

Reinhard Klein

Strukturförderung und die Beachtung von Umweltbelangen in den USA

Mechanismen und Praxis

Teil 1: Strukturförderung in den USA *

Kurzfassung

Diese zusammengefaßten Ergebnisse eines Teils einer Untersuchung, die der Autor 1997 in den USA erstellt hat,¹ erläutern zunächst Grundmerkmale strukturrelevanter Bundesbeihilfen, deren Verwaltung und Management sowie die Frage der Programmierung und Haushaltsplanung. Die beiden Pauschalbeihilfen *Community Development Block Grants* und *Federal-Aid Highway Program* sowie Beihilfen der *Economic Development Administration* stehen dabei im Vordergrund. Danach werden unmittelbare Entwicklungsmaßnahmen durch Bundesbehörden, vor allem des *Bureau of Reclamation* und des *Army Corps of Engineers*, sowie die politischen Eingriffe des US-Kongresses beleuchtet. Der Beitrag erörtert auch strukturrelevante Maßnahmen der Staaten und Beziehungen zwischen Verwaltungsebenen.

US-Bundesbeihilfen zur Strukturentwicklung und für Infrastruktur

Die USA besitzen ein sehr vielfältiges System an Bundesmaßnahmen und -beihilfen zur Strukturentwicklung und für Infrastruktur. Der *Catalog of Domestic Assistance* für 1996² enthielt 1324 Programme, verwaltet von 53 Bundesbehörden. Nur zwei der 15 verschiedenen Arten der Unterstützung sind Beihilfen, für die es etwa 600 Bundesprogramme gibt. Sie machen etwas mehr als ein Sechstel aller öffentlichen US-Inlandsfinanzierung aus, während der Rest Ausgaben der Staaten und Gemeinden sind.

Das gegenwärtige US-System für Bundesbeihilfen (*Grant-In-Aid*)

Die Beihilfeprogramme sollen die Verwendung staatlicher, gemeindlicher und privater Gelder für Ziele und Prioritäten des Bundes anregen. Von 27,5 Mrd. \$ im Jahre 1970 wuchsen die Bundesbeihilfen auf ungefähr das Zehnfache im Jahr 1997, also etwa 1 000 \$ pro Kopf.³ Davon entfallen 80 % auf Bereiche wie Bildung, Sozia-

les, Gesundheit, Einkommenssicherung, Veteranen und Rechtspflege, also Programme ohne unmittelbare Auswirkung auf Struktur- oder Wirtschaftsentwicklung. Die restlichen 20 % mit wenigstens teilweise solcher Wirkung betreffen folgende Bereiche: Energie 0,2 %, natürliche Ressourcen und Umwelt 1,7 %, Landwirtschaft 0,3 %, Verkehr 11,2 %, Gemeinde- und Regionalentwicklung 4,1 %, Ausbildung und Beschäftigung 2,1 %.

Hinsichtlich der Mechanismen, Einzelheiten und Regeln können derzeit zwei allgemeine Arten unterschieden werden:

- „Kategorische“ Beihilfen (*categorical grants*), für die die Programmverordnungen ausführlich die Verwendung und deren Grenzen bestimmen. Jedes der etwa 600 verschiedenen Programme solcher Bundesbeihilfen, die zusammen fast 200 Mrd. \$ jährlich ausmachen, ist auf eine genaue Maßnahme oder Interventionsart zugeschnitten.
- Pauschalbeihilfen (*block grants*) stellen im Gegensatz dazu Geldmittel zu relativ allgemeinen Bedingungen zur Verfügung (in der Regel als Formelbeihilfen, siehe unten)

und bieten den Staaten bei der Mittelverwendung größeren Entscheidungsspielraum. Obwohl sie allgemein als wirkungsvoller angesehen werden, betrug ihr Wert in den letzten 15 Jahren nur etwas mehr als 10 % aller Bundesbeihilfen an einzelstaatliche und Gemeindeverwaltungen. Derzeit gibt es 15 Programme für Pauschalbeihilfen.

Zwei Pauschalbeihilfen kommen unmittelbar der Strukturentwicklung zugute: *Community Development Block Grants* (CDBG)⁴ und das *Federal-Aid Highway Program* (FAHP)⁵. Sie sind die beiden größten Pauschalbeihilfen mit zusammen zwei Drittel aller Mittel für diese Beihilfenart.

CDBG spielen in der Praxis eine größere Rolle für die Strukturentwicklung als die Programme unter der Verantwortung der *Economic Development Administration* (EDA) (siehe unten), für die wesentlich weniger Mittel verfügbar sind. Ihre Verwaltungs- und Managementverfahren gleichen teilweise jenen der EU-Strukturfonds.

Während der vergangenen mehr als 20 Jahre ist die Liste förderfähiger CDBG-Maßnahmen auf 25 Arten gewachsen, einschließlich sogar der Ko-

finanzierung von Maßnahmen anderer Bundesbeihilfeprogramme und direkter Sozialleistungen. Praktisch werden vier Hauptmaßnahmengruppen unterschieden:

- Gemeindeinfrastruktur und -einrichtungen,
- Wirtschaftsentwicklung,
- wohnungsbezogene Tätigkeiten,
- Nothilfe und Sonderprogramme.

Die Aufteilung auf diese Gruppen streut stark je nach Bundesstaat, denn Gemeinden und Staaten bestimmen den Schwerpunkt des Mitteleinsatzes. Um CDBG-Mittel zu erhalten, muß ein Vorhaben überwiegend einkommensschwachen Personen dienen.

Zur Durchführung von CDBG betreibt das US *Department of Housing and Urban Development* (HUD) ein Netz von Abteilungsbüros in den Einzelstaaten. Sowohl berechnigte Gemeinden als auch Staaten müssen einen mehrjährigen *Consolidated Plan* vorlegen, der die Bedürfnisse aufzeigt, die Prioritäten beschreibt und die Maßnahmen umreißt, und einen jährlichen Aktionsplan. Für Großstädte und verstärkte Kreise muß dieser Aktionsplan die Ziele der Gemeindeentwicklung enthalten und die beabsichtigte Mittelverwendungen angeben, während die jährlichen Aktionspläne der Staaten die Methode beschreiben müssen, mit der die Mittel an die begünstigten Gemeinden verteilt werden. Normalerweise geschieht dies nach statistischen Kriterien, die jenen der geographischen Zuteilung auf Bundesebene ähneln. Alle Pläne sind Gegenstand umfangreicher öffentlicher Anhörung.

Die geographische Zuweisung von Bundesbeihilfen erfolgt als Formelbeihilfe (*formula grants*) oder Projektbeihilfe (*project grants*).

Bei Formelbeihilfen erhalten die Empfängerstaaten und -gemeinden die Mittel nach einer Formel, die im betreffenden Programmgesetz festgelegt wird. Sie verwenden quantitative statistische Parameter und weisen einen relativ höheren Anteil jenen Gebietseinheiten zu, in denen das zu lösende Problem akuter ist. Manchmal jedoch sind die

Parameter einfach Bevölkerung oder physische Kriterien, da die politische Tendenz besteht, Beihilfen geographisch weit zu streuen. Meist erhalten alle Teile der USA einen mehr oder weniger großen Anteil der Beihilfen aus einem spezifischen Programm.

Zahlreiche Programme mit struktureller Wirkung sind Formelbeihilfen, so z. B. 90 % der jährlich mehreren Mrd. Dollar Bundesbeihilfe für Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen zugunsten bestimmter Bevölkerungsgruppen. Besonders bedeutende Formelbeihilfen sind auch die jährlich mehr als 4 Mrd. \$ an CDBG-Pauschalbeihilfen und fast die gesamte Bundesbeihilfe von etwa 20 Mrd. \$ pro Jahr aus dem Straßenbaufonds (FAHP).

Dagegen werden Projektbeihilfen ohne vorausbestimmte geographische Zuteilung projektweise vergeben, teilweise nach Ausschreibungen. So sind z. B. Projektbeihilfen von zusammen etwa 1,45 Mrd. \$ pro Jahr zur Flugplatzverbesserung verfügbar und einige 10 Mio. \$ pro Jahr für öffentliche Fernmeldeeinrichtungen. Ansonsten betreffen die Projektbeihilfen meist Maßnahmen wie Stipendien, Forschung, Studien, Demonstrationsprojekte, Planung, technische Hilfe, Seminare und Veröffentlichungen. Es gibt sie:

- im Landwirtschaftsbereich zur Agrarforschung, für bäuerliches und ländliches Wohnungswesen sowie zur Strukturentwicklung, Gewässerreinigung und Abfallbeseitigung im ländlichen Raum. Die Unterstützung zur ländlichen Entwicklung wird jedoch meist als Darlehen vergeben. Die Beträge für Beihilfen sind bescheiden und sollen Mittel aus anderen Quellen anziehen; sie finanzieren Vorhaben zusammen mit Geld einzelstaatlicher Quellen oder von CDBG.
- in der Regional- und Wirtschaftsentwicklung für Demonstrations- und Pilotvorhaben, Wirtschaftsinformationszentren sowie gewerbliche Technologiezentren mit besonderem Schwerpunkt auf kleinen und mittleren Unternehmen.

Die gesamte jährliche US-Bundesbeihilfe für Regional- und Wirtschaftsentwicklung ist allerdings nur ein geringer Bruchteil im Vergleich zu dem, was in Europa hierfür ausgegeben wird. Die am ehesten der Strukturförderung in Europa entsprechenden Beihilfen der *Economic Development Administration* (EDA)⁶ sind derzeit in ihrer politischen Bedeutung und im Betrag recht begrenzt.⁷ Jährlich werden nur noch etwas mehr als 300 Mio. \$ zur Verfügung gestellt. Das Hauptargument für diese geringe Summe ist, daß die Bundesregierung Eingriffe zugunsten der Wirtschaftsentwicklung einzelstaatlicher und örtlicher Initiative überlassen sollte.

Dennoch besteht der EDA-Auftrag unverändert darin, zur Schaffung von Dauerarbeitsplätzen beizutragen. Mit Hilfe statistischer Kriterien wie z. B. hohe Arbeitslosigkeit und niedriges BIP ist landesweit eine Liste förderungswürdiger Gebiete aufgestellt worden, die regelmäßig angepaßt wird.⁸ Sie umfaßt mehr als die Hälfte der USA. Die Mittel werden meist in ländliche Räume mit Entwicklungsrückständen gelenkt, weniger in städtische Gebiete oder Verdichtungsräume, und hauptsächlich für drei Arten von Maßnahmen eingesetzt:

- öffentliche Arbeiten und kommunale Wirtschaftsförderung,
- Planungshilfe (*Overall Economic Development Programs*, OEDP) und technische Hilfe,
- wirtschaftliche Anpassung in Notfällen oder in Gebieten mit langfristigem wirtschaftlichem Niedergang.

Normalerweise finanziert EDA bis zu 50 % der Projektkosten. Zusätzlichkeit mit anderen Bundesmitteln ist erlaubt, vorausgesetzt, die gesamte Bundeshilfe überschreitet nicht 80 %. CDBG-Mittel dürfen aber unbeschadet dieser Höchstgrenze hinzukommen, da sie *de facto* als Geld der Staaten oder Gemeinden angesehen werden.

Die Unterschiede in der Strukturförderung der USA im Vergleich zur EU beruhen auch auf politischen Verände-

rungen, die seit den frühen 80er Jahren eingetreten sind: weniger Regierungseinfluß auf die Wirtschaft, Deregulierung (Regelungsentlastung) und Ausgabenkürzungen, alle besonders auf Bundesebene. Ein Beispiel dieser Tendenz ist die *Executive Order* 12291 vom 17. Februar 1981.⁹ Im wesentlichen wurden für größere Regelwerke folgende Instrumente eingeführt: *Regulatory Impact Assessment*, die vom *Office of Management and Budget* unternommen wird; *Regulatory Review* und Regelungsarbeitspläne für jede Bundesbehörde. Das System verlangt eine Art Kosten-Nutzen-Analyse, wenn Bestimmungen und entsprechende Gesetzgebungsvorschläge entwickelt und überprüft werden. Regelmäßige Maßnahmen sollen auf jene Fälle begrenzt werden, für die in bezug auf die Gesellschaft als Ganzes:

- (1) die potentiellen Vorteile die potentiellen Kosten überwiegen;
- (2) die gewählten Regelungsziele die Nettovorteile maximieren; und
- (3) der aus verschiedenen Alternativen ausgewählte Ansatz die geringsten Nettokosten nach sich zieht.

Eine Antwort auf die genannten politischen Änderungen waren mehr nicht-finanzielle Maßnahmen zur wirtschaftlichen und strukturellen Entwicklung, vor allem Koordinierung zwischen öffentlichen und privaten Partnern auf den verschiedenen Ebenen. Bei der finanziellen Unterstützung wuchs die Bedeutung der Darlehen und anderer Nicht-Beihilfe-Instrumente.

Verwaltung und Management der Bundesbeihilfen

Da etwa 50 Bundesbehörden eines oder mehrere der über 600 Beihilfeprogramme verwalten, gibt es viele verschiedene Ansätze zur Programmverwaltung und des Managements. Bis zu einem gewissen Grad sind die Regeln vom Gesetz festgelegt, z. B. ob es sich um sog. kategorische oder nach einer Formel bewilligte Beihilfen, um Projekt- oder Pauschalbeihilfen handelt. Ansonsten sind Verwaltung und

Management jedoch eine Frage der Fachpolitik und werden von der zuständigen Behörde bestimmt. Viele der für Beihilfen verantwortlichen Bundesbehörden unterhalten regionale (d. h. mehrere Staaten), Staats- oder sogar örtliche Büros. Allerdings folgt jede Behörde (*Agency*) ihrem eigenen System dezentralisierter Vertretung. Sogar für Behörden unter dem Dach desselben Bundesministeriums können die Systeme unterschiedlich sein.

Fast alle strukturelevanten Programme unterliegen der Prüfung durch die Einzelstaaten gemäß *Executive Order* (E.O.) 12372 „*Intergovernmental Review of Federal Programs*“.¹⁰ Danach können die Staaten in Absprache mit ihren Gemeindeverwaltungen ihren eigenen Prüf- und Abstimmungsprozeß für Bundesfinanzhilfen entwickeln und jene Tätigkeiten bestimmen, die sie zu prüfen wünschen. Die Antragsteller müssen die vom jeweiligen Staat festgelegten Verfahren beachten, bevor Bundesbehörden einen Antrag bescheiden. 33 Staaten haben einen *Single Point of Contact* für Antragsteller geschaffen, um die Durchführung ihres E.O. 12372-Verfahrens zu erleichtern. Jedoch bedeutet diese Praxis keine Delegation von Bundesgewalt auf die Staatenebene.

Trotz eines starken Bundeselements bei der Verwaltung von Beihilfen ist bei der praktischen Durchführung gemeinsames Management seitens der Bundesbehörde und deren staatlichem Partner üblich, besonders für Pauschalbeihilfen. Während die Bundesbehörde für die allgemeine Verwaltung verantwortlich ist, planen die Staatsbehörden unter ihrer Anleitung und Aufsicht die Mittelverwendung und führen das projektbezogene Management durch. Sie können sogar bis zu einem gewissen Grad Verantwortung an örtliche Stellen delegieren. Nachstehend einige Beispiele:

- Das Landwirtschaftsministerium unterhält in jedem Staat und für Kreise Büros des *Rural Development* (RD), die in unmittelbarem Benehmen mit den Antragstellern/Empfängern die Programme zur ländlichen Wasserversorgung und

Abfallbeseitigung, ländlichen Gemeindeentwicklung und ländlichen Technologieentwicklung verwalten. Je nach Projektkategorie werden Beihilfeentscheidungen vom Staatsbüro oder an oberster Stelle in Washington getroffen.

- Programme des *Department of Commerce* (Wirtschaftsministerium) für Projektbeihilfen zur Wirtschaftsentwicklung werden von einer Reihe regionaler (mehrere Staaten) EDA-Büros durchgeführt, die Netze örtlicher Vertreter (zuständig für ein Gebiet der Größe eines Regierungsbezirks bzw. sogar eines Landes in Deutschland) unterhalten. Die regionalen Büros versuchen vor allem, Maßnahmen anzuregen. Sie arbeiten mit Planungsorganisationen unterhalb der Staatsebene zusammen, wobei sie die in den USA bislang wenig übliche Erstellung und Verwendung von Planungsunterlagen fördern. Interessierte öffentliche Einrichtungen oder gemeinnützige Organisationen legen dem regionalen EDA-Büro zuerst einen Kurzvorschlag vor. Nach interner Prüfung kann das Büro beschließen, förmliche Anträge für jene Vorschläge anzufordern, die es als angemessen und erfolgversprechend ansieht. Das Verfahren unterliegt starkem Wettbewerb, da die Gesamtnachfrage ein Mehrfaches der verfügbaren Mittel beträgt. Der regionale EDA-Direktor genehmigt die Beihilfen, die jedoch durch Gegenzeichnung im Wirtschaftsministerium in Washington bestätigt werden müssen.
- Für einige andere Programme des Wirtschaftsministeriums wird dagegen einmal pro Haushaltsjahr eine Ausschreibung oder Mitteilung im Bundesanzeiger veröffentlicht, und Anträge werden unmittelbar an die zuständige Verwaltung gesandt. Die Vorschläge, die den Prioritäten entsprechen, werden gefördert.
- Ein Sonderfall ist die Bundesbeihilfe für das *Appalachian Regional Development Program*. Grundlage hierfür ist ein Sondergesetz, das auch das Fördergebiet festlegt. All-

gemeine Fragen, Verfahren und die Mittelzuteilung auf die verschiedenen Unterprogramme obliegen der *Appalachian Regional Commission*, die sich aus den betroffenen 13 Staatsgouverneuren und einem Bundesbeisitzer zusammensetzt. Nach der Genehmigung durch den jeweiligen Staat stellt der Bundesbeisitzer formal fest, daß ein Vorhaben alle Anforderungen für die Unterstützung erfüllt, und erteilt die endgültige Genehmigung. Zumeist verwaltet die zuständige Bundesbehörde die Beihilfen.

– Verwaltung und Management des *Federal-Aid Highway Program* (FAHP) folgen weitgehend dem Subsidiaritätsprinzip. Die Vorhaben werden von oder durch Staats-Verkehrsbehörden geplant, entschieden, verwaltet und unterhalten, die von der *Federal Highway Administration* (FHWA) mit deren Gebietsbüro in jedem Staat unterstützt werden. Dessen Aufgabe besteht darin, Verkehrspläne und Programme mit Einzelvorhaben zu genehmigen, die ordnungsgemäße Mittelverwendung sicherzustellen, die endgültige Entscheidung zur Förderfähigkeit zu treffen und die Durchführung zu begleiten und zu überprüfen. Neben der Finanzierung stellt das Gebietsbüro dem Staat technisches Fachwissen und Verwaltungsunterstützung zur Verfügung. FHWA und Staaten arbeiten auch zusammen, um die anzuwendenden Normen aufzustellen.

Gegebenenfalls teilt der Staat seine Verantwortung mit *Metropolitan Planning Organisations* (MPO), gemeindlichen Verwaltungsstellen, die für die Stadt- und Umlandgebiete größerer Städte geschaffen worden sind. Diese bewerten Verkehrsbedürfnisse, erstellen *Major Metropolitan Transportation Investment Studies* (MIS) und entwickeln den entsprechenden Plan. Mit Anleitung und Unterstützung seitens der Staats-Verkehrsbehörde und unter deren Aufsicht leisten sie die Ausführungsarbeit, für die der Staat verantwortlich ist.

- Abgesehen von einigen Ausnahmen müssen Vorhaben des städtischen ÖPNV und anderen ÖPNV-Investitionen im *Transportation Improvement Program* sowohl für das Gebiet der jeweiligen Stadt und des Staates enthalten sein und von der *Federal Transit Administration* (FTA) und der FHWA genehmigt werden. In allen Fällen werden Anträge von den Interessenten bzw. dem Staat beim zuständigen regionalen FTA-Büro eingereicht, das die Beihilfeentscheidung trifft.
- Die Beihilfeprogramme im Umweltbereich bedienen sich normalerweise eines offenen Antragsverfahrens. Die Verfahren, Verwaltung und Management sind entweder bundesweit bei einer Behörde zentralisiert, oder für mehrere Staaten zuständige Regionalbüros handhaben die Antrags- und Managementverfahren. Für einige Programme ist es dennoch die oberste Dienststelle, welche die Vorhaben auswählt, prüft oder bestätigt.

Programmierung und Haushaltsplanung

In den USA sind alle strukturelevanten Tätigkeiten – auch die *block grants* – Fachprogramme, die getrennt voneinander durch Bundesfachbehörden durchgeführt werden, welche jeweils nur für das betreffende bestimmte Politikfeld verantwortlich sind. Weder auf Bundes- noch auf Staatenebene sind Programme zu Gruppen zusammengefaßt oder werden in einem umfassenderen oder sich ergänzenden Ansatz gehandhabt. In den meisten Fällen sind Verordnungen programmspezifisch und legen eine ganz enge Zweckbindung der Mittel fest. Das bedeutet auch, daß Staaten oder Gemeindeverwaltungen, die eine umfassendere Strategie oder ein Entwicklungsprogramm verwirklichen wollen, eine große Anzahl verschiedener Programme einsetzen und sich an fast ebensoviele Bundesbehörden wenden müssen, um die notwendigen Komponenten an Bundesbeihilfe zu erhalten und zusammenzufügen.

Fast alle einschlägigen Bundesprogramme für sog. kategorische Beihilfen arbeiten mit jährlicher Haushaltsplanung und Durchführung, so z.B. die Programme für Entwicklungs- und Umweltmaßnahmen im ländlichen Raum und für Wirtschaftsentwicklung und ähnliche Tätigkeiten seitens des Wirtschaftsministeriums. Sogar in Fällen wie bei bestimmten Umweltmaßnahmen, für die verlangt ist, daß es ein mehrjähriges Maßnahmenprogramm gibt, werden die Mittel nur jährlich zugewiesen und verwaltet.

Nur die Pauschalbeihilfen, insbesondere CDBG, lassen eine flexible Verwendung von Bundesbeihilfen zu. Wie erwähnt, gibt es bei ihnen auch eine Programmierung und trotz jährlich neuer Mittelzuweisung eine mehrjährige Haushaltsplanung. Straßenplanung und -bau sind der Bereich, in dem Programmierung und Haushaltsplanung am weitesten entwickelt sind. Die Mittel werden im allgemeinen für sechs bis sieben Jahre genehmigt. Wegen der Zuteilung nach einer Standardformel kennt daher jeder Staat den mittelfristig verfügbaren Betrag und kann ein entsprechendes Maßnahmenprogramm aufstellen. Mehrjährige Programmierung wird auch dadurch begünstigt, daß die Bundesbeihilfen für Straßen nicht nur in einem Finanzjahr verwendet werden können, sondern auch in den folgenden drei Jahren. Um förderfähig zu sein, müssen die Maßnahmen in einem *State Transportation Improvement Program* – einem langfristigen Konzept von mindestens 20 Jahren – enthalten sein, das von der FHWA genehmigt wird. Deshalb gibt es auch keine besonderen Anträge und Fristen.

Tatsächlich könnten die bisweilen extremen Schwankungen der jährlichen Mittel mehrjährige Programme und Haushaltsplanungen in Frage stellen. Wegen des starken politischen Einflusses des Kongresses und des Fehlens mittelfristiger politischer oder regulatorischer Festsetzungen von Mitteln in bestimmter Höhe kann es solche plötzlichen Schwankungen geben. Andererseits werden alle ungenutzten Mittel auf das folgende Haus-

haltsjahr übertragen, ein Verfahren, das Haushaltsschwankungen glätten kann. Man könnte fast den Eindruck haben, daß die Regierung und ihre Behörden häufig bewußt so handeln, daß ein Teil der Mittel übertragen wird.

In Zukunft werden Bundesbehörden ihren Arbeitsplan wohl mehr auf Programmierung und mehrjähriger Haushaltsplanung aufbauen. Eines von zwei Gesetzen, die versuchen, die Situation zu ändern, ist die *Cash Management Improvement Act* von 1990. Es berechtigt den Finanzminister (*Secretary of the Treasury*), eine Art Buße aufzuerlegen, wenn eine Behörde ihre Mittel nicht rechtzeitig ausgibt. Das andere Gesetz, die *Government Performance and Results Act* von 1993, verlangt, daß jede Behörde bis Ende September 1997 einen strategischen Plan für wenigstens fünf Jahre vorgelegt hat, der regelmäßig aktualisiert wird.

Unmittelbare Eingriffe zur Strukturentwicklung und für Infrastruktur auf Bundesebene

Unmittelbare Entwicklungsmaßnahmen durch Bundesbehörden

Etwa ein Drittel der USA sind Bundesländereien, d. h. öffentliches Land im Besitz der Nation. Der größte Teil davon liegt in den elf Staaten westlich des 105. Längengrades und in Alaska. Management und Entwicklung dieser Ländereien sind Bundesaufgabe mittels entsprechender Bundesbehörden.

Ungefähr 800 000 km² (entspricht etwa der Fläche Finnlands und Schwedens zusammen) sind nationale Wälder, Weiden oder andere Flächennutzungen in Zuständigkeit des Landwirtschaftsministeriums. Management, Entwicklung und Erschließung dieser Ländereien finanziert der Bund, teilweise mit den Einkünften aus deren Nutzung. Ein Gebiet so groß wie Frankreich, vor allem große Flächen in Alaska, sind als *national wild-life refuge*, Nationalparke oder ähnliche Gebiete ausgewiesen, für die das Innenministerium zuständig ist. Fast 1,1 Mio. km², so viel wie ein Drittel

des EU(15)-Gebietes, unterstehen dem US *Bureau of Land Management* (BLM), das die Nutzung weiterer 1,2 Mio. km² kontrolliert, die *mineral estate* (Flächen zur Gewinnung von Bodenschätzen) sind. Das *Bureau of Indian Affairs* verwaltet die etwa 220 000 km² im Besitz von Indianern.

Von den obengenannten Behörden ausgeführte unmittelbare Bundeseingriffe auf öffentlichem Land sind heute größtenteils Maßnahmen zugunsten der Bewahrung, der begrenzten nachhaltigen Nutzung und, bei Bedarf, der Sanierung dieser Ländereien. Der jährliche BLM-Haushalt von einer Mrd. \$ wird z. B. hauptsächlich für schutzbezogene Managementtätigkeiten, „weiche“ Maßnahmen, Brandmanagement unberührten Landes und ähnliches ausgegeben.

Zwei andere Bundessonderbehörden führen wichtige Maßnahmen der Strukturentwicklung aus. Die erste ist das *Bureau of Reclamation* (BOR), das in den 17 westlichen Staaten zwischen der kanadischen Grenze im Norden und der mexikanischen Grenze im Süden arbeitet, mehr oder weniger westlich des 95. Längengrades und auf einer Fläche von mehr als der Hälfte der USA. Zur Zeit gibt BOR über 800 Mio. \$ pro Jahr aus, vor allem für Bewässerungsarbeiten (Speicherung, Umleitung und Ausbau von Gewässern) zur Urbarmachung arider und semi-arider Ländereien. Dies umfaßt auch die Erzeugung von Strom aus Wasserkraft und dessen Übertragung. Daher sind der Ausbau und das Management von Wasserressourcen zu deren Nutzung und Überschwemmungsverhütung die Hauptbereiche von BOR-Eingriffen. In der Praxis befaßt sich BOR mit dem Bau, dem Betrieb und der Unterhaltung von Staudämmen und Talsperren. Vom BOR verwaltete besondere oder öffentliche Unternehmensfonds werden für große Sondervorhaben wie z. B. Colorado-Staudamm, Boulder-Canyon-Projekt und Zentral-Utah-Projekt eingesetzt. Die entsprechenden Maßnahmen werden in Ausführung von Sondergesetzen verwirklicht, die der Kongreß für

die betreffenden Vorhaben verabschiedet hat.

BOR führt seine Tätigkeiten mittels eines Netzes regionaler und Gebietsbüros durch, die für den Einzugsbereich eines großen Flusses oder einen oder mehrere Staaten zuständig sind. Sie erstellen auch behördeninterne Arbeitspläne (Karten mit den vorhandenen Staudämmen und Talsperren sowie genehmigten und möglichen Vorhaben).

Die zweite Bundesbehörde, die unmittelbar strukturelevanten Infrastrukturausbau vornimmt, ist das US *Army Corps of Engineers*. Es ist der Hauptakteur beim Vollzug der *Water Resources Development Act*. Hauptarbeitsbereiche sind Bau, Betrieb und Unterhaltung von Infrastruktur für die Schifffahrt einschließlich Seehäfen und Binnenwasserstraßen, die Verhütung der Stranderosion und von Überschwemmungen sowie Staudamm- und Deichsicherheit. Der derzeitige Haushalt beträgt 2,5 Mrd. \$ pro Jahr.

Zählt man die mehr als 4 Mrd. \$ direkter Bundeseingriffe zu den Bundesbeihilfen hinzu, erreichen derzeit die strukturelevanten US-Bundesausgaben knapp 30 Mrd. \$ pro Jahr, also bei den Währungsverhältnissen von Anfang 1998 etwas weniger als die 30 Mrd. ECU, die zur Zeit jährlich aus dem EU-Haushalt für Strukturmaßnahmen ausgegeben werden.

Politische Eingriffe des US-Kongresses

Jeglicher finanzielle Eingriff des Bundes beruht auf einem vom Kongreß verabschiedeten Gesetz. Dies ist meist ein Fachgesetz, das sich auf eine besondere Aufgabe oder ein Politikfeld bezieht, wie z. B. die *Public Works and Economic Development Act* von 1965, die *Housing and Community Development Act* von 1974, die *Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* (ISTEA) von 1991, die *National Highway System Designation Act* von 1995, die *Reclamation Act* von 1902 zur Entwicklung von Land- und Wasserressourcen oder die *Water Resources Development Act* von 1986. In

der Regel werden solche Gesetze häufig geändert, was dem Kongreß erlaubt, laufend politischen Einfluß auf unmittelbare Eingriffe und Finanzhilfe des Bundes auszuüben. Der Aufbau der Formeln zur Mittelzuweisung im Falle der Formelbeihilfen ist eindeutig eine politische Kernfrage.

Die Gesetzesbestimmungen können sehr spezifisch sein und Dinge regeln, die nach europäischem Verständnis Regierungs- oder Verwaltungsverantwortung sind. So legt ISTEAA Einzelvorhaben und deren jeweiligen Mittelbetrag fest. Eine noch häufigere Gelegenheit des Kongresses, in strukturelle Maßnahmen und Finanzierung einzugreifen, besteht bei Haushaltsangelegenheiten. So sind die erheblichen Schwankungen des Gesamtbetrags jährlicher Mittelzuweisungen für einzelne Beihilfeprogramme größtenteils politische Zeichen.

Am stärksten kann der Kongreß bei der Verabschiedung einer *Omnibus Budget Reconciliation Act* (OBRA) oder einer *Appropriation Act* die Mittel beeinflussen. Seit 1981 ist im Schnitt alle zwei Jahre eine OBRA verabschiedet worden. Unter anderem haben sie fachpolitische Gesetze und vor allem Finanzierungsbestimmungen einschließlich der Kriterien zur Förderfähigkeit, der Mittelzuweisung und den Finanzierungsmechanismen geändert. In der Tat kann ein OBRA sämtliche Bestimmungen eines Finanzierungsprogramms durch neue Bestimmungen ersetzen. Die OBRA von 1981 war aus Verwaltungssicht und zur Stärkung des Föderalismus besonders wichtig, da sie eine größere Anzahl von Pauschalbeihilfen schuf, in denen sie 50 Programme für kategorische Beihilfen zusammenfaßte.

Eine *Appropriation Act* bietet die Gelegenheit, Bundesmaßnahme noch genauer festzulegen. Für jedes Haushaltsjahr (1. Oktober bis 30. September) verabschiedet der Kongreß in der Regel mehr als zehn solche Vorlagen.

Jedes dieser Gesetze behandelt die Programme in der Zuständigkeit eines oder mehrerer Bundesministerien oder -behörden. Sie bestimmen, daß „für

das Haushaltsjahr, das am 30. September 19xx endet, folgende Beträge aus sonst nicht zugewiesenen Mitteln des Schatzamtes folgendermaßen zugewiesen sind: für ... (betreffender Programmbereich) ... und für andere Zwecke nämlich: ...". Was folgt, kann ganz genaue Festlegungen enthalten.

Dabei können die Kongreßmitglieder auch auf die Einbeziehung eines Vorhabens drängen, das z.B. vom *Bureau of Reclamation* im eigenen Wahlkreis oder Staat verwirklicht werden soll. Obwohl solch genaue Vorwegfestlegung nur für Infrastruktur- und Entwicklungsmaßnahmen typisch ist, vermag doch ein Gesetz zur Mittelzuweisung, das Regierungshandeln in allen Politikbereichen auszurichten, und kann auch Änderungen fachpolitischer Gesetze und Finanzierungsbestimmungen enthalten. Der Präsident kann allerdings die verabschiedete Vorlage ablehnen, wenn er mit einem wichtigen Punkt nicht einverstanden ist. Dies birgt das Risiko, alle Mittel zu blockieren, auf die sich das betreffende Gesetz bezieht. Deshalb kann seit kurzem der Präsident seine Ablehnung auf die Punkte beschränken, denen er widerspricht, um die betreffende Angelegenheit weiterer Schlichtung vorzubehalten, ohne die Verwendung der anderen Mittel zu gefährden.

Strukturelle Pläne und Programme der Einzelstaaten und Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen

Pläne und Programme der Staaten werden mit Blick auf den Vollzug und/oder die Ausführung von Bundesprogrammen oder als echte Staatsinitiativen erstellt. Außer wie z. B. beim *Appalachian Regional Development Program* gibt es allerdings auf der Ebene eines oder mehrerer Staaten in der Regel keine umfassenden Pläne und Programme zur strukturellen oder wirtschaftlichen Entwicklung.

Dennoch verdienen zwei Ansätze zur Politikgestaltung besondere Erwäh-

nung. Der erste ist die "strategische Planung" bestimmter Staaten zur Entwicklungsförderung.¹¹ Vor allem von Mitte der 70er bis Mitte der 80er Jahre wurden dadurch nicht-staatliche Ressourcen mobilisiert und Vertreter verschiedener staatlicher Sektoren zusammengebracht, um über die Zukunft nachzudenken, wobei der Staat die Rolle des Katalysators spielte. Obwohl sie häufig nicht vollständig oder nicht einmal teilweise umgesetzt wurde, beeinflusst diese Übung die Entwicklungsbemühungen in den betreffenden Staaten bis heute. Traditionell umfassen solche Bemühungen Steueranreize und (de)regulierende Instrumente mit dem Zweck, Wettbewerbsvorteile zu schaffen sowie Wirtschaftswachstum und bestimmte Formen wirtschaftlicher Entwicklung zu fördern.

Der zweite Ansatz ist jüngerer Datums und betrifft ländliche Entwicklung. Seit 1990 haben die meisten Staaten *State Rural Development Councils* eingesetzt, die auf einem formalen Abkommen zwischen der Bundesregierung und dem Gouverneur des betreffenden Staates beruhen.¹² Zusammen mit Gemeindeverwaltungen und dem privaten und gemeinnützigen Bereich unternehmen beide Parteien freiwillig gemeinsame Anstrengungen zur ländlichen Entwicklung. Die Hauptziele sind Zusammenarbeit und wirkungsvolle Nutzung von Finanzmitteln im Sinne gebündelten Vorgehens. Angesichts des sehr begrenzten Betrags der auf diesem Gebiet verfügbaren Geldmittel ist dies besonders wichtig. Die Rolle des Bundes ist die eines Teilnehmers, Förderers, Beraters und Katalysators, nicht Kontrolleurs. Die Partnerschaft arbeitet vergleichbar dem deutschen Gegenstromprinzip. Die eigentliche Entscheidung erfolgt weitgehend partnerschaftlich.

Allein schon wegen der Größe eines einzelnen Staates und der Vielfalt seiner Bedingungen und Probleme sind formalisierte Entwicklungspläne und -programme für den ganzen Staat, vor allem solche mit umfassendem Ansatz, in vielen Fällen kein angemessenes Instrument. In einigen Fällen wurde die-

sem Ansatz bis zu einem gewissen Grad für kleinere, homogenere Staaten gefolgt, die für staatsweite Pläne klein genug sind. Die Staatsregierungen ziehen es vor, die Wirtschaftspartner zu beraten und, was Finanzhilfe betrifft, eher Darlehen anstatt Beihilfen zu gewähren. Außerdem ist solche Tätigkeit auf besondere Entwicklungsbereiche gerichtet, insbesondere jene, die mit neuen Technologien und im allgemeineren Sinne zukunftsträchtigem Gewerbe in Zusammenhang stehen.

Die Situation bei den Fachpolitiken ist anders. In der Tat erfordert der Vollzug vieler Bundesmaßnahmen entweder von Gesetzes wegen oder in der Praxis staatliche Pläne. Daneben kann es ergänzende Instrumente dieser Art auch auf der Ebene eines Teils des Staates (territoriale Planungseinheiten) in Form funktionaler oder regionaler Fachpläne geben. Die Art der Pläne folgt keiner Regel und ist je nach Politikfeld verschieden: rein jährlich, mehrjährig mit jährlichen Durchführungsplänen, wirklich mehrjährig mit einem Zeitplan oder sogar langfristig.

Die komplexen Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen in den USA können hier nur kurz angerissen werden. Seit der Kolonialzeit haben die Staaten eine wichtige Rolle bei der Wirtschaftsentwicklung gespielt. Zumindest bis zu Beginn der 80er Jahre unseres Jahrhunderts gab es fast 100 Jahre lang eine allgemeine Tendenz hin zu wachsendem Bundeseinfluß. Die heutige Situation wurzelt teilweise in neuen Bundespolitiken aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Aber sie ist hauptsächlich von Zentralisierungstendenzen zwischen 1964 und 1980 beeinflusst, als es viele Bundesinitiativen gab, die eine beträchtliche Zunahme der Ausgaben und des Personals der Staaten für den Vollzug nötig machten, und seitdem von Versuchen der Dezentralisierung sowie „mehr Markt und weniger Regierung“. Die vertikale und horizontale Koordinierung und Prüfung bei der Entscheidungsfindung für Fachmaßnahmen oder -beihilfen des Bundes- und/oder der Staaten beruht hauptsächlich aus

der bereits erwähnten *Executive Order* (E.O.) 12372 *Intergovernmental Review of Federal Programs*.

In den USA gibt es kein Feld innerstaatlicher Politik, in dem nicht alle drei Regierungsebenen (Bund, Staaten, Gemeinden) zusammenarbeiten. Alle Politikbereiche sind von geteilter Finanzverantwortung gekennzeichnet. Nur ausnahmsweise beträgt die Unterstützung durch den Bundeshaushalt mehr als die Hälfte aller öffentlichen Ausgaben in einem Bereich. In einigen von ihnen macht der Bundesanteil weniger als 10 % aus. Dies gilt auch für strukturrelevante Bereiche. So trägt der Bundeshaushalt kaum 20 % zu den jährlichen Ausgaben für das gesamte Straßennetz der USA bei, weniger als derartige Ausgaben der US-Gemeinden. Dies unterstreicht, daß trotz der beschriebenen Rolle von Bundesbehörden bei Beihilfeprogrammen und unmittelbaren Bundesmaßnahmen, die Bedeutung des Bundes nicht überschätzt werden darf, vor allem nicht bei der ohnehin geringer als in Europa entwickelten Strukturförderung.

Anmerkungen

* Teil 2: „Umweltorientierte Entscheidungsfindung in den USA und Schlußfolgerungen für die Europäische Union“ von demselben Autor wird in Heft 4.1998 der Zeitschrift „Raumforschung und Raumordnung“ erscheinen.

(1) Klein, Reinhard F.: *Environmentally Friendly Decision-Making in Structural Policies. An Analysis of the Mechanisms and Practice in the U.S. and Conclusions for the European Union*. Hrsg.: LBJ School of Public Affairs (The University of Texas at Austin). – Austin TX 1997. = Working Paper No. 86. (Eine deutschsprachige Fassung ist beim Verfasser erhältlich.)

(2) 1996 Catalog of Federal Domestic Assistance. Hrsg.: Executive Office of the President, Office of Management and Budget. – Washington DC, 1996 (Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office)

(3) Historical Tables, Budget of the United States Government, Fiscal Year 1997. Hrsg.: Executive Office of the President, Office of Management and Budget. – Washington DC 1996 (Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office)

(4) 42 USCA § 5301 ff. (= United States Code Annotated. St. Paul MN 1927. – West Publishing)

(5) 23 USCA § 101 ff.

(6) 42 USCA § 3121 ff.

(7) Economic Development Reauthorization Act of 1994. Hearing before the Committee on Environment and Public Works, U.S. Senate, August 11, 1994. Hrsg.: Congressional Sales Office. – Washington DC 1994 (Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office). = S.HRG. 103-763

Creating a New Vision for the Economic Development Administration: Competitive Communities. Hearing before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works and Transportation, U.S. House of Representatives, July 12 and September 20, 1994 (103-71). Hrsg.: Congressional Sales Office. – Washington DC 1994 (Superintendent of Documents, U.S. Government Printing Office)

(8) Designated Redevelopment Areas under the Public Works And Economic Development Act of 1965, as amended. Hrsg.: U.S. Department of Commerce, Economic Development Administration. – Washington DC 1978

(9) Federal Register Vol. 46, No. 33, Thursday, February 19, 1981, Appendix 1

(10) 3 CFR (Code of Federal Regulations), 1983 Comp., S. 123

(11) Boske, Leigh B.: *The Importance of State Regulatory Policies in Formulating Economic Development Strategies*. Hrsg.: LBJ School of Public Affairs. – Austin TX 1989. = Working Paper No. 51;

Wilson, Robert H.: *The Political Economy of State Economic Development Programs*. Hrsg.: LBJ School of Public Affairs. – Austin TX 1989. = Working Paper No. 52

sowie ders.: *States and the Economy: policymaking and decentralization*. – Westport CT 1993

(12) *Intergovernmental Partnerships and Rural Development: An Overview Assessment of the National Rural Development Partnership*. Bearb.: Radin, Beryl A. u.a., Hrsg.: U.S. Department of Agriculture, Rural Economy Division, Economic Research Service. – Washington DC 1995. = ERS Staff Paper No. AGES 9508

Reinhard Klein
Europäische Kommission
Generaldirektion XVI
Regionalpolitik und Kohäsion
Rue de la Loi 200
B – 1049 Bruxelles