

RAINER VOLLMAR

Bundesstaatliche Regionalpolitik und regionale Organisationsformen in den USA

Aktuelle Programme und Reformansätze

Die amerikanische Regionalpolitik ist in das Blickfeld deutscher Geographen und Regionalwissenschaftler gerückt. Vor knapp zwei Jahren fand das erste Seminar zur Rolle der amerikanischen Bundesregierung in der Regionalentwicklung statt¹. Diese Zusammenkunft bietet Anlaß, sich näher mit den verschiedenen Formen der bundesstaatlichen Regionalpolitik und neueren regionalen Organisationsformen in den USA zu befassen.

1. Zentralstaatliche Verwaltung, Dezentralisierung und Koordinierungsfragen in den 70er Jahren

Auch in den Vereinigten Staaten wurde in den letzten zehn Jahren über Strukturreformen im bundesstaatlichen Verwaltungssystem diskutiert. Ausgelöst wurde diese Debatte durch die steigende Zahl von Aufgaben und Programmen, die auf Betreiben des Kongresses in den 60er Jahren initiiert wurden und eine Reaktion auf die damaligen innenpolitischen Verhältnisse und sozialen Forderungen darstellten. Als Folge der Vermehrung der zentralstaatlichen Aktivitäten gerieten Einzelstaaten und Gemeinden in eine verstärkte und bürokratisch-prozedurale Abhängigkeit von Washington. Gefördert wird dies dadurch, daß die amerikanische Bundesverwaltung nicht nur die allgemeine Steuerungsinstanz für die staatliche Organisation abgibt, sondern – im Unterschied zur Bundesrepublik – auch die Stelle ist, wo alle innenpolitischen Programme hervorgebracht werden.

Der zunehmende Verlust an Eigenständigkeit auf Staats- und Gemeindeebene ließ den Ruf nach mehr Selbständigkeit („community control“, „neighborhood government“) in der Öffentlichkeit immer lauter werden und bot damit gleichzeitig die Voraussetzung für ein erneutes Überdenken der Beziehungen zwischen Bund und Einzelstaaten. Allein dadurch, daß die Bundesregierung die Verteilung der Zu-

schußmittel vornimmt und die Staaten die Empfänger sind, erhält sie ein gewisses Übergewicht. Dies trifft sowohl auf die überkommene Organisationsstruktur zwischen einem Bundesministerium und der Behörde des Einzelstaates zu als auch auf die existenten gemeinsamen Regionalorganisationen, die mit Bundesvertretern und Einzelstaatsbeamten besetzt sind. Die regionalen Organisationen können in der Regel nur eingeschränkte bundesrechtliche Befugnisse wahrnehmen. Im amerikanischen System gibt es deshalb keine gemeinsam besetzte Regionalorganisation, die umfassende Funktionen in den Bereichen Finanzen, Management oder der Geschäftsregelung ausübt.

Ein Beispiel für eine dezentralisierende Reformbestrebung in den 70er Jahren bietet die Initiative zur Änderung des Steuerverbundes während der Amtszeit von Präsident Nixon. Im Rahmen des „Neuen Föderalismus“ wurde durch eine geänderte Form der Mittelaufteilung („revenue sharing“) eine dezentrale Maßnahme eingeleitet. Zwischen Zentralstaat und den Gebietskörperschaften („state“, „country“, „city“) sollte die zweckspezifische Mittelzuwendung an die Staaten und Gemeinden („categorical grants“) flexibler gestaltet werden. Die herkömmliche Zuschußverwaltung hatte die zentrale Behörde direkt an die entsprechende dezentrale Ebene angeschlossen, wobei auch gerade die besonderen Basiseinheiten die „special districts“ (zum Beispiel selbständige Schulbezirke) begünstigt wurden. Dagegen arbeitet das „revenue-sharing“-System in der Weise, daß der Bund nur den allgemeinen Körperschaften Gelder zuweist und die Empfänger in ihrer Verwendung freier verfahren können. Dadurch erhöhte sich der Entscheidungsspielraum auf der untersten Ebene bzw. auch die Flexibilität der staatlichen Organisation allgemein. Kritiker dieses Verfahrens meinten jedoch, daß die einzelstaatlichen und lokalen Verwaltungen unfähig sein würden, ihre sozialen und wirtschaftlichen Probleme zu lösen. Sie sahen die Bundesprogramme in die Hände von „Politikbossen“ abgleiten, die ihre Ämter einer provinziellen, einseitigen und vorurteilsvollen Interessenpolitik verdankten und auch dementsprechend handeln würden.

Ein anderer Reformansatz betrifft die Regionalstruktur der zentralstaatlichen Verwaltung, die in erster Linie auf eine rationale Einteilung des regionalen Unterbaus und Koordinierungsverbesserung hinauslief. Die mangelnde Koordinierung

1 Hofmeister, B.; G. Kluczka; K. Lenz: The impact of the federal system on regional developments. Bericht über ein deutsch-amerikanisches Seminar vom 29. September bis zum 13. Oktober 1979 in Austin, Texas. In: Die Erde. 110. Jg. (1979) H. 4, S. 315–317.
Boesler, Klaus-A.: The impact of the federal system on regional developments. Erstes amerikanisch-deutsches Seminar vom 29. 9. 1979 – 13. 10. 1979. In: Erdkunde. Bd. 34 (1980) H. 1, S. 74–75.

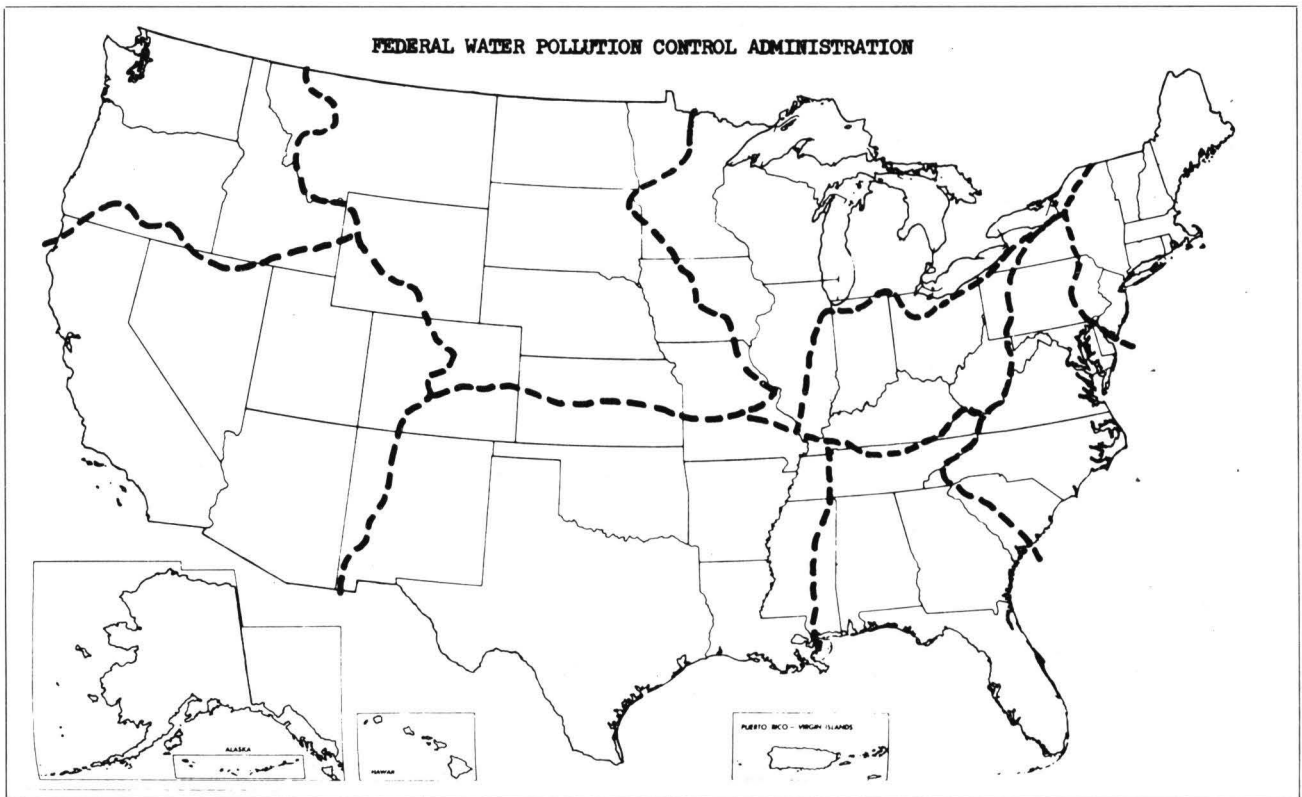


Abb. 1

von Programmen wird allgemein in den USA als Schwachstelle der Regierungstätigkeit gesehen. Eine gleiche regional-administrative Grenzziehung, einheitliche Verwaltungszentren sowie eine institutionalisierte Koordination in der Form von „regional councils“ sollten diese Ziele erreichen helfen. Die aus Vertretern verschiedener Ministerien zusammengesetzten „councils“ sollten durch ein Mitglied des Office of Management and Budget (OMB; das frühere Bureau of the Budget, BOB) direkt an das Büro des Präsidenten rückgekoppelt werden und nicht an die Departments selbst. Diese Form einer fest verankerten, interministeriellen Koordination war eine besondere Neuerung, da es außer dem herkömmlichen, unüberschaubaren und wuchernden Ausschußwesen keine Instanz zur horizontalen Zusammenarbeit gab.

Die beiden Beispiele zeigen Ansatzpunkte zur Veränderung der Arbeitsweise und Struktur der Bundesverwaltung. Der Dezentralisierungsvorstoß durch „revenue sharing“ war vor allem politisch bestimmt, da er traditionelle demokratische Errungenschaften stärken sollte, dabei in seiner Anwendung und Auswirkung jedoch umstritten blieb. Die Neuordnung der regionalen Basiseinheiten und die Einrichtung von Koordinierungsstellen sind eher als Stärkung des Zentralstaates anzusehen, da sie das Leitungssystem Washingtons rationalisieren sollten.

Bei den hier vorgestellten regionalen Entwicklungsprogrammen und den übrigen territorialen Organisationen richtet sich das Interesse deshalb vor allem auf ihre Stellung im bundesstaatlichen Verwaltungssystem, auf ihre Organisationsform und auf ihre Aufgaben und Zweckgerichtetheit.

2. Regionale Organisationen in der bundesstaatlichen Verwaltung

Das amerikanische Regierungssystem basiert auf Hunderten von Verwaltungseinheiten, die regional begrenzt sind. Dies sind vor allem die Basiseinheiten der zahlreichen, vertikal gegliederten Bundesbehörden, die für das gesamte Staatsgebiet zuständig sind. Wie die Abb. 1, 2, 3 zeigen, sind die regionalen Grundeinheiten nur eines Aufgabenbereichs, der allerdings auf verschiedene Behörden verteilt ist und sich mit der Planung und Entwicklung der nationalen Wasserressourcen befaßt, bereits sehr unterschiedlich und sich überschneidend abgegrenzt.

Näher betrachtet, treten im Verwaltungssystem jedoch einige Sonderformen hervor, die von gesetzlich klar definierten Regionalorganisationen mit autonomem Status, über Mischformen bis hin zu unscharf formulierten Organisationstypen reichen. Diese Organisationen sind nur für Teilgebiete der USA zuständig und haben sehr unterschiedliche gesetzliche Grundlagen, zum Beispiel Bundesgesetze oder sogenannte „interstate compacts“, eine bundesstaatlich-einzelstaatliche Gesetzesbasis, parallelisierende Staatsgesetzgebung oder nur eine Ausführungsverordnung der Exekutive. Regionale Organisationen als Sonderformen intendieren in den meisten Fällen strukturelle Verwaltungsreformen. Auch wenn diese nur in Ansätzen vorhanden sind, heben sie sich doch von den überkommenen ministeriellen Verwaltungseinrichtungen ab. Diejenigen von ihnen, die aktuell vor allem hinsichtlich wirtschaftlicher Regionalentwicklung im ameri-

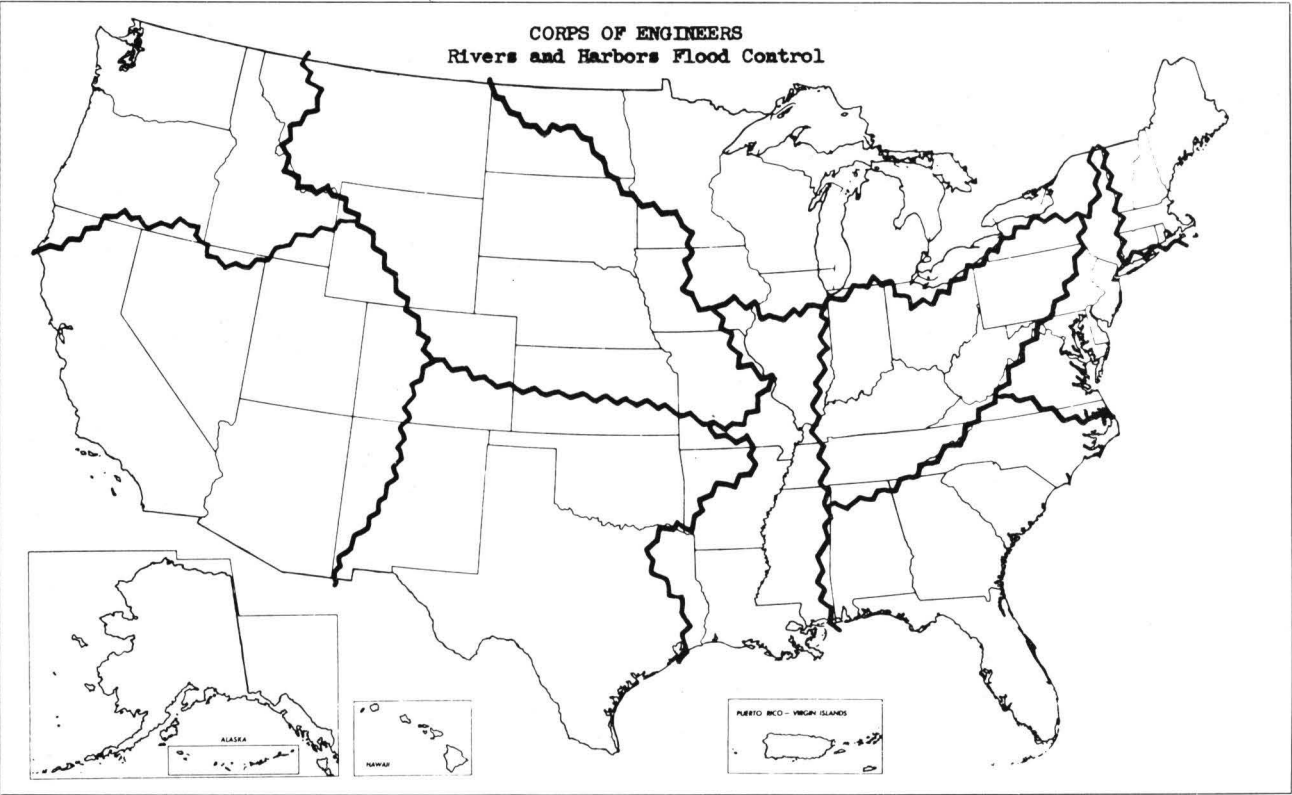


Abb. 2

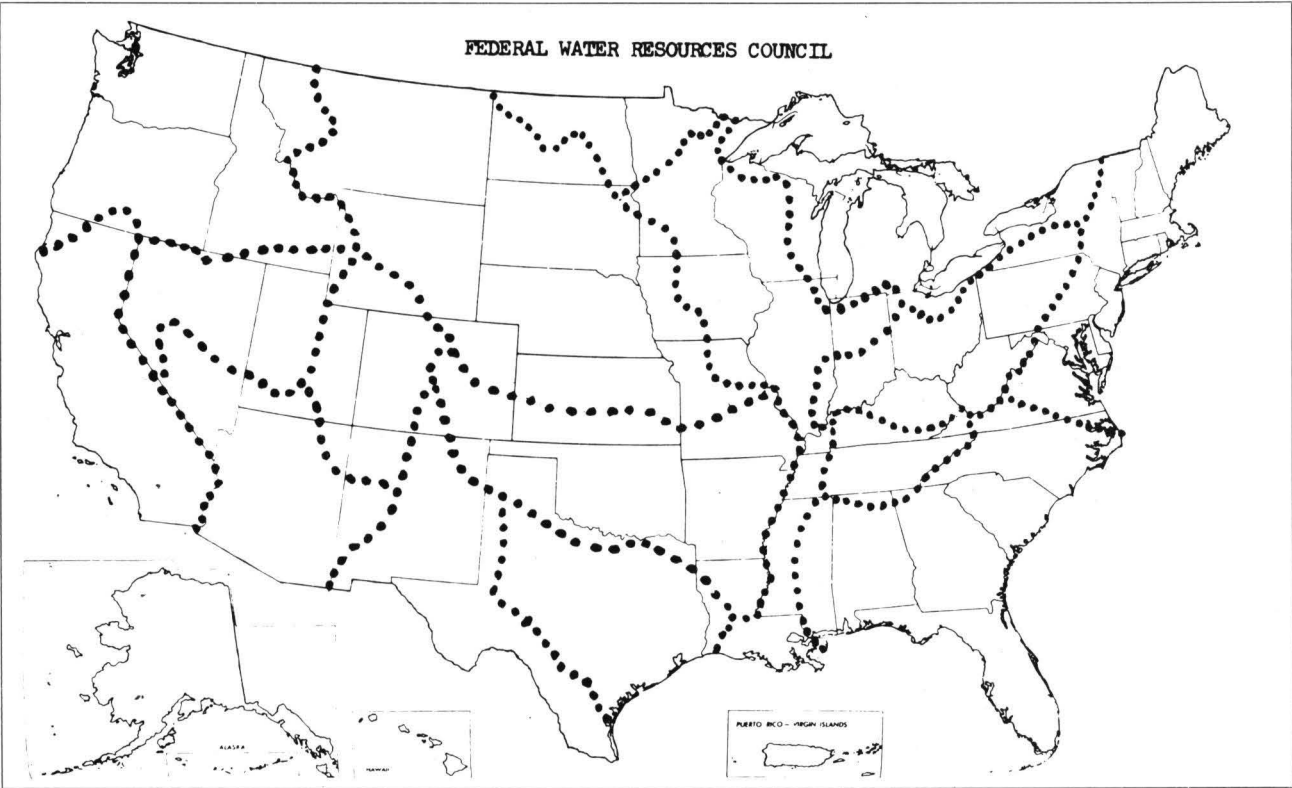


Abb. 1, 2, 3: Die drei Beispiele zeigen die unterschiedlichen regionalen Verwaltungsabgrenzungen von Bundesbehörden, die sich alle mit Teilgebieten von Kontrolle und Entwicklung der nationalen Wasserressourcen befassen. Die Zahl der Basiseinheiten und die Grenzziehung unterscheiden sich von Behörde zu Behörde beträchtlich

Quelle: Creative Federalism, Part 1. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate, 89th Congress, 2nd Sess., Washington, D.C., 1967, S. 294 - 96.

Die historische Entwicklung der bundesstaatlichen Sondergesetzgebung zu Regionalorganisationen für wirtschaftliche Entwicklung

Name der Organisation	Entstehungsjahr	Leitung/beteiligte Staaten
A Tennessee Valley Authority (Tennessee Valley Authority Act)	1933	Leitung durch 3 Direktoren, die vom Präsidenten ernannt werden
B Appalachen-Regionalkommission (Appalachian Regional Development Act 1965)	1965	1 Bundesvertreter, der vom Präsidenten ernannt wird, und die Gouverneure der Staaten Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia
C Title-V-Kommissionen des Public Works and Economic Development Act 1965	1965	1 Bundesvertreter, der vom Präsidenten ernannt wird, und die Gouverneure der Mitgliedstaaten
1 Ozarks-Regionalkommission	1966	Arkansas, Kansas, Louisiana, Missouri, Oklahoma
2 New-England-Regionalkommission	1967	Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont
3 Upper-Great-Lakes-Regionalkommission	1967	Michigan, Minnesota, Wisconsin
4 Four-Corners-Regionalkommission	1967	Arizona, Colorado, New Mexico, Utah
5 Coastal-Plains-Regionalkommission	1967	Florida, Georgia, North Carolina, South Carolina
6 Old-West-Regionalkommission	1972	Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming
7 Pacific-Northwest-Regionalkommission	1972	Idaho, Oregon, Washington
8 Southwest-Border-Regionalkommission	1977 – 79	Arizona, New Mexico, Texas

kanischen Regierungssystem eine Sonderfunktion erfüllen, sind deshalb von besonderer Bedeutung. Darunter fallen die Tennessee Valley Authority (TVA), die Appalachen Regional Commission (ARC) und die Title-V-Kommissionen des Public Works and Economic Development Act 1965.

Daneben existieren noch einige andere regional organisierte öffentliche Institutionen, die nicht zur Wirtschaftsentwicklung gedacht sind, sondern spezielle Formen mit besonderen Aufgaben darstellen. Sie sollen ebenfalls Erwähnung finden².

2 Literatur zum Thema: Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Multistate regionalism. A commission report, A-39. – Washington, D. C., 1972. Cumberland, John H.: Regional development experiences and prospects in the United States of America. – Mouton, Paris, The Hague 1971. Derthik, Martha: Between state and nation. Regional organizations of the United States. – Washington, D. C., 1974. Owen, Marguerite: The Tennessee Valley Authority. – New York, Washington, London 1973. Rothblatt, Donald N.: Regional planning: the Appalachian experience. – Lexington, Mass., 1971. Sundquist, James L.; David W. Davis: Making federalism work. A study of program coordination at the community level. – Washington, D. C., 1969. United States Senate: Creative federalism. Part I. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate. 89th Congress, 2nd Session. – Washington, D. C., 1967. Vollmar, Rainer: Regionalplanung in den USA. Das „Appalachian Regional Development Program“ am Beispiel von Ost-Kentucky. –

3. Die Tennessee Valley Authority als Regionalentwicklungsorganisation mit speziellen Schwerpunkten

In sehr vielen Abhandlungen zu Fragen von regionaler Organisation und Entwicklung wird die Tennessee Valley Authority (TVA) als erste Institution (1933) mit einer einmaligen Form innerhalb des amerikanischen Regierungssystems genannt. Die TVA hat von allen Regionalorganisationen die autonomste Stellung. Sie ist eine reine Bundesbehörde mit sogenannten „multipurpose“- (Vielzweck-) Funktionen, die gewöhnlich von mehreren Bundesbehörden gesondert ausgeübt werden. In ihrer langen Administrationsgeschichte hat sie sich als so flexibel erwiesen, daß sie auch den vielen lokalen und kommunalen Unterschieden bzw. Wünschen nachkommen konnte. Nach ihrem Gründungsauftrag sollte sie das Tennesseeetal entwickeln und gleichzeitig auch schützen. In den 47 Jahren ihres Bestehens wurde sie nicht nur zu einer Behörde mit mehr Mitarbeitern als manche andere Verwal-

Berlin: Geogr. Institut der Freien Universität Berlin 1976. = Abh. des Geographischen Instituts, Anthropogeographie, Bd. 25. Vollmar, Rainer: Grundriß der regionalen Entwicklungspolitik in den USA. Gesellschaftliche Einflüsse, historische Entwicklung, theoretische Ansätze und neuere gesetzliche Grundlagen. In: Raumforschung und Raumordnung. 34. Jg. (1976) H. 5, S. 200–206.



Abb. 4: Die Tennessee-Valley-Region, in die sieben Staaten einbezogen sind

Quelle: Tennessee Valley Authority. – Knoxville 1968.

tung in Washington und einem Jahresbudget von 1 Milliarde Dollar, sondern auch zum größten öffentlichen Produzenten elektrischer Energie des Landes. Von den vielen im Kongreß eingebrachten Vorlagen zur Wiederholung der TVA wurde jedoch keine verabschiedet.

Die TVA entwickelte sich allerdings nicht zu einer umfassenden Regionalplanungsbehörde (eine entsprechende Abteilung wurde 1938 aufgelöst), sondern übernahm nach und nach und in immer größerem Umfang die Aufgabe der Produktion und des Absatzes von elektrischer Energie (Versorgung von 6 Mill. Menschen). Dafür baute und erwarb sie 28 Dämme am Hauptstrom und seinen Zuflüssen, die das Gebiet gleichzeitig vor Überflutungen schützten und ein weitreichendes Navigationsnetz schufen. Nach dem Zweiten Weltkrieg richtete sich ihre Politik dann auf den Bau von Kohle- und Atomkraftwerken, die heute zusammen ca. 80 % der Energie liefern. Ferner führt sie Forschungsprogramme zur Düngemittelherstellung durch, unterhält ein Forstprojekt zur Verteilung von Setzlingen und zur Propagierung der Wiederaufforstung und bietet den Staats- und Kommunalregierungen Planungs- und Durchführungshilfe bzw. Verbindungen nach Washington an. Ein Nebenprodukt der Flußentwicklung sind die zahlreichen Erholungsgebiete, die größtenteils in Staats- oder Gemeindeeigentum übergeführt wurden. Zu Beginn ihrer Tätigkeit wurde sie auch als großer wirtschaftlicher und sozialer Reformer gesehen, doch konnte sich diese Konzeption nicht durchsetzen. Während dieser Phase plante und erstellte sie die „new town“ Norris.

Analysen des Jahresbudgets zeigen zwar diese verschiedenen Aufgaben, die jedoch ziemlich speziell sind und insgesamt nur einen geringen finanziellen Anteil ausmachen. Aktivitätsschwerpunkt ist sehr deutlich das Energieprogramm. Der Energieverkauf ermöglicht es ihr, sich zum Teil selbst zu erhalten, da sie einen bestimmten Einnahmebetrag zurückbehalten kann – ein wichtiger Punkt, der ihr Bestehen, auch politisch, gesichert hat.

Eine sehr wichtige Frage war die Rolle dieser unabhängigen Bundesbehörde gegenüber den sieben Mitgliedstaaten und den Gemeinden (Abb. 4). Die TVA trat auch hier nicht als grundlegender administrativer Reformer auf, sondern arbeitete insbesondere im Landwirtschafts- und Elektrifizierungsprogramm pragmatisch mit den örtlich existenten öffentlichen und privaten Institutionen zusammen. David E. Lilienthal, einer der Direktoren der TVA, faßte dieses Vorgehen später unter der einprägsamen Bezeichnung „grass-root“-Demokratie zusammen. Dennoch kann man nicht davon sprechen, daß die TVA in allen Programmen durchgehend eine Dezentralisierungspolitik betrieb. Das hing vielmehr von der Art der ausgeführten Programme ab bzw. welche Gruppen davon berührt wurden. Die Kontrolle über den Ausbau des Flusses selbst blieb zum Beispiel immer direkt in der Behörde verankert. Aber auch im Apparat der Tennesseebehörde wiederholte sich die typische funktionale Arbeitsweise, die auch sonst die Beziehungen der zentralen Ministerien zu Staaten und Gemeinden kennzeichnet: daß nämlich zum Beispiel die Landwirtschaftsabteilung mit den lokalen „agricultural extension services“ verhandelte oder die Stromversorgungsabteilung mit den lokalen Energiegremien.

Der administrative Vorteil, den diese Regionalorganisation – auch gegenüber später gegründeten – bot, war, aus zentralstaatlicher Sicht, das vereinheitlichte Vorgehen oder die Zusammenfassung von Aufgaben, die sonst von mehreren Bundesbehörden ausgeübt werden.

Alle Koordinationsprobleme wurden damit nicht gelöst. Da u. a. auch das Landwirtschaftsministerium im Gebiet arbeitete, entstanden auch hier Reibungspunkte, beispielsweise über die Frage der Zulassung des Soil Conservation Service.

Die Auswirkungen der Tätigkeit der TVA werden heute in der erfolgreichen Verhinderung von Talüberflutungen, reduzierten Schiffstransportkosten, der Verbesserung von verödeten Landflächen, der Wiederaufforstung, der Schaffung von Erholungsflächen und vor allem in der Produktion und

preisgünstigen Lieferung von Energie gesehen, was wiederum zu einer verstärkten industriellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Wirkungsgebiet führte.

4. *Die Appalachian-Regional-Development-Gesetzgebung (ARDA) als Beispiel eines speziellen Regionalprogramms zur Entwicklung eines Depressionsgebiets*

Die Gesetzgebung für dieses regionale Strukturprogramm erfolgte 1965 mit breiter Zustimmung in Senat und Repräsentantenhaus. Die Studiengruppe, die den Entwurf dafür ausarbeitete, war der Überzeugung, daß eine selbständige, permanente Körperschaft die großen Probleme der Appalachen-Region besser in Angriff nehmen könnte als mehrere, voneinander unabhängige Bundesministerien. Diese könnten zwar ebenfalls mit erhöhten Mitteln ausgestattet werden, würden jedoch bundesweit und nicht regional zuständig sein. Nach einigem politischen Tauziehen wurde mit dem Gesetz eine quasi autonome gemischte „Kommission“ geschaffen, an der Bund und Appalachenstaaten beteiligt sind. Diese Appalachen-Kommission (ARC) hat vor allem zwei Aufgaben: 1. Die Hilfspolitik für die Region zu bestimmen und zu einem bestimmten Anteil die Zuschußprogramme („grants-in-aid“) zu verwalten sowie 2. als Quasi-Lobby den Kongreß zu erhöhter Mittelbereitstellung für Appalachia zu beeinflussen.

Das damalige Bureau of the Budget machte gegen diese Organisationsform verfassungsmäßige Gesichtspunkte geltend und befürchtete u. a., daß die ARC andere Bundesbehörden überlagern könnte und als Muster für weitere Regionalkommissionen dienen würde, die eventuell das gesamte USA-Territorium abdecken würden. Die Haushaltsbehörde sah durch diese Erweiterung eine riesige Ausgabenwelle für öffentliche Arbeitsvorhaben auf den Bund zukommen.

Während ihrer eigentlichen Tätigkeit seit 1967 hat sich die ARC jedenfalls als ein Instrument herausgestellt, zusätzliche Bundesmittel verstärkt in die Region zu leiten. Dazu hat die Unterstützung des Kongresses und insbesondere des machtvollen Senate Committee on Public Works beigetragen, das auch die Zukunft dieses Programms weitgehend absichern wird. Die Zuschußmittel („grants-in-aid“) der Kommission sind auf öffentliche Infrastrukturmaßnahmen gerichtet und setzen sich zusammen aus Straßenbaumitteln, die in jedem fiskalischen Jahr den Hauptanteil ausmachen (über 50%), sowie aus Geldern für Gesundheits- und Kinderfürsorgeeinrichtungen und Berufsschulen. Sogenannte „supplemental grants“ ermöglichen eine Aufstockung des Bundesanteils bis zu einer Höchstgrenze (80%). Dadurch können die Haushalte der Einzelstaaten und Gemeinden erheblich entlastet werden. Außerdem sind geringere Beträge für die Wiederherstellung von Kohleabbaugebieten, für Administrationsausgaben von lokalen Entwicklungsdistrikten sowie für Forschungs- und technische Hilfe vorgesehen.

Die 13 Staaten (Abb. 5), die sich heute an diesem Regionalprogramm beteiligen, erhalten die Gelder für jedes Teilprogramm nach bestimmten Zuteilungsformeln, die auch staatspezifische Faktoren berücksichtigen. Etwas Flexibilität bei

der Verteilung der „categorical grants“ (zweckgebundene Zuschüsse) wird auch dadurch erreicht, daß die Staaten sozusagen mit ihnen handeln, sie austauschen können, um bestimmte Präferenzen zu befriedigen bzw. die Mittel nicht zu lange ungenutzt zu lassen. Eine wichtige Vorkehrung bestand in der Zuständigkeit der Einzelstaaten bzw. der Gemeinden für ihre eigene Planung. Damit war das Konzept eines umfassenden Regionalplans für alle Teilnehmerstaaten zwar aufgegeben, doch war andererseits in gewisser Weise die Tradition des amerikanischen Regierungssystems mit der starken Stellung der einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt worden. Die Neuerung bestand aber doch darin, daß hier ein gemischtes Gremium geschaffen worden war, das Bundeszuschüsse vergeben konnte, die zwar von den Staaten verplant werden, jedoch nach bestimmten Richtlinien, die von der Bund-Staaten-Kommission bestimmt werden.

5. *Die Title-V-Kommissionen als Beispiel für Konzeption und Konflikte der regionalen bundesstaatlichen Struktur- und wirtschaftlichen Entwicklungspolitik*

Die Title-V-Kommissionen umfassen heute 8 regionale wirtschaftliche Entwicklungsprogramme, die zwischen 1966 und 1979 entstanden sind. 31 Staaten sind vollständig oder mit Teilen ihrer Territorien daran beteiligt. Grundlage bildete die Public-Works-and-Economic-Development-Gesetzgebung von 1965 (PWEDA) mit ihren Ergänzungen. Als Vorläufer ist die Appalachian Regional Commission (ARC) zu sehen, deren Organisationsstruktur in gewisser Weise zum Vorbild diente. Es kam allerdings deswegen nicht zu einer Duplizierung der ARC-Struktur, weil das Budget-Büro und der Senat unterschiedliche Auffassungen über die Anbindung der Kommissionen an die Exekutive bzw. den Kongreß hatten. Der erzielte Kompromiß löste diesen Konflikt nicht vollständig, weil einerseits die Kontrolle der Exekutive (Unterstellung unter den Secretary of Commerce) erhalten blieb, andererseits zum Beispiel Senats-Kriterien für Regionsabgrenzungen in den Gesetzestext aufgenommen wurden. (Dies führte beispielsweise zur Aufnahme der Neuengland-Staaten in das Programm, obwohl sie in ihrem südlichen Teil hochentwickelt sind.) Insgesamt unterschieden sich die Title-V-Kommissionen von den ARC dadurch, daß sie finanziell weniger gut ausgestattet sind und einer stärkeren Aufsicht der Bundesverwaltung unterliegen. Die Kontroversen entzündeten sich auch an den Kommissionsaufgaben. Während die Exekutive sie mehr als unpolitische, technische Planungsagenturen betrachtete, sahen sich die Kommissionen selbst als Finanzierungsstellen, die nur mit der Garantie von Bundesgeldern Pläne aufstellen wollten. Dementsprechend wurden Jahr für Jahr von ihnen große Ausgabenprogramme vorgelegt, die jedoch nicht erfüllt wurden. Auch die Vorlage der eigentlichen Regionalpläne stockte, so daß bei dem jahrelangen Disput über die Funktionsverteilung die Projekte selbst kaum bearbeitet wurden. Ursprünglich ging man davon aus, daß Regionalprogramme anzustreben seien, die mehr darstellen sollten als die Aggregation von Staatsprogrammen. Die Definition von konkreten Regionalproblemen

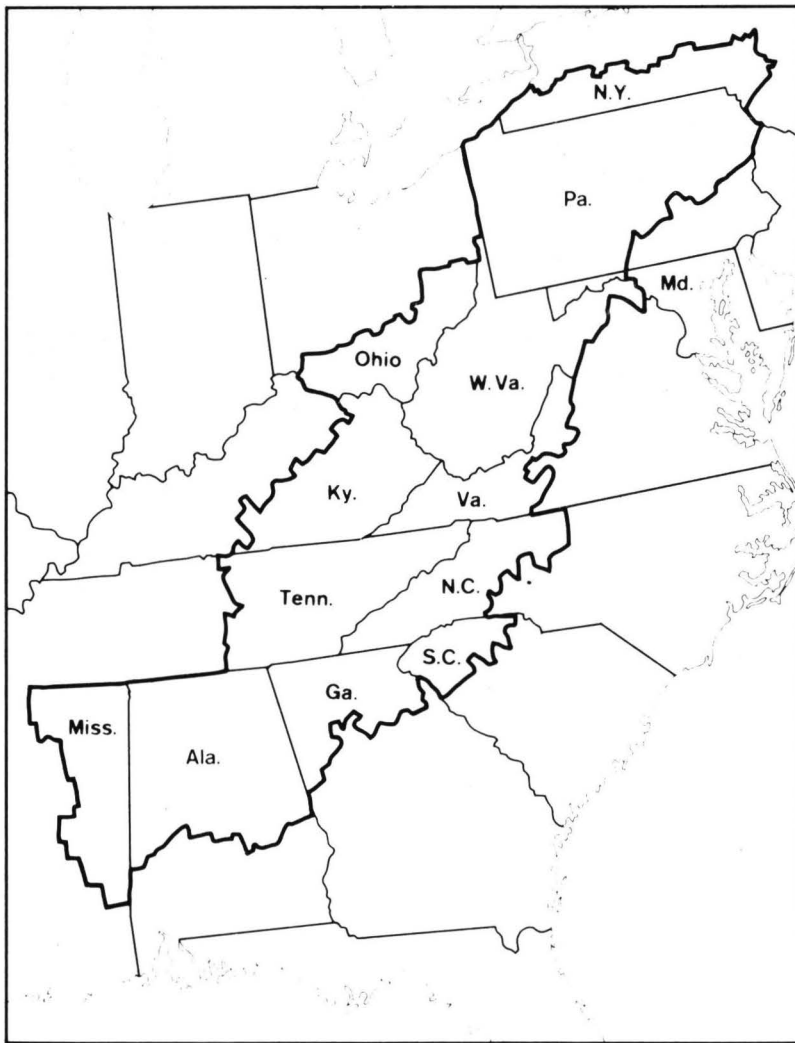


Abb. 5: Die Appalachen-Region 1968. Zwischen 1965 und 1968 sind Teile der Staaten Mississippi, New York und South Carolina in die Region einbezogen worden, so daß die Zahl der Mitgliedstaaten auf 13 angewachsen ist

Quelle: Appalachian Regional Commission. Annual Report 1968. – Washington, D.C., 1968.

erwies sich jedoch als schwieriger als erwartet, da auch die Staaten nicht geneigt waren, ihre eigenen Interessen denen von Gesamtregionen unterzuordnen. Die durch Kongresspolitik geschaffenen künstlichen Regionen waren nicht unbedingt wirtschaftliche Einheiten, hatten mit den Nachbarstaaten kaum kooperiert und besaßen zum Beispiel auch keine ausreichenden Datengrundlagen für die neu geschaffenen Gebiete. Die Richtlinien des Department of Commerce für den Mitteleinsatz wurden 1970 so geändert, daß die Kommissionen nunmehr zu Instrumenten wurden, die einzelstaatliche Planung zu verbessern. Das bedeutet jedoch nicht, daß zwischenstaatliche Kooperation überhaupt nicht stattgefunden hat.

Insgesamt geben die Title-V-Regionalkommissionen mit ihren geringen Budgets und ihren vergleichsweise einseitigen Aktivitäten und hohen Investitionen in Forschung und Planung kein sehr überzeugendes Tätigkeitsbild ab. Dies bezieht sich insbesondere auf ihren Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, wo sie vor allem auf die Bereitstellung

von Ergänzungszuschüssen („supplemental grants“) für Infrastrukturprojekte angewiesen sind, so daß ihr eigener Einfluß kaum erkennbar ist.

Relative Wirkungslosigkeit und unverhältnismäßig hohe Administrationsausgaben spiegeln sich in der Öffentlichkeit bisweilen als heftige Kritik an diesen Organisationen wider (Beispiel: New England Regional Commission/NERCOM). Trotz dieser Einschränkungen bestehen die Kommissionen jedoch weiter. Ihr Anwendungsbereich wurde durch politischen Druck im Kongreß sogar ausgeweitet. Der Grund dafür liegt in den Programm Vorteilen für die Region, aus der die Abgeordneten stammen, die damit Wählerstimmen zu sichern und zu gewinnen trachten (Abb. 6,7).

Dieselbe Gesetzgebung von 1965 schuf außerdem noch die Economic Development Administration im Department of Commerce. Sie war eigentlich zur Unterstützung der Regionalkommissionen vorgesehen, doch hat sie eher eine eigenständige Rolle übernommen. Zu ihren Aufgaben gehört die Vergabe von Zuschüssen („grants“) und Darlehen für öffent-



Abb. 6

liche Projekte. Auf Darlehensbasis gewährt sie auch Unterstützung für private Industrie- und Geschäftsunternehmen und bietet den Gebietskörperschaften technische und Planungshilfen an. Nach bestimmten Kriterien wurden sogenannte „multi-county development districts“ eingerichtet, die einen umfassenden Entwicklungsplan für ihr Gebiet aufstellen müssen, um Förderungsmittel beantragen zu können. Diese Art der wirtschaftlichen Entwicklungsdistrikte umfaßt inzwischen 70 % aller „counties“ der USA.

6. Weitere regionale Organisationsformen für spezielle Aufgaben

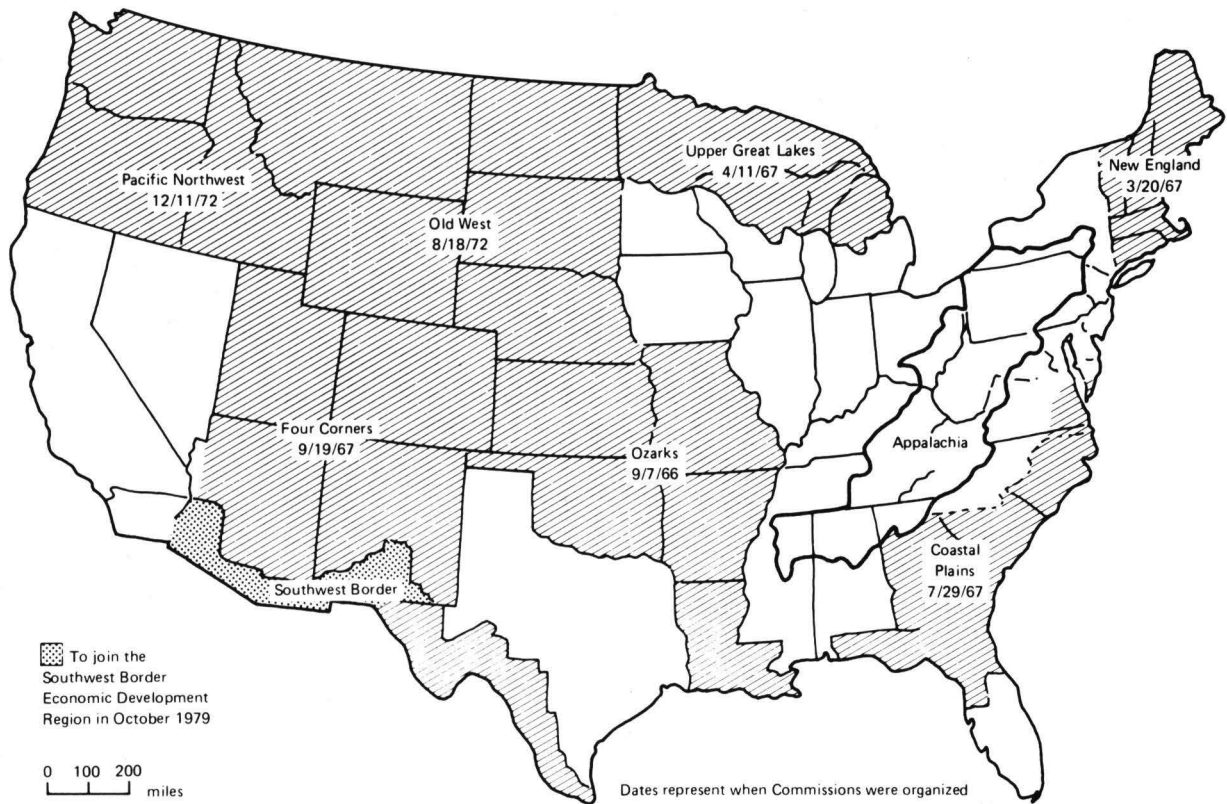
Außer den Regionalorganisationen zur wirtschaftlichen Entwicklung (TVA mit Einschränkungen, ARC, Title-V-Kommissionen) gibt es weitere, durch regionalen Zusammenschluß operierende Institutionen, die sowohl anders organisiert sind als auch andere Ziele verfolgen. Zu diesen zählen zum Beispiel die Delaware-River-Basin-Kommission und die Title-II-Kommissionen zur River-Basin-Planung (Abb. 8). Erstere ist der Zusammenschluß von vier Staaten (Del., N.Y., N.J. und Pen.) und der Bundesregierung. Sie hat zwei Hauptfunktionen: Die Wasseraufteilung zwischen den Mitgliedstaaten und die bundesstaatlich-staatliche Zusammenarbeit zur planvoll-zusammenhängenden wasserwirtschaftlichen Entwicklung des Delaware-Beckens. Dabei sollte der Bund nur mit einem Vertreter aller Wasserbehörden mitwirken, was gegenüber den früheren Verfahren als besonders

fortschrittlich-integrativ betrachtet wurde. Keineswegs gesichert war nämlich, daß Washington sich überhaupt an einem derartigen Gremium beteiligen würde. Als der „federal-interstate compact“ schließlich zustande kam, galt er als eine fast sensationelle Neuerung.

Die Title-II-Kommissionen für River Basin Planning nach dem Water Resources Planning Act von 1965 sind keine grundsätzliche Neuerung; vielmehr sind sie aus einer längeren administrativen Praxis entstanden. Sie stellen Plattformen ohne Leitungs- und Durchführungskompetenzen dar. Sie sind mit den betreffenden Vertretern von Bundesbehörden und Staatsvertretern besetzt und sind zur Planung und Koordinierung bei der Entwicklung von Flußbecken gedacht. Da sie nur Koordinierungsfunktion haben, bilden sie keine Konkurrenz zu den etablierten Bundesbehörden, wie sie zum Beispiel potentiell von der ARC oder auch den Title-V-Kommissionen ausgehen kann.

7. Jüngere Reformansätze: Bundesstaatliche Regionalorganisationen als Koordinationsinstrument

Die regionale Anwendungsebene von zentralstaatlichen Verwaltungsmaßnahmen stellt in den USA ein wichtiges Reformproblem dar. Insbesondere gilt dies für die einzelnen, vertikal organisierten Bundesministerien. Zwischen den unteren Instanzen der zentralen Verwaltung in den Einzelstaaten gibt es nämlich keine gebündelte Vermittlung. Die sogenannten „Federal Bureaus“ einzelner Bundesbehörden wei-



Source: U.S. Department of Commerce.

Abb. 6, 7: Die Abbildungen verdeutlichen die Expansion der wirtschaftlichen Entwicklungsregionen zwischen den Jahren 1966 und 1979. (Grundlage: Public Works and Economic Development Act, 1965). Ihre Zahl stieg von ursprünglich fünf Regionen auf acht. Einige von ihnen dehnten sich auch flächenmäßig aus. 1979 erfolgte die jüngste Erweiterung. In die Southwest-Border-Region wurde ein weiterer Streifen entlang der amerikanisch-mexikanischen Grenze einbezogen. Die Appalachen-Entwicklungsregion ist auf beiden Karten eingetragen, doch beruht sie auf einer eigenen Gesetzgebung. Die Entstehungsdaten der einzelnen Entwicklungsregionen sind auf Abb. 7 angegeben

Quelle: U.S. Department of Commerce. – Washington, D.C., 1972, 1979.

sen jeweils ihre eigene Regionalstruktur auf (vgl. Abb. 1, 2, 3). Die Reformbestrebungen des „New Federalism“ der Jahre 1969 bis 1972 bezogen sich deshalb u. a. auf eine rationalisierte, gestraffte Neuorganisation des regionalen Anwendungsnetzes der Bundesbürokratie. Hierunter fielen eine einheitliche regional-administrative Grenzziehung für alle Ministerien sowie eine Angleichung in der Zahl der Verwaltungsinstanzen zwischen Washington und den Basisbehörden; ferner eine räumliche Konzentration von Verwaltungsebenen in regionalen Verwaltungszentren und eine Zentralisation der regionalen Zuständigkeiten durch die Schaffung von bundesbehördlichen „regional councils“, besetzt mit Regionaldirektoren, die Kontrollfunktionen ausüben über alle Programmaktivitäten, die von den lokalen Stellen eines Ministeriums ausgeführt werden.

Einige dieser reformierten Umstrukturierungsmaßnahmen, wie etwa vereinheitlichte territoriale Grenzziehung und Koordinationsversuche durch die „Federal Regional Councils“, sind in der veränderten regionalen Administrationsstruktur seit ca. 1975 etabliert.

Die Federal Regional Councils sind allerdings nicht wie die anderen Organisationen durch Gesetzgebung geschaffen worden, sondern durch eine Ausführungsverordnung der Exekutive. 1968 zunächst experimentell auf einige Gebiete be-

schränkt, wurden sie 1973 unter Nixon auf 10 Standardverwaltungseinheiten des Bundes mit den entsprechenden Verwaltungshauptsitzen ausgeweitet (Standard Federal Administrative Regions; Abb. 9).

Diese regionalen Beratungsgremien setzen sich aus den obersten Regionalvertretern von Bundesbehörden, wie beispielsweise HEW (Health, Education and Welfare), HUD (Housing and Urban Development), DOL (Dept. of Labor), zusammen. Sie sind ausschließlich zur Koordination und zur Entwicklung von Koordinationsstrategien vorgesehen und können weder Programme planen oder ausführen noch Mittel ausgeben. Auf dieser breiteren Basis sollen sie auch mit den Hauptvertretern der Staaten und lokaler Verwaltungen zusammenarbeiten. Kreiert wurden sie ursprünglich vom BOB (Bureau of the Budget) aufgrund der starken Zunahme der „grant-in-aid“-Programme in den 60er Jahren. Bei der Vorbereitung der „councils“ (zw. 1967 und 1969) erklärten verschiedene Regionaldirektoren, daß bereits Schwierigkeiten auftraten bei der Koordination der spezialisierten Tätigkeiten in ihren eigenen Dienststellen und daß ihre eigene Autorität für koordinierte Entscheidungen nicht ausreichend sei. Diese Einstellung war für die Haushaltsbehörde jedoch kein Einwand, die angestrebte Organisationsform aufzugeben. In der Praxis änderte sich der Administrationsschwerpunkt jedoch von der

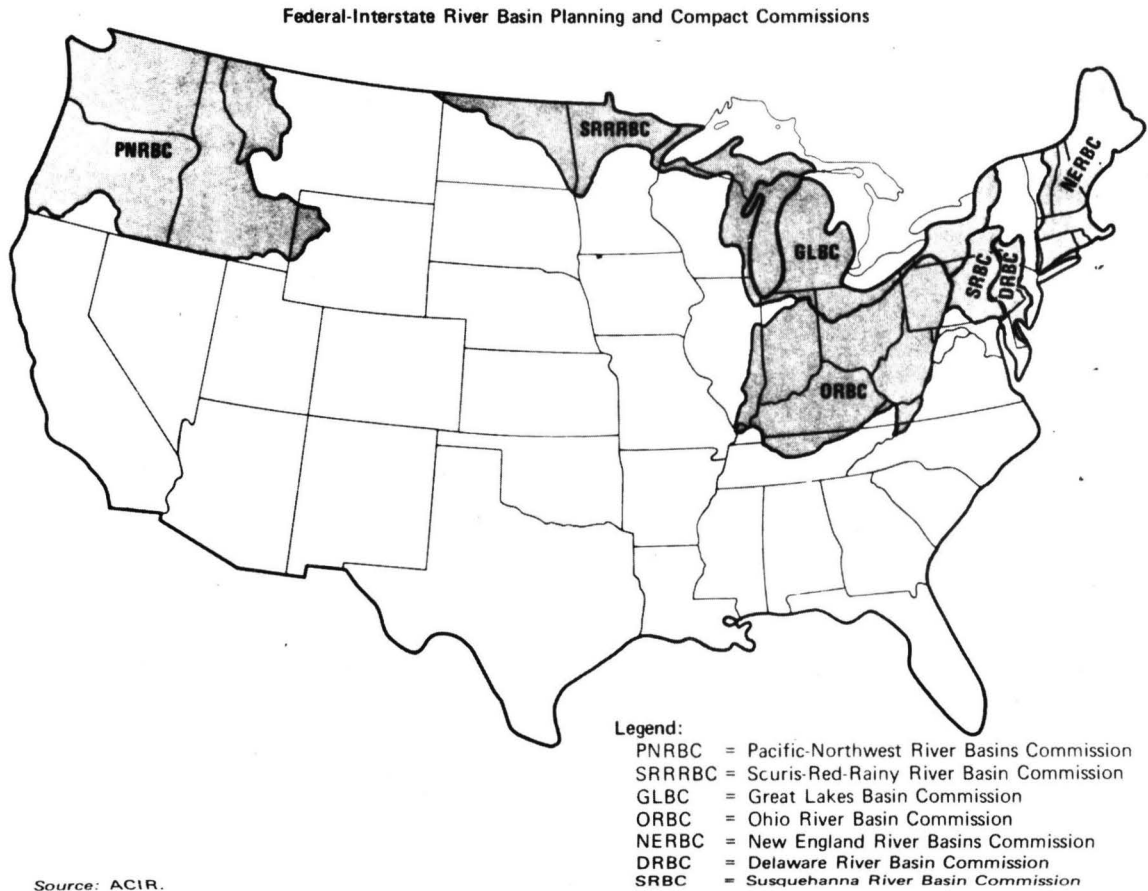


Abb. 8: Die Regionalorganisationen zur Wasserbewirtschaftung und Flußbeckenplanung

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations. – Washington, D.C., 1972.

zuvor konzipierten Verbesserung der interministeriellen Zusammenarbeit hin zu einem stärkeren Eingehen auf die Angelegenheiten und Wünsche der Staaten und Gemeinden. Mehr und mehr sollten die „councils“ auch Instrumente einer dezentralisierten Administration werden, die den regionalen und lokalen Vertretern leichter Zugang zu Gremien mit koordinierter Projektpolitik bieten sollten. Ein Anspruch, der nicht so leicht einzulösen war, da sie sich vielfach unfähig zeigten, interbehördliche Konflikte zu lösen. Mitte der 70er Jahre lief die Politik darauf hinaus, die Funktionen der regionalen Beratungsgremien allmählich zu erweitern, zum Beispiel durch die Stärkung der Position der Regionaldirektoren.

8. Zusammenfassung

Eine autonome bzw. quasi eigenständige und gefestigte Stellung im bundesstaatlichen Verwaltungssystem haben die Tennessee Valley Authority und die Appalachian Regional Commission. Kritik wird zwar durchaus auch an diesen beiden Regionalorganisationen geübt, so beispielsweise an der ungenügenden Berücksichtigung ökologischer Fragen oder an der einseitigen Betonung des materiell-technischen Ausbaus unterentwickelter Gebiete, doch hängen die relative

Wirksamkeit und die Ergebnisse ihrer Politik und ihrer Programme gerade auch von ihrem beschriebenen Sonderstatus ab.

Im Falle der TVA wurden die Koordinierungsfragen zum Großteil dadurch gelöst, daß eine zusammenfassende, unabhängige Organisation ins Leben gerufen wurde. Dennoch war auch sie in der ersten Phase ihres Bestehens schweren inneren Richtungskämpfen ausgesetzt, und die einzelnen Abteilungen verhielten sich stets sehr selbständig. Da nicht alle Verwaltungszweige in die TVA integriert waren, zeigten sich auch nach außen hin – insbesondere im Landwirtschaftssektor – Schwierigkeiten der Koordination. Auch die TVA kann für sich keine Vorzugsstellung in dem Sinne in Anspruch nehmen, etwa andere Behörden zu ersetzen oder nachhaltig zu beeinflussen. Sie tendierte dazu, sich in einigen Bereichen zu spezialisieren (zum Beispiel Stromerzeugung), um damit fast unentbehrlich zu werden.

Dagegen haben die Title-V-Regionalkommissionen wie auch die Federal Regional Councils bisher nicht die entwicklungsmaßige bzw. koordinative Rolle übernommen, die für sie konzeptionell zumindest angestrebt wurde. Das hatte vor allem politische Gründe. Im Falle der Regionalkommissionen ist es ihre schwache Stellung im Verwaltungssystem überhaupt. Sie ist zurückzuführen auf einen politischen Kompromiß zwischen Kongreß und Exekutive, der ihnen

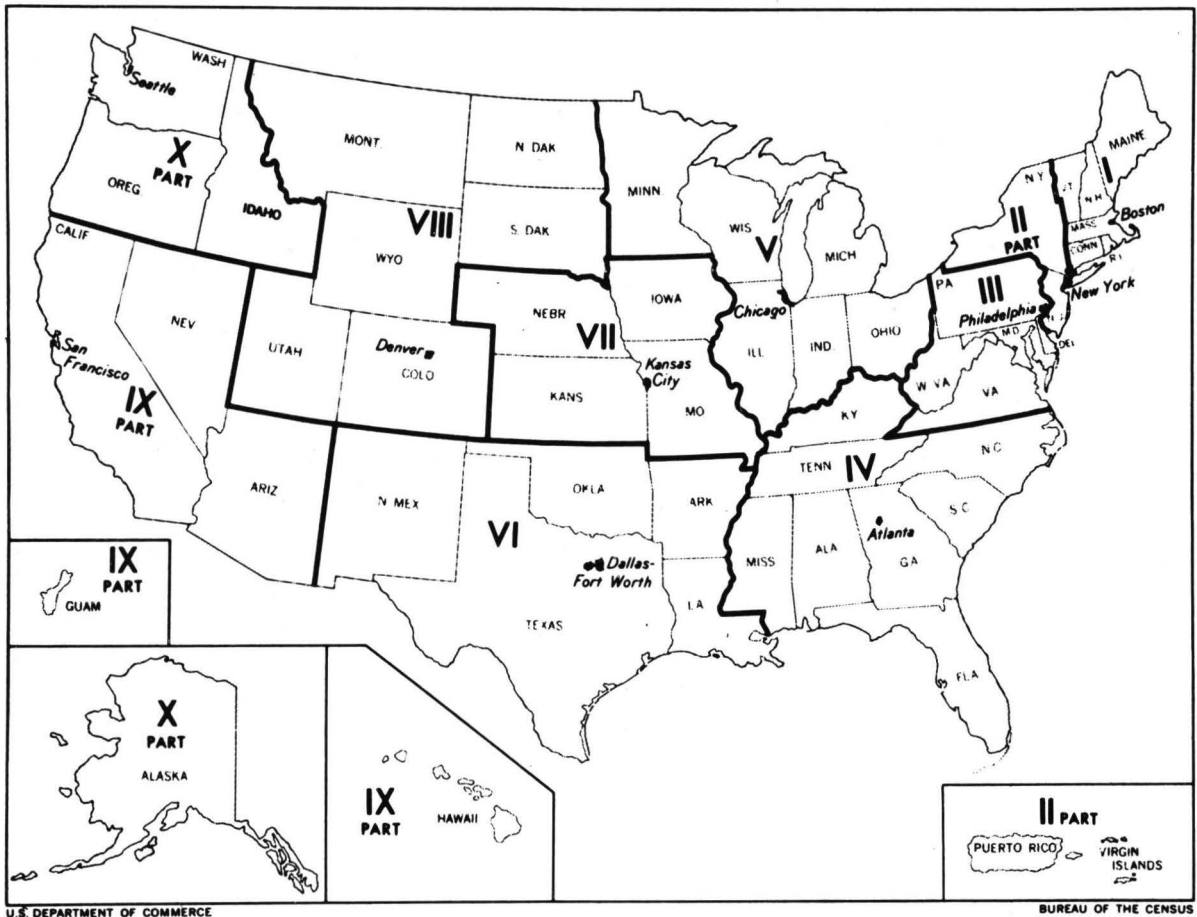


Abb. 9: Die zehn Standardverwaltungsregionen des Bundes mit den Hauptverwaltungsstädten

Quelle: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census. – Washington, D.C., 1978.

nur einen beschränkten Aufgabenbereich mit unzureichender finanzieller Ausstattung einräumte.

Die Appalachen-Kommission, die Title-V-Kommissionen und die Delaware River Basin Commission, wo je ein Vertreter der Bundesregierung mitwirkt, werden sich in der Frage der Zusammenarbeit immer an den Widerständen der etablierten Bürokratien reiben. Im übrigen sind sie auch damit beschäftigt, das Weiterbestehen der eigenen Organisation vor dem Kongreß und dem Bureau of Management and Budget zu betreiben, statt großen Einfluß auf andere Organisationen zu nehmen.

Ob die Title-V-Regionalkommissionen letztlich das gesamte Territorium der kontinentalen USA abdecken und dann auch eine zentrale Koordinationsstelle abgeben werden, wird für die nächste Zeit noch eine offene Frage bleiben.

Im Gegensatz dazu wurden die Federal Regional Councils direkt als nationales Koordinationsinstrument geschaffen, doch sind in diesem Fall die ministeriellen Eigenständigkeiten und die Zuständigkeiten einzelner Ressorts schwer zu überwindende Hindernisse für die Zusammenarbeit. Obwohl zum Beispiel die Bundesvertreter der Regionalkommission jetzt Mitglieder der Federal Regional Councils sind, ist ihre Position nicht so stark, daß sie ihre Koordinierungsfunktion auch voll ausüben könnten. Letztlich hängt die Zu-

sammenarbeit vom Willen der beteiligten Departments ab, sich in Konfliktfällen gegenseitig Zugeständnisse zu machen.

Insgesamt bieten die regionalen Organisationen als Koordinierungsinstrument der Exekutive eben auch nur ein Tableau eingeschränkter Wirksamkeit. Allein daher können sie aber nicht beurteilt werden, sondern müssen auch daran gemessen werden, was sie auf der regionalen Ebene erreicht haben. Immerhin haben die „regional councils“ die bundesstaatlichen Departments zusammengeführt, so daß sie sich nicht mehr ausschließlich als separierte und rivalisierende Behörden gegenüberstehen.

Das amerikanische Regierungssystem ist verhältnismäßig offen für den Einfluß heterogener Meinungen und Interessen. Aus diesem Grund müßte es, wenn die Exekutive rationalisiert und ihre Aktionen in Einklang gebracht werden sollen, eine Flexibilität aufweisen, die es gar nicht erreichen kann. Nur auf technischen Umorganisationen der Bundesverwaltung basierende Maßnahmen sind sicherlich nicht ausreichend. Derartige Schritte müßten einen weiteren Bereich als nur die engere Exekutive umfassen. Auch haben die bisherigen Erfahrungen mit den regionalen Organisationen gezeigt, daß die Koordinationszwecke nicht genügend definiert sind, womit die Legislative erneut aufgerufen ist, sich mit diesen Fragen zu befassen. Ihnen kommt allerdings keine

große Dringlichkeit zu, da der Umfang der Verwaltungstätigkeit, die über die regionalen Organisationen abgewickelt wird, gemessen an den gesamten Administrationsaktivitäten doch sehr gering ist. Der Kritik am bundesstaatlichen Ver-

waltungssystem in den USA mit Programmvielefalt und sich überschneidenden Aufgabengebieten, mit bürokratischer Konkurrenz und Starrheit wird sicherlich auch weiterhin Nahrung geboten werden.