) Gerstenlauer (1995).
- (51) Engel (1993) 160ff.
- (52) Engel (1993) 161.
- (53) Keating (1994) 10.
- (54) Es ist eines der ersten Büros in grenzüberschreitender Kooperation.
- (55) Pintarits (1996).
- (56) Morass (1994) 145.
- (57) Morass (1996) 86.
- (58) Mazey (1994) 151.
- (59) Mittendorfer (1995) 37.
- (60) Morass (1994) 169-182.
- (61) Morass (1994).
- (62) In diesem Prozeß kam es dazu, daß die deutschen Länder, trotz ihrer damals mit Abstand stärksten Stellung unter den subnationalen Einheiten in den Mitgliedstaaten, ein Selbstverständnis als "Region" entwickelten und in Koalition mit anderen Regionen ihre politischen Forderungen verfolgten; Morass (1994).
- (63) Hrbek/Weyand (1994).
- (64) Kiefer (1993) 165.
- (65) Kiefer (1993) 156.
- (66) Kiefer (1993) 166.
- (67) Hrbek/Weyand (1994).

- (68) Hrbek/Weyand (1994) 115f.
- (69) Bei der Einsetzung dieses Beirats ließ sich beobachten, daß die anfängliche Skepsis der Kommission gegen eine schon früher von den Regionen erhobene Forderung nach einem solchen Gremium überwunden wurde, als die Kommission die steigende Bedeutung der Regionen bei der Umsetzung ihrer eigenen Politik erkannte; Hrbek/Weyand (1994) 100.
- (70) Bullmann (1996) 14.
- (71) Abromeit (1993) 207; Mitterndorfer (1995) 37f; EP (1992) 5.
- (72) Morass (1994) 163.
- (73) Jeffery (1995a) 253f.
- (74) Fürst (1995).
- (75) Jeffery (1996) 358.
- (76) Jeffery (1995b) 358, Übersetzung durch die Autoren.
- (77) Jeffery (1995b) 361.
- (78) So kam ein viertes regionalisiertes Förderkriterium hinzu, um den spezifischen Problemen der extrem dünn besiedelten Gebiete in den beiden neuen skandinavischen Mitgliedern (Finnland und Schweden) Rechnung zu tragen; Europäische Kommission (1994a).
- (79) Keating (1997) 386f.
- (80) Sonderkommission (1995) 11ff; vgl. auch S. Pintarits, W. Blaas (1995) 37, 38.
- (81) After the Amsterdam European Council: "A growing awareness of the role of the Committee of the Regions". DCP/97182en (Brussels, June 20, 1997).

Literatur

- Abromeit, H., Föderalismus: Modelle für Europa, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 22/2 (1993) 207-220.
- Balme, R., French Regionalization and European Integration: Territorial Adaption and Change in a Unitary State, in: Jones, B.; Keating, M. (Hrsg.), The European Union and the Regions (Oxford 1995) 167-188.
- Becker, Annette, et al., Der Ausschuß der Regionen. Die institutionalisierte Vertretung der Regionen in der EU, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12 (1995) 797-821.
- Bullmann, U., The politics of the third level, in: Regional & Federal Studies 6/2 (1996) 3-19.
- Burton, Paul; Smith, Randall, Die Strukturfondsförderung in Mitgliedstaaten der Europäischen Union - Großbritannien, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten. (=Gesellschaftspolitik und Staatstätigkeit, Bd. 10, Opladen 1996).
- Dachs, H., Österreichischer Föderalismus zwischen Anpassung und Beharrung, in: Informationen zur Politischen Bildung 7 (1994) 75-86.
- Engel, Ch., Regionen in der EG. Rechtliche Vielfalt und integrationspolitische Rollensuche (=Gutachten im Auftrag der Staats- und Senatskanzleien der Länder. Analysen zur Europapolitik des Instituts für Europäische Politik, Bd. 8, Bonn 1993).
- Europäische Kommission (Regionalpolitik), Wettbewerbsfähigkeit und Kohäsion: Tendenzen in den Regionen (=Fünfter Periodischer Bericht über die sozioökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1994a).
- Europäische Kommission (Strukturfonds der Gemeinschaft), Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994-1999, 1st issue (Luxemburg 1994b).
- Europäische Kommission, Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht (Luxemburg 1996a).
- Europäische Kommission, Die Strukturfonds in 1995. Siebter Jahresbericht (Luxemburg 1996b).
- Europäisches Parlament (EP), Maastricht. Der Vertrag über die Europäische Union - die Position des Europäischen Parlaments (Luxemburg 1992).

- Fürst, Dietrich, Die Rolle der Regionen im Rahmen des AdR, in: Informationen zur Raumentwicklung Heft 12 (1995) 823-837.
- Geipel, R., Schwedens Beitritt zur EU, in: Geographische Nachrichten 47/3 (1995) 199-201.
- Gerstenlauer, H.-G., German Länder and the European Community, in: B. Jones and M. Keating (eds) *Regions in the European Community* (Oxford 1995) 191-213.
- Gowdy, John M., *Coevolutionary Economics: The Economy, Society and the Environment* (Boston 1994).
- Hendriks, F. et al., The Dutch Province as a European Region: National Impediments versus European Opportunities, in: Jones, Keating (1995) 215-230.
- Hooghe, L., Belgium: From Regionalism to Federalism, in: *Regional Politics & Policy* 3/1 (1993) 44-68.
- Hooghe, L., Belgian Federalism and the European Community, in: Jones, Keating (1995) 135-165.
- Hooghe, L. (Hrsg.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance* (Oxford 1996).
- Hrbek, R.; Weyand, S., betrifft: Das Europa der Regionen: Fakten, Probleme, Perspektiven (München 1994).
- Jeffery, Ch., Whither the Committee of Regions? Reflections on the Committee's 'Opinion on the Revision of the Treaty on the European Union', in: *Regional & Federal Studies* 5/2 (1995a) 247-257.
- Jeffery, Ch., The German Länder and the 1996 Intergovernmental Conference in: *Regional & Federal Studies* 5/3 (1995b) 356-365.
- Jeffery, Ch. (ed.), *The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe?*, *Regional & Federal Studies* 6/2, Special Issue (1996).
- John, P., UK Sub-national Offices in Brussels: Diversification or Regionalization?, in: *Regional Studies* 28/7 (1994) 739-746.
- Jones, B.; Keating, M. (Hrsg.), *The European Union and the Regions*, Oxford (1995).
- Jones, B., Conclusions, in: dieselben (Hrsg.), *The European Union and the Regions* (Oxford 1995) 289-296.
- Kauffman, S., *The Origins of Order* (New York 1993).
- Keating, M., Europeanism and Regionalism, in: Jones, Keating (1995) 1-22.
- Keating, M., *Le Monde pour Horizon. Québec, Catalonia, Scotland and International Affairs* (=paper presented at the International Congress of Political Science, Berlin 1994).
- Keating, M., The invention of regions: political restructuring and territorial government in Western Europe, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 15 (1997) 383-398.
- Kiefer, Andreas, Salzburgs Mitwirkung in europäischen Regionalinstitutionen, in: Floimair, Roland (Hrsg.), *Die regionale Außenpolitik des Landes Salzburg* (=Schriftenreihe des Landespressebüros, Salzburg Dokumentationen Nr. 108, Salzburg 1993) 147-176.
- Koordinierungsverordnung, Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits. Amtsblatt der EG Nr. L 193/20-33 vom 31.7.1993.
- Marks, G., Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, M.; Kohler-Koch, B. (Hrsg.), *Europäische Integration* (Opladen 1996) 313-343.
- Mazey, S., French Regions and the European Union, in: *Regional Politics & Policy* 4/3 (1994) 132-157.
- Milner, Richard, *The Encyclopedia of Evolution* (Oxford 1990).
- Mittendorfer, R., Europa der Regionen - Möglichkeiten für Österreich und die österreichischen Bundesländer - ein juristischer Problemaufriß, in: the.m.a. (Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Wien 1995).
- Morass, M., Austria - The Case of a Federal Newcomer in European Union Politics, in: Jeffery (1996) 76-95.

- Morass, M., Regionale Interessen auf dem Weg in die Europäische Union. Strukturelle Entwicklungen und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der Europäischen Integration (=Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 60, Wien 1994).
- Pernthaler, P., Föderalistische Verfassungsreform: Ihre Voraussetzungen und Wirkungsbedingungen in Österreich, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4 (1992) 365-388.
- Pintarits, S.; Blaas, W., Regionalisierungsprozesse im Europa der Europäischen Union (Wien 1995).
- Pintarits, S.; Blaas, W., Regionalisierungsprozesse in der EU, in: Wirtschaftspolitische Blätter 43/3-4 (1996) 385-394.
- Pintarits, S., Macht, Demokratie und Regionen in Europa (Marburg 1996).
- Rahmenverordnung, Verordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 5052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente. Amtsblatt der EG Nr. L 193/5-19 vom 31.7.1993.
- Schambeck, H., Zum Werden und zu den Aufgaben des österreichischen Föderalismus, in: ders. (Hrsg.), Föderalismus und Parlamentarismus in Österreich (Wien 1992) 17-33.
- Sonderkommission Institutionelle Fragen (Sonderkommission), Stellungnahme der Sonderkommission Institutionelle Fragen zu der Revision des Vertrags von Maastricht vom 12. Mai 1995, (CdR 136/95) Berichterstatter: Herr Pujol, Ausschuß der Regionen (Brüssel 1995).
- Tömmel, I., System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, M. (Hrsg.) Die Integration Europas, PVS Sonderheft 23 (1992) 185-208.
- Tömmel, I., Interessenartikulation und transnationale Politikkooperation im Rahmen der EU, in: Eichner, V.; Voelzkow, H. (Hrsg.), Europäische Integration und verbandliche Regulierung (Marburg 1994) 263-282.
- Tömmel, Ingeborg, The EU and the regions: towards a three-tier system or new modes of regulation?, in: Environment and Planning C: Government and Policy, Vol. 15 (1997) 413-436.
- Weingartner, Wendelin, Rede des Landeshauptmanns vor dem Bundesrat gemäß Art 36 Abs 4 B-VG vom 18.11.1993 (=unveröff. Manuskript).
- Wolters, M., Euregios along the German border, in: Bullmann, U. (Hrsg.), Die Politik der dritten Ebene. Regionen im Europa der Union (Baden-Baden 1994) 407-418.