

Die Europäische Regionalsystematik NUTS und Niedersachsens Regionen

Eurostat, das statistische Amt der Europäischen Union, hat in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts für regionalstatistische Zwecke eine eigene Gebietssystematik entwickelt. Diese trägt den Titel „NUTS“ (Nomenclature of Statistical Territorial Units), eine gemeinsame statistische Klassifikation der Gebietseinheiten. Im Jahr 2003 erhielt diese Gebietssystematik in Form einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates förmliche Gesetzeskraft¹⁾. Diese EU-Verordnung regelt die Grundzüge der europäischen Gebietssystematik, regelt das Verfahren von Änderungen in dieser Systematik, stellt bestimmte Grundregeln für die Größe der statistischen Gebietseinheiten auf und listet in einem Anhang diese Gebietseinheiten vollständig auf.

Sinn und Problematik statistischer Systematiken

Für jede statistische Analyse benötigt man Systematiken als Erkenntnisraster. Die amtliche Statistik kennt zahlreiche solcher Systematiken, so z.B. solche von Gütern, Berufen, Wirtschaftszweigen, Einnahmen und Ausgaben privater Haushalte, Krankheiten und Todesursachen usw. Die Informationen über die einzelnen statistischen Beobachtungseinheiten bzw. Merkmalsträger wie z.B. Betriebe und die diesen zugeschriebenen Merkmale wie z.B. Umsätze und Beschäftigte werden in die „Raster“ einer Branchen- und einer Gebietssystematik eingegliedert. So entsteht z.B. die aggregierte Aussage, dass im Land Niedersachsen oder Hessen eine bestimmte Anzahl von Beschäftigten im Maschinenbau tätig ist. Die Statistiker haben natürlich auch eine Systematik ihrer Statistiken (EVAS – Einheitliches Verzeichnis amtlicher Statistiken) erstellt.

Es entstehen laufend neue Berufe und Branchen, Staaten werden gebildet oder gehen unter, die privaten Haushalte nutzen Produkte, die es vor ein paar Jahren noch gar nicht gab. Statistische Systematiken müssen also laufend angepasst werden, und es ist oft sehr schwer bzw. manchmal sogar unmöglich, trotz einer Revision einer Systematik noch die zeitliche Vergleichbarkeit statistischer Informationen aufrechtzuerhalten. Zudem müssen statistische Systematiken den jeweiligen Erkenntniszweck und die Besonderheiten der unterschiedlichen Datenquellen berücksichtigen. So unterscheiden sich z.B. die Güterverzeichnisse für Produktionsstatistiken, für die Außenhandelsstatistik und für Güter des privaten Verbrauchs erheblich voneinander. Insgesamt müssen statistische Systematiken

¹⁾ Verordnung 1059/2003 vom 26. Mai 2003, Amtsblatt der Europäischen Union L154.

den Qualitätskriterien der Kohärenz und Vergleichbarkeit genügen: Sie müssen geeignet sein, ein stimmiges und widerspruchsfreies Gesamtbild der Realität zu erzeugen, und sie müssen in der Lage sein, zeitliche Veränderungen korrekt abzubilden.

Europas Regionen – geprägt von Geologie und Geschichte

Europa ist – mehr als andere Kontinente – ein Kontinent der Regionen. Die administrativen Strukturen – in Deutschland z.B. die Grundgliederung in Bund, Länder und Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden – hängen aber natürlich einerseits mit naturräumlichen Gegebenheiten, andererseits aber genauso oder noch mehr mit historischen Entwicklungen und z. T. Überbleibseln zusammen.

Geologie: Die großen Mittelmeer-Inseln Korsika, Sardinien und Sizilien sind naturräumlich vorgegebene Regionen. Die Geologie spielt auch eine gewichtige Rolle in der Grenzziehung von Staaten – so trennen die Pyrenäen Spanien von Frankreich, die Alpen trennen Italien vom deutschsprachigen Raum und Tschechiens Grenzen sind durch Erzgebirge, Sudeten-Riesengebirge und das Böhmisches Mittelgebirge weitgehend geologisch vorgegeben.

Geschichte: Gerade in Deutschland bestimmen z. T. alte historische Einflüsse die Grenzen der 16 Bundesländer noch heute. So ist Niedersachsen aus vier historischen Territorien (Herzogtümer Braunschweig und Oldenburg, Fürstentum Schaumburg-Lippe, Königreich bzw. spätere preußische Provinz Hannover) hervorgegangen. Diese Herkunft wird allgemein für so wichtig gehalten, dass die niedersächsische Landesverfassung mit ihrem Artikel 1 Absatz 1 mit dieser beginnt. Oft ist die traditionell geschichtliche Verbundenheit wichtiger als die Geologie: So kam z.B. kurz nach der Wiederherstellung der staatlichen Einheit Deutschlands das traditionell „hannoversche“ Amt Neuhaus, das auf dem östlichen Ufer der Elbe liegt und zur DDR gehörte, auf Wunsch seiner Bevölkerung von Mecklenburg-Vorpommern nach Niedersachsen – geologisch ist die Elbe die „natürliche“ Grenze zwischen Niedersachsen und den ostelbischen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen-Anhalt.

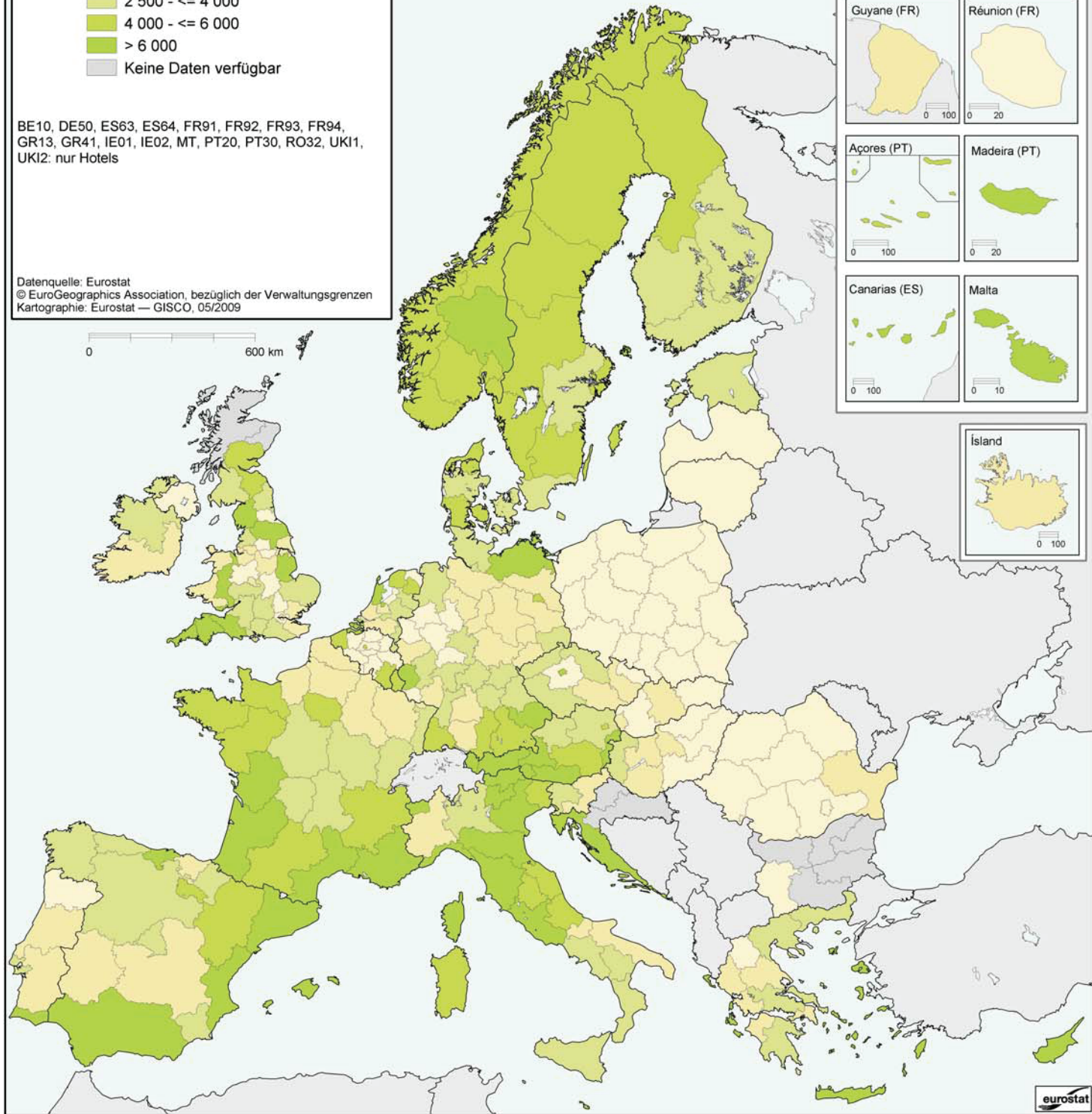
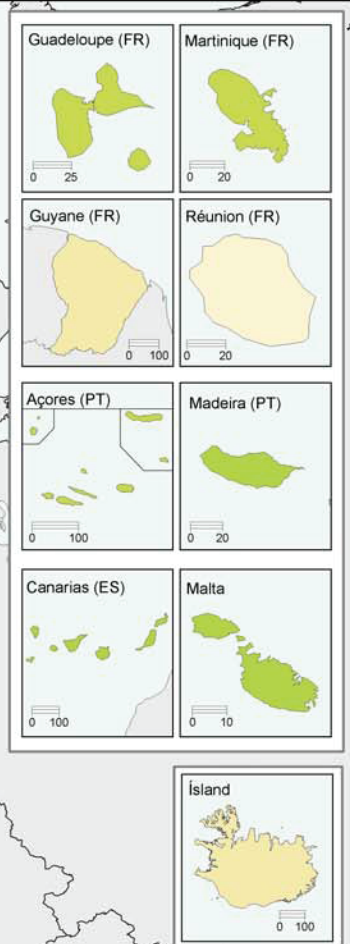
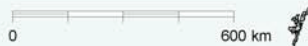
Im europäischen Vergleich insgesamt schließlich haben sich historisch recht unterschiedliche administrative Strukturen herausgebildet. So stellen z.B. die verfassungsrechtlich starke Stellung der Bundesländer in Deutschland einerseits,

Übernachtungen in Hotels und auf Campingplätzen je 1 000 Einwohner, nach NUTS-2-Regionen, 2006



BE10, DE50, ES63, ES64, FR91, FR92, FR93, FR94, GR13, GR41, IE01, IE02, MT, PT20, PT30, RO32, UK11, UK12: nur Hotels

Datenquelle: Eurostat
 © EuroGeographics Association, bezüglich der Verwaltungsgrenzen
 Kartographie: Eurostat — GISCO, 05/2009



die starke Stellung der Zentralmacht in Frankreich andererseits zwei Grundmodelle dar, die sich in diesen beiden Staaten seit dem hohen Mittelalter herausgebildet haben.

Zweck und Grundprinzipien der europäischen Gebietssystematik NUTS

In den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union gibt es aufgrund unterschiedlicher Geographie und Geschichte zwangsläufig heterogene administrative Strukturen. Die NUTS-Systematik muss aber notwendigerweise an den vorhandenen administrativen Strukturen ansetzen – andere Gliederungsprinzipien von Regionen wie z.B. naturräumliche, Kultur-, Sprachraum-, Planungs- oder Wirtschaftsregionen sind zwar existent und für bestimmte Zwecke sinnvoll, aber für Zwecke europäischer Statistik und Politik wenig brauchbar. Eine europäische Regionalsystematik muss zwar – wie es in der Verordnung heißt – bei nichtadministrativen Einheiten „wirtschaftliche, soziale, historische, kulturelle, geografische und Umweltkriterien berücksichtigen“, aber vor allem muss den „politischen, administrativen und institutionellen Gegebenheiten... Rechnung getragen werden“²⁾.

Alle nach Gebietseinheiten gegliederten Daten, die der Europäischen Kommission übermittelt werden, sollen, so schreibt es die o. g. Verordnung vor, nach NUTS gegliedert sein – ebenso wie die Kommission in ihren Analyse- und Verbreitungstätigkeiten die NUTS-Klassifikation zugrunde legt. Diese Klassifikation muss zeitlich stabil sein und darf darum nicht allzu oft geändert werden. Sie ist hierarchisch gegliedert in derzeit drei Gliederungsebenen (NUTS I, NUTS II, NUTS III), die in Deutschland den Ebenen Land, Regierungsbezirk (administrativ) bzw. Statistische Region (nichtadministrativ) und Landkreis / kreisfreie Stadt entsprechen. Unterhalb dieser Ebene gibt es die LAU-Systematik (Local Administrative Unit) mit den Ebenen LAU I und LAU II für Gemeinden und Kommunalverbände wie z.B. in Niedersachsen die Samtgemeinden. In vielen Fällen ist die Ebene NUTS II von besonderer Bedeutung, weil auf dieser Regionalebene die Verteilung von EU-Mitteln erfolgt. Für die EU ist es von höchster Bedeutung, dass die Regionen – trotz der europäischen Heterogenität – räumlich und zeitlich vergleichbar bleiben. Dies ist u. a. Voraussetzung für eine sachgerechte Mittelzuweisung. Daher wird angestrebt, dass alle Änderungen der Regionalsystematik zu einer bezüglich der Bevölkerung homogeneren Regionalstruktur führen³⁾. Für die durchschnittliche Größe der NUTS-Regionen in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU gelten folgende Ober- und Untergrenzen (s. Tabelle) der Bevölkerung.

Bei kleineren Mitgliedsstaaten der EU, wie z.B. den drei baltischen Staaten, Luxemburg und Zypern, ist die Ebene

2) a. a. O., Erwägungsgrund 10.

3) a. a. O., Erwägungsgrund 9.

Ebene	Minimum	Maximum
NUTS I	3 Mio.	7 Mio.
NUTS II	800 000	3 Mio.
NUTS III	150 000	800 000

NUTS I mit der Ebene NUTS II identisch. Entsprechendes gilt für die kleineren Länder Deutschlands wie die Stadtstaaten und das Saarland: hier ist die Ebene NUTS I mit der Ebene NUTS II identisch. Hamburg und Berlin sind Regionaleinheiten auf der Ebene NUTS I, NUTS II und NUTS III zugleich.

Nichtadministrative Gebietseinheiten

Wenn es in einem EU-Mitgliedsstaat eine bestimmte NUTS-Ebene administrativ nicht gibt, so wird – für statistische Zwecke – nach den o. g. Kriterien diese Ebene sachgerecht gebildet. In Deutschland gibt es alle drei Ebenen, aber z.B. in Frankreich gibt es nichts, was den deutschen „Ländern“ (NUTS I) verfassungsrechtlich gleichkommt, so dass in Frankreich die Ebene NUTS I auf der Ebene funktionaler Verwaltungseinheiten auf der Ebene NUTS II und NUTS III statistisch gebildet wurde.

Seit dem 1.1.2008 gibt es in der EU 97 Einheiten der Ebene NUTS I, 271 Einheiten der Ebene NUTS II und 1 303 Einheiten der Ebene NUTS III. In Deutschland gibt es 16 NUTS I-Regionen (die Bundesländer), 39 NUTS II-Regionen (administrative Regierungsbezirke sowie nichtadministrative Statistische Regionen) und 429 NUTS III-Regionen (Landkreise und kreisfreie Städte). Die nichtadministrativen Gebietseinheiten müssen sich an die oben genannten Größeneinteilungen halten. Wenn nichtadministrative Gebietseinheiten verändert werden sollen, so muss auf der betreffenden NUTS-Ebene die Standardabweichung der Bevölkerungszahl aller EU-Gebietseinheiten geringer werden, also eine größere Homogenität erzeugt werden⁴⁾.

Die Ebene NUTS II in Niedersachsen

Die Regionalebene NUTS II ist europaweit von besonderer Bedeutung, denn auf dieser Ebene werden Finanzhilfen der EU verteilt. Die EU achtet natürlich darauf, dass nicht einzelne Mitgliedsstaaten ihr Territorium trickreich dergestalt in nichtadministrative Gebietseinheiten aufteilen, dass alle ihre wirtschaftsschwachen Gebiete in eine nichtadministrative NUTS II-Region fallen und damit in den Genuss europäischer Regionalförderung kommen.

4) a. a. O., Artikel 5, Abs. 3. Weitere Informationen über die Gliederungsprinzipien der NUTS-Klassifikation enthält vor allem der Leitfaden von Eurostat „Europäische Regional- und Städtestatistik“, unentgeltlich abrufbar unter <http://www.eds-destatis.de/downloads/publ/KS-RA-07-024-DE-N.pdf>.

Das Standardprogramm der europäischen Regionalstatistik basiert auf der NUTS II-Ebene als kleinstem Baustein zumindest für Veröffentlichungen und Analysen. Beispielhaft dafür steht die thematische Karte über die Tourismusintensität 2006 aus dem „Eurostat Jahrbuch der Regionen 2008“⁵⁾. Auf der Ebene NUTS II lassen sich europaweit regionale Strukturen und Tendenzen erkennen. Vor allem kann auf dieser Ebene genau verfolgt werden, ob man dem wichtigen Ziel der Konvergenz der Lebensverhältnisse – das in einem geeinten Europa ohne Grenzen von höchster Bedeutung ist – näher kommt.

Konkret am Beispiel dieser Karte ist deutlich erkennbar, dass der Tourismus im EU-weiten Vergleich innerhalb Deutschlands vor allem für Mecklenburg-Vorpommern von höchster Bedeutung ist. Niedersachsens Regionen liegen bezüglich der Tourismusintensität im europäischen Mittelfeld; die größte Bedeutung hat der Fremdenverkehr in Weser-Ems. Europaweit ist gut erkennbar, wie wichtig der Tourismus vom Balkan bis Spanien an fast der gesamten europäischen Mittelmeerküste ist.

In Niedersachsen gibt es seit der Auflösung der Regierungsbezirke zum 1.1.2003 keine administrativen NUTS II-

5) Luxemburg 2008; im Internet unentgeltlich abrufbar unter http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-HA-08-001. Die abgedruckte Karte stammt aus diesem Jahrbuch; wir danken Eurostat für die freundliche Abdruckgenehmigung.

Regionen mehr. Die ehemaligen Regierungsbezirke sind aber weiter statistische Darstellungs- und Analyseeinheiten in der niedersächsischen, deutschen und europäischen Regionalstatistik. Bezüglich ihrer Bezeichnung gibt es derzeit unterschiedliche Praktiken. Manchmal wird die Bezeichnung „früherer Regierungsbezirk“ oder „ehemaliger Regierungsbezirk“ gewählt. Das frühere NLS wählte die Bezeichnung „Bezirk“. Der Haushaltsplan 2009 wählt in den Erläuterungen zu Kapitel 0303 (Regierungsvertretungen) die Bezeichnung „Region“. Europaweit, in den Gemeinschaftsveröffentlichungen der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder und in der Regionalwissenschaft⁶⁾ wurde die Bezeichnung „Statistische Region“ („Statistical Region“) gewählt. Der LSKN schließt sich ab sofort dieser Nomenklatur an, die u. a. die Vorteile hat, dass sie eindeutig ist, also keine Verwechslungen mit der administrativen „Region Hannover“ (NUTS III-Region) begünstigt und außerdem klarstellt, dass es sich eben nicht um administrative Einheiten handelt. Diese Änderung betrifft nicht die Daten – diese bleiben unverändert – sie hat allein klarstellenden Charakter.

6) Vgl. z.B. Eurostat: Jahrbuch der Regionen; Statistische Ämter des Bundes und der Länder: „Kreiszahlen Ausgabe 2008“ sowie die interaktive „Regionaldatenbank Deutschland; für die Regionalforschung die regelmäßige Regionalbeobachtung im „Neuen Archiv für Niedersachsen“.