

FRITZ SCHNABEL

Institutionelle und prozessuale Muster der Politikverflechtung: Das Beispiel Regionale Wirtschaftsförderung*

1. Problemstellung und institutionelle Entwicklung in der regionalen Wirtschaftspolitik 1950—1971

1.1 Das regionale Förderungsprogramm des Bundes 1950—1968

Die Aufgabe war in den fünfziger und sechziger Jahren klar vorgezeichnet: Im ländlichen Raum sollten außerlandwirtschaftliche Arbeitsplätze geschaffen und dadurch der Zuwanderungsdruck auf die noch nicht wieder aufgebauten Städte abgeschwächt werden.

Um in den Fällen einzugreifen, in denen „die Länder die speziellen Regionalprobleme ohne Bundeshilfen nicht oder nicht schnell genug hätten lösen können“¹, wurde 1950 im Bund der „Interministerielle Ausschuss für Notstandsgebietsfragen“ (IMNOS) gebildet und 1951 ein regionales Förderungsprogramm der Bundesregierung geschaffen, aus dem bis 1967 ca. 2 Mrd. DM zur regionalen Wirtschaftsförderung bereitgestellt wurden. Die Mittel wurden zu etwa drei Vierteln zur Schaffung wirtschaftsnaher Infrastruktur (vor allem zur Industriegeländeerschließung und Verkehrsförderung) verwendet, zu etwa einem Drittel als direkte Wirtschaftsförderung zur Ansiedlung und Erweiterung gewerblicher Betriebe in Form von Krediten vergeben.

Trotz der verfassungsrechtlichen Problematik wurde auch die Abwicklung des regionalen Förderungsprogramms weitgehend allein vom Bund bestimmt: Die Fördergebiete legte der IMNOS fest. Die am Programm beteiligten Länder erhielten aus Bundesmitteln eine „Landesquote“ zugewiesen, für die sie Verwendungsvorschläge zu entwickeln hatten. Die Bewilligung der Mittel für die von den Ländern vorgeschlagenen Projekte wurde dann — außer in Bagatelldfällen — auf Bundesebene ebenfalls vom

IMNOS vorgenommen. Die Landesquoten wurden dabei mangels anderer Indikatoren nach den Einwohnerzahlen in den Fördergebieten des jeweiligen Landes errechnet.

Bei der Durchführung seines Programms forderte der Bund die Länder auf, zu den Mitteln aus dem Bundesprogramm eigene Haushaltsmittel zusätzlich einzusetzen. Er konnte jedoch den Einsatz der Landesmittel nicht kontrollieren. Tatsächlich bildeten sich neben dem regionalen Förderprogramm des Bundes in den einzelnen Ländern landeseigene Regionalprogramme heraus. Deren Landesfördergebiete waren mit den Bundesfördergebieten teilweise identisch, teilweise unterschieden sich ihre Einsatzräume. Förderkonditionen und -voraussetzungen beider Programmsätze waren aber sehr unterschiedlich, so daß Bundes- und Landesmittel weitgehend unkoordiniert und ohne wechselseitige Verstärkungseffekte eingesetzt wurden.

1.2 Die Regionalen Aktionsprogramme 1968—1971

Die Verflechtungsmuster von Bund und Ländern in der regionalen Strukturpolitik änderten sich in fundamentaler Weise 1967/68. Anlaß war die Rezession, von der neben den klassischen Entwicklungsgebieten vor allem die monostrukturierten Montangebiete betroffen wurden. Den sektoralen Strukturproblemen der Steinkohlenbergbauggebiete Nordrhein-Westfalens und des Saarlandes wurde durch ein massives Industrieansiedlungsprogramm zu begegnen versucht. Innerhalb von vier Jahren (1968—1971) flossen ebenso viele Fördermittel in die Montangebiete (ca. 2 Mrd. DM) wie in den 17 vorangegangenen Jahren im regionalen Förderungsprogramm des Bundes für alle Fördergebiete gewährt worden war.

Diese Tatsache machte in kurzer Zeit deutlich, daß es in einem Wirtschaftsraum wie der Bundesrepublik ein durch die jährlichen Wachstumsraten begrenztes Potential ansiedlungswilligen mobilen Sachkapitals gibt. Am Beispiel der Steinkohlenbergbauförderung wurde ferner sichtbar, wie eng der Zusammenhang zwischen einer regional ausgerichteten Sektoralpolitik und einer regionalen Entwicklungspolitik einerseits und zwischen den Förderprogrammen der Länder und des Bundes andererseits ist.

Mit der Rezession verstärkte sich die Problemwahrnehmung der Länder, im Industrieansiedlungspotential das knappe Gut zu erkennen, das durch die Förderungsmaß-

* Die Arbeit basiert im wesentlichen auf Ergebnissen, die inzwischen veröffentlicht sind in: Reissert, Bernd; Fritz Schnabel: Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden, sowie in: Scharpf, Fritz W.: Theorie der Politikverflechtung. In: Scharpf, Fritz W.; Bernd Reissert; Fritz Schnabel: Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. — Kronberg 1976. Deshalb wurde auch der Umfang der Literaturanmerkungen stark eingeschränkt.

¹ Albert, W.: Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur — Rahmenplan. In: Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung. Hrsg.: H. Eberstein. — Köln 1972. S. 1.

nahmen der Länder und verschiedener Landes- und Bundesprogramme nicht beliebig vergrößert werden kann. Es wurde erkannt, daß die Konkurrenz der Förderprogramme zu immer höheren Förderungspräferenzen, zu immer mehr Fördergebieten und immer weiter definierten Förderungsvoraussetzungen und damit zu immer höheren finanziellen Aufwendungen der gesamten öffentlichen Hand führen würde.

Da die einseitige Selbstbeschränkung eines einzelnen Landes auf einen niedrigeren Fördersatz und restriktivere Förderungskonditionen das völlige Ausscheiden aus dem Ansiedlungswettbewerb bedeutet hätte, kam nur eine Lösung in Frage, die die Förderprämissen der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik vereinheitlichte und die Zersplitterung der Regionalförderung in vielerlei unterschiedliche Bundes- oder Landesprogramme aufhob und ebenso die Förderung monostrukturierter industrieller Problemgebiete wie die Förderung der klassischen Entwicklungsgebiete umfaßte.

Dieses neue Konzept der Regionalförderung wurde 1968 entwickelt: die Regionalen Aktionsprogramme. Sie waren vom Bundeswirtschaftsministerium vorgeschlagen worden und fanden bald die Billigung des Bundeskabinetts, der Länder und der Gemeinden. Aufgrund der Erfahrungen mit der Investitionsprämie für die Kohlegebiete und der Ansiedlungskonkurrenz der Länder wurde als Ziel der Programme die Schaffung einheitlicher Maßstäbe für das Fördersystem und die Ausarbeitung eines Kataloges zu fördernder Maßnahmen genannt. In sogenannten Regionalen Aktionsprogrammen wurden die Fördergebiete des Bundes und der Länder zu größeren räumlichen Einheiten zusammengefaßt, in denen künftig eine einheitliche Förderung durch Bund und Länder erfolgen sollte. 1969 und 1970 wurden in bilateralen Verhandlungen zwischen Bundeswirtschaftsministerium und den einzelnen Ländern unter Anerkennung des Bundes als „neutralen Schiedsrichters“ insgesamt 20 derartige Aktionsprogramme vereinbart. Als sich das Ende der Förderung nach dem Kohlegesetz abzeichnete, kam im Mai 1971 das nördliche Ruhrgebiet als 21. Programm hinzu. Damit waren Mitte 1971 alle Fördergebiete der Bundesrepublik von den Regionalen Aktionsprogrammen erfaßt. Die meisten der mit der Rezession aufgeworfenen Abstimmungsprobleme schienen gelöst zu sein: Das Förderungsprogramm des Bundes war mit den Programmen der Länder zusammengefaßt, die Instrumentalisierung der Förderung war einheitlich definiert, die Schwerpunktorientierung und ihre Präferenzierung waren festgelegt.

Die auf diese Weise erreichte „Arrondierung der Bundesfördergebiete mit den Landesfördergebieten“² erfolgte allerdings weniger aufgrund genauer Abgrenzungskriterien, sondern man hatte „Bundesausbauggebiete und Landesfördergebiete pragmatisch zusammengefaßt“³.

Die Aufgabe der Neuabgrenzung, die auch verstärkt die Berücksichtigung der neu entstehenden industriellen Problemgebiete einschließt, mußte im neuen Handlungssystem von Bund und Ländern gelöst werden: im Rahmen des am 1. Januar 1970 in Kraft getretenen Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW).

2. Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Dieser neue Handlungsrahmen wurde unabhängig von den Vorstellungen der Regionalpolitiker im Bund und in den Ländern von den Finanzministern entwickelt, um die bis dahin „verfassungswidrige“ Mitwirkung des Bundes an der Länderaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung zu legalisieren.

Das GRW veränderte allerdings die institutionellen Rahmenbedingungen für Bund und Länder bei der Regionalförderung grundlegend:

Waren bis dahin Entscheidungen (auch die Bestimmung der Regionalen Aktionsprogramme) vor allem in bilateralen Absprachen von Bund und Ländern getroffen worden, so läßt die neu institutionalisierte Gemeinschaftsaufgabe nur noch ein multilaterales Entscheidungssystem zu: Ein Planungsausschuß von Bund und Ländern, in dem der Bund 11 Stimmen und jedes Land eine Stimme besitzt, ist das Entscheidungsorgan der Gemeinschaftsaufgabe (§ 6 GRW). Der Planungsausschuß beschließt mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Stimmen. Dies bedeutet, daß für einen Beschluß mindestens die Stimmen des Bundes sowie die der Mehrheit der Länder notwendig sind. Die Durchführung der Aufgabe liegt nach dem Gesetz (§ 9 Abs. 1 GRW) allein bei den Ländern.

Wie sich die entscheidungsstrukturellen Bedingungen dieser vertikalen Politikverflechtung in der Praxis auswirken, soll am Beispiel der Neuabgrenzung der Fördergebiete gezeigt werden.

Die oben angeführte Uneinheitlichkeit der Abgrenzungskriterien führte bei jenen Ländern, „die bis dahin traditionell Kostgänger des Bundes in der Regionalförderung waren“⁴, zur Forderung, eine Neuabgrenzung der Fördergebiete „nach einheitlichen Maßstäben“ vorzunehmen. Demgegenüber betonten der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen, die Vereinheitlichung der Regionalförderung erfordere nun auch, die neu entstandenen industriellen Problemgebiete zusätzlich in die Förderung zu übernehmen.

Tatsächlich hatte das Gemeinschaftsaufgabengesetz neben den klassischen Notstandsgebieten („deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht“) monostruktu-

2 Albert, W., a. a. O., S. 5.

3 Albert, W.: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: *Structur.* (1974) H. 3, S. 50.

4 Stoll, M.: Neuabgrenzung der Förderungsgebiete in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: *Wirtschaft im Wandel.* (1973) H. 1, S. 6.

rierte industrielle Problemgebiete („in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind“) als gleichberechtigte Fördergebiete anerkannt (§ 1 II GRW); sie hatten jedoch in der konkreten Gebietsabgrenzung kaum Berücksichtigung gefunden.

In dem folgenden Aushandlungsprozeß vertrat das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) als Kriterium für die regionale Förderbedürftigkeit vor allem das Ausmaß des künftigen Arbeitsplatzfehlbestandes in den einzelnen Gebieten, ein Kriterium, das bereits 1968 entwickelt worden war und 1972 wiederum vorgestellt wurde. Mit diesem Kriterium war die Möglichkeit gegeben, traditionelle Notstandsgebiete und monostrukturierte industrielle Problemgebiete gleichermaßen bei der Förderung zu berücksichtigen.

Gleichzeitig schlugen verschiedene Länder solche Abgrenzungskriterien vor, von deren Anwendung sie sich die Erhaltung ihrer bisherigen Fördergebiete oder zumindest keine Verschlechterung in der Beteiligung ihres Landes an der Gemeinschaftsaufgabe versprachen: Baden-Württemberg, das bei einer Fördergebietsabgrenzung nach prognostizierten Arbeitsplatzdefiziten den größten Teil seiner Fördergebiete verloren hätte, forderte die Berücksichtigung regionaler Einkommensunterschiede als weiteres Abgrenzungskriterium. Es erreichte auch dessen Einbeziehung, nachdem ein von Baden-Württemberg angeregtes und vom Planungsausschuß gemeinsam in Auftrag gegebenes Gutachten die Brauchbarkeit des Indikators nachgewiesen hatte⁵. Zur nachdrücklichen Unterstützung dieser Forderung hatte Baden-Württemberg mit der Präsentation eines von ihm im eigenen Auftrag bestellten Gutachtens⁶ gedroht, das die prognostischen Mängel an der Arbeitsplatzdefizitmethode bloßstellte.

Ebenso forderten noch 1974 Vertreter der klassischen Entwicklungsgebiete — vor allem Bayern — die Einbeziehung eines dritten Abgrenzungskriteriums — der regionalen Versorgung mit Infrastruktureinrichtungen; dieses sollte die Berücksichtigung traditioneller Notstandsgebiete in der Abgrenzungsdiskussion erleichtern. Nordrhein-Westfalen, das sich vom Kriterium des Arbeitsplatzdefizits einen erheblichen Zuwachs an Fördergebieten versprach, wollte das Kriterium der Infrastrukturausstattung auch auf den Bereich des Wohn- und Freizeitwertes ausgedehnt sehen, um damit eine mögliche Begünstigung der traditionellen „Entwicklungsländer“ auszugleichen.

Nachdem die Kritik an dem vom Bund favorisierten Arbeitsmarktsaldenkonzept auch dann nicht verstummte,

als er anbot, die nur unzuverlässig zu bestimmende Qualität der Arbeitsplätze — ein Hauptpunkt der Kritik — durch Manipulation der prognostizierten Arbeitsmarktsalden zu berücksichtigen, akzeptierte das BMWi das von Baden-Württemberg geforderte Einkommensrückstandskonzept als zweites wichtiges Abgrenzungskriterium.

Als Gebietsraster für die Abgrenzung der Fördergebiete wurde das Konzept der Arbeitsmarktregionen zugrunde gelegt, das insbesondere aufgrund des Widerstands Baden-Württembergs erheblich modifiziert wurde. Das Land favorisierte die seiner Siedlungsstruktur kongruenten Verflechtungsbereiche mittlerer Stufe als Abgrenzungseinheiten⁷. Ein Gutachten⁸, das wiederum außerhalb der offiziellen GRW-Abgrenzungsdiskussion in Auftrag gegeben wurde, präziserte die Vorzüge dieser Landesmeinung.

Nachdem als Gebietsraster für die Abgrenzung der Fördergebiete ein modifiziertes System von 178 Arbeitsmarktregionen entwickelt worden war, das den bisher benutzten „Baustein der Stadt- und Landkreise“ ablösen sollte, berechnete das BMWi 1973 durch verschiedene Schwellenwertkombinationen der beiden gewählten Abgrenzungskriterien 16 Varianten für eine Neuabgrenzung der Fördergebiete. Als Nebenbedingungen galten, daß das Zonenrandgebiet weiterhin Fördergebiet bleiben müsse (§ 1 II GRW) und der am Bevölkerungsanteil gemessene Umfang der Fördergebiete entsprechend dem erklärten Willen des Planungsausschusses verkleinert werden sollte. (Die Fördergebiete umfaßten 33,9 % der Gesamtbevölkerung des Bundesgebiets.) Da das Zonenrandgebiet einen Bevölkerungsanteil von ca. 10 % hat, blieb als Verteilungsmasse außerhalb des Zonenrandgebiets ein Bevölkerungsanteil von weniger als 23 % übrig. Damit war deutlich, daß eine Neuabgrenzung der Fördergebiete nicht durch die bloße Ausweitung der Gebiete erfolgen konnte, sondern jede Neuabgrenzung „Gewinner“ und „Verlierer“ haben würde. Die unter diesen Bedingungen vom BMWi 1973 präsentierten 16 Abgrenzungsvarianten erwiesen sich „als echter regionalpolitischer Schocker“⁹: Nordrhein-Westfalen wäre als „großer Gewinner“ aus einer Neuabgrenzung hervorgegangen, während Schleswig-Holstein, Niedersachsen, das Saarland und Bayern Fördergebiete verloren hätten. Dennoch schien sich noch Ende 1973 eine Verwirklichung der Neuabgrenzung anzudeuten, da die SPD/FDP-Länder geschlossen mit dem Bund für den BMWi-Vorschlag stimmen wollten. Erst in der entscheidenden Sitzung des Planungsausschusses löste sich diese Front auf, da die niedersächsische Regierung sich offenbar unter dem Eindruck des bevorstehenden Wahlkampfes gezwungen sah,

5 Thoss, R.; M. Strumann: Untersuchung über die Eignung des regionalen Einkommens als Zielgröße der regionalen Wirtschaftspolitik. (Mskr.) — Münster 1973.

6 Enke, H., et al.: Zur Ermittlung von Fördergebieten. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr Baden-Württemberg. — Tübingen 1974. = Forschungsbericht aus dem Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen.

7 Stoll, M., a. a. O., S. 9.

8 Springer, W.; P. Treuner: Stellungnahme zur Abgrenzung von Förderräumen für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Gutachten, erstellt im Auftrage des Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr, Baden-Württemberg. — Stuttgart 1974.

9 Cholewa, W.: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Handlungsrahmen für Bund, Länder und Gemeinden. In: Städte und Gemeindebund. (1974) H. 1, S. 20.

landespolitische Prioritäten in den Vordergrund zu stellen und einen Verlust an Fördergebieten abzuwenden. Die Neuabgrenzung der Fördergebiete wurde gegen die Voten des Bundes und Nordrhein-Westfalens erneut verschoben.

Die Neuabgrenzungsdiskussion des Jahres 1974 ging dann nur noch von der Beibehaltung des bisherigen Gebietsumfangs aus. Die drei Abgrenzungskriterien wurden schließlich im Verhältnis 1 : 1 : 0,5 (Arbeitskräfte-reservequotient : Einkommen : Infrastrukturausstattung) gewichtet und die Meßziffern jeder Region entsprechend dieser Gewichtung addiert, so daß sich eine ordinale Reihung aller Regionen ergab. Der Schwellenwert dieser Gesamtmeßziffer für die Anerkennung als Fördergebiet wurde dann so festgelegt, daß der bisherige Bevölkerungsanteil der Fördergebiete mit 33,9 % der Gesamtbevölkerung genau erhalten blieb.

3. *Das Handlungsgesetz vertikaler Politikverflechtungssysteme – Minimierung des Konsensbedarfs*

Der dargestellte Entscheidungsprozeß weist deutlich auf den extrem hohen Konsensbedarf in der GRW hin. Diese Aussage und die skizzierte Entwicklung in der GRW stellen keinen Einzelfall dar. Ähnliche Entscheidungsabläufe lassen sich auch bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GemAgrk) und anderen Bund-Länder-Aufgaben wie z. B. der Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs und der Städtebauförderung beobachten. Diesen Aufgabenbereichen ist gemeinsam, daß sie innerhalb des institutionellen Rahmens eines multilateralen und nichthierarchischen Verflechtungssystems wahrgenommen werden. Sie stehen unter dem faktischen Zwang zur Einstimmigkeit, und nur durch die systematische Minimierung der Konfliktwahrscheinlichkeit kann ihre immanente Tendenz zur Selbstblockierung aufgehoben werden.

Die Darstellung einiger dieser konfliktminimierenden Mechanismen soll im folgenden diesen Behauptungszusammenhang verdeutlichen. Eine Möglichkeit, die Konfliktwahrscheinlichkeit zwischen den Beteiligten zu vermindern, besteht in der Anwendung bestimmter inhaltlicher und prozeduraler Entscheidungsregeln.

3.1 *Konfliktvermindernde Entscheidungsregeln*

3.1.1 *Entscheidungssegmentierung und -sequenzierung*

Einen dieser konfliktvermindernden Mechanismen stellt die Entscheidungssegmentierung dar. Ein Entscheidungskomplex wird dabei in Segmente zerlegt, über die separat entschieden wird. Grob lassen sich drei separate Entscheidungsbeiträge unterscheiden:

- Entscheidungen über die Förderungsinhalte (Zweckbestimmung einzusetzender Mittel);

- Entscheidungen über Finanzstrukturen (Mittelplafondierung, Mittelverteilung auf die einzelnen Ebenen, Gebietskörperschaften);
- Entscheidungen über Programmstrukturen.

Diese Entscheidungssegmentierung ist zum Beispiel bei der GemAgrk und bei den Investitionshilfen des Bundes für den Städtebau in exemplarischer Weise anzutreffen. Im Städtebauförderungsgesetz und in den GemAgrk-Förderungsgrundsätzen sind der Förderungsbereich und die Art der für eine Förderung in Frage kommenden Investitionen definiert. In beiden Aufgabenbereichen werden vorab Quoten festgelegt, nach denen die Gemeinschaftsmittel auf die Länder aufgeteilt werden. Erst danach werden von den Ländern innerhalb dieses finanziellen Rahmens die sachlichen und räumlichen Verteilungsentscheidungen getroffen.

Während im allgemeinen die Entscheidungskomplexe auf diese Weise „kleingearbeitet“ werden können, ist die Möglichkeit der Entscheidungssegmentierung bei der GRW auf die Festlegung der sachlichen Voraussetzungen für die direkte Wirtschaftsförderung (zum Beispiel Qualität und Zahl der zu schaffenden Arbeitsplätze, Definition von Rationalisierung, Erweiterung) und für die kommunale Infrastrukturförderung (Spezifizierung der förderungsfähigen Objekte) beschränkt.

Die Entscheidungen über die räumlichen Förderungsvoraussetzungen (Gebietsabgrenzung) und die Entscheidung über die Mittelverteilung auf die Länder können in der GRW hingegen nicht voneinander getrennt werden, da sich der finanzielle Mittelanteil eines Landes automatisch aus seinem Anteil an den Fördergebieten ergibt. Auch über die Zahl der Schwerpunkttore, die auf ein Land entfallen, und ihre Präferenzierung kann nur im Zusammenhang mit der Gebietsabgrenzung entschieden werden.

Um trotz der „technologischen“ Unmöglichkeit des Segmentierungsverfahrens den Konsensbedarf für die Gesamtentscheidung reduzieren zu können, wurde auf die funktional äquivalente Lösung der Entscheidungssequenzierung zurückgegriffen: Es wurden mehrere Entscheidungen hintereinander eingeschaltet, von denen die erste das Auswahlpektrum für die zweite Entscheidung einengte usw.

Der Konflikt zwischen Bund und Ländern um die Gebietsabgrenzung wurde mit diesem Verfahren dadurch entlastet, daß den Ländern innerhalb einer von Bund und Ländern gemeinsam festgelegten Grobabgrenzung eine flexible Feinabgrenzung der Fördergebiete ermöglicht wurde. Neben den grob festgelegten Förderregionen wurde den Ländern proportional zu ihrem Anteil an den Fördergebieten ein Feinabgrenzungskontingent von insgesamt 1,5 % der Bevölkerung (909 720 Einwohner) zur Verfügung gestellt, mit dem sie die grob zugeteilten Gebiete gemeindeschärf arrondieren konnten. Mit dieser Trennung der Entscheidung in Grobabgrenzung und Feinabgrenzung wurden einerseits die Konflikte um genaue Gebietsgrenzen in das Verhältnis zwischen Land und Kommunen verla-

gert; andererseits wurden gerade diese Konflikte zwischen Land und Kommunen dadurch wieder entlastet, daß die Länder gegenüber ihren Gemeinden auf die ihnen im Planungsausschuß zugewiesenen Feinabgrenzungskontingente als unumstößliche Restriktionen hinweisen konnten.

3.1.2 Tendenz zur Gleichbehandlung

Die Handlungsrestriktionen für eine größere interregionale Ressourcenmobilität, wie sie bei der Neuabgrenzung der Fördergebiete sichtbar wurden, schafft in erster Linie das System der Gemeinschaftsaufgabe selbst. Zum einen beinhalten ihre konfliktminimierenden Entscheidungsregeln eine Tendenz zur Gleichbehandlung, zum anderen muß das Interesse an der Gemeinschaftsaufgabe ständig neu honoriert werden. Diese Sachverhalte zeichneten sich schon zu Beginn der GRW ab, als offen ausgesprochen wurde, „daß sich der Bund darum bemühte, die beiden bis dahin an der Bundesförderung kaum beteiligten Länder, nämlich Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, für eine Mitwirkung an dieser neuen Gemeinschaftsaufgabe zu interessieren“¹⁰.

Wären beide Länder weiterhin der GRW ferngeblieben, hätten sie deren Bestand und Persistenz ernsthaft bedrohen können. Beide Länder sind überdurchschnittlich finanzstark. Auch ohne an den Fördergebieten und Fördermitteln der GRW zu partizipieren, sind sie in der Lage, die regionale Wirtschaftsförderung allein mit Mitteln des Landes zu finanzieren. In diesem Falle wäre es aber faktisch unmöglich geworden, bei diesen beiden Ländern eine Folgebereitschaft und einen gewissen Konformitätsdruck zu erreichen, um damit die Einhaltung der gemeinsamen Grundsätze zu sichern und die Förderungskonkurrenz abzubauen. Welcher Spielraum in Anspruch genommen wird, wenn ein Land nicht aktiv an der GRW interessiert ist, zeigen die Hamburger Wirtschaftsförderungsfälle (z. B. Reynolds). Zwar führen Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen neben ihren GRW-Förderungsprogrammen noch Landesförderungsprogramme durch, deren Einsatz ein Mehrfaches ihrer GRW-Anteile beträgt; durch die Festlegung von GRW-Fördergebieten sind ihnen jedoch interne „checks“ eingebaut worden. Sie können bei ihren eigenen Landesförderprogrammen nicht mehr ohne weiteres über die Förderhöchstsätze und -konditionen hinausgehen, die für ihre GRW-Schwerpunktorte gelten. Neben dem BMWi und dem Planungsausschuß kontrollieren vor allem die nach GRW-Förderungsgrundsätzen geförderten Schwerpunktorte dieser beiden Länder selbst, daß sie nicht gegenüber den Kommunen benachteiligt werden, die durch ein Landesprogramm gefördert werden, das in seiner Förderungsintensität den GRW-Programmen untergeordnet sein „muß“.

Es ist nur eine konsequente Anwendung dieser Spielregeln, wenn sie auch die Entlassung eines Teilnehmers ausschließen. Im Gegensatz zum ursprünglich vorgesehenen Gebietsraster wurden zum Beispiel die Arbeitsmarktregionen Bremerhaven und Stade-Bremervörde, die als getrennte Prognoseräume die zur Anerkennung als Fördergebiete notwendigen Meßziffern nicht erreicht hätten, zusammengefaßt und doch noch in die Fördergebiete aufgenommen; erst hierdurch konnte entsprechend dem Wunsch des BMWi Bremen als aktiv interessiertes Bundesland in der Gemeinschaftsaufgabe gehalten werden.

Finanzstatistisch kann die Tendenz zur Gleichbehandlung mit der Entwicklung der Länder-Verteilungsquoten belegt werden, die sich durch die Neuabgrenzung weiter angeglichen haben¹¹.

Das Gleichbehandlungsprinzip ist aber auch auf der lokalen Ebene gültig. Mit der Gemeindereform vergrößerten sich die als Schwerpunktorde anerkannten Kommunen durch Eingemeindungen z. T. erheblich. Die neuen Gemeindeteile forderten dabei erfolgreich die Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes, was in Einzelfällen dazu führte, daß „Schwerpunkte“ die Größe alter Landkreise erreichten und jetzt als unmittelbare Nachbargemeinden das Fördergebiet „flächendeckend“ überziehen.

3.1.3 Besitzstandswahrung

Es ist offensichtlich, daß durch die Tendenz zur Gleichbehandlung aller Länder Verteilungsentscheidungen immer schwieriger und Umverteilungen, die „Verlierer“ und „Gewinner“ zur Folge haben, immer unwahrscheinlicher werden. Das Nettoresultat der Neuabgrenzung ergab, daß insgesamt 38 bisher nicht geförderte Stadt- und Landkreise in die Förderung aufgenommen wurden, 37 bisher geförderte Kreise aus den Fördergebieten ausschieden und sogar in den einzelnen Ländern sich die Zahlen der ausgeschiedenen und der einbezogenen Kreise fast die Waage hielten und höchstens um ± 2 voneinander abwichen¹². Diese Veränderungen – und damit eine Neuverteilung der Mittel – waren aber nur möglich, weil der Mittelpfand für die Gemeinschaftsaufgabe von 266 DM auf 294 DM erhöht wurde und somit kein Land in seinem absoluten Mittelanteil gegenüber dem Status quo schlechter gestellt wurde. Da vorwiegend aus Gründen der institutionellen Stabilisierung der GRW Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg neue Fördergebiete erhalten sollten, erschien ein finanzieller Gewinn dieser beiden finanzstarken Länder auf Kosten der übrigen Länder nicht durchsetzbar. Eine Neuabgrenzung konnte mithin nur erreicht werden, wenn allen Ländern mindestens ihr finanzieller Besitzstand gewahrt blieb.

10 Albert, W.: Förderung in der Bewährungsprobe. Neuabgrenzung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: *Wirtschaft und Standort*. (1973) H. 10, S. 2.

11 Vgl. Reissert, B.: Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“. – Bonn 1975.

12 Vgl. DIW-Wochenbericht. (1974) Nr. 42, S. 365 ff.

Die Unfähigkeit zu Umverteilungsentscheidungen führt dazu, daß auf eine Verlagerung der Problemschwerpunkte und der Einsatzgebiete nur reagiert werden kann, wenn zusätzliche Mittel in den Programmhaushalt eingespeist werden. Auf diese Weise kam auch das Sonderprogramm für die VW-Standorte zustande.

Aufgrund dieser Handlungsrestriktionen ist es fragwürdig, ob die Fördergebiete tatsächlich in kürzeren Zeitabständen überprüft und aktualisiert werden können, um so „aufkommende Probleme rechtzeitig und mit geringerer Dosierung bekämpfen“¹³ zu können.

Die Besitzstandswahrung bezieht sich aber nicht nur auf die finanziellen Mittelanteile, sondern auch auf den Bestand an Schwerpunkten. Bei ihrer Auswahl erhöht sich der Entscheidungsdruck beträchtlich, weil außer den interessierten Ländern zumindest indirekt die Kommunen als zusätzliche Konfliktpartner hinzukommen.

Bei der Festlegung der Schwerpunkttore war der Planungsausschuß mit drei wechselseitig inkompatiblen Forderungen konfrontiert: Der eigenen Forderung nach Reduzierung der 314 Schwerpunkttore, der Forderung der süddeutschen Länder nach Beibehaltung aller Schwerpunkttore (allein auf Bayern entfielen 114 Schwerpunkttore) und der norddeutschen Forderung nach Vergrößerung ihrer Anzahl. Denn Schleswig-Holstein und Niedersachsen meldeten in der Folge der Novellierung des Investitionszulagengesetzes von 1973, das die Gewährung der Investitionszulage auf Schwerpunkttore beschränkte, einen Nachholbedarf an.

Um die Zustimmung der norddeutschen Länder zu gewinnen, wurden deren Forderungen erfüllt, ohne aber den Besitzstand der süddeutschen Länder zu gefährden. Diese Strategie der Konfliktvermeidung drückt sich in der Zahl von 327 anerkannten Schwerpunkttorten deutlich aus. Durch die Zusammenlegung von fünf bayerischen Schwerpunkttorten zu Doppelorten erscheint diese Zahl sogar noch künstlich reduziert. Im Zuge der Nachbesserung wurde in den Rahmenplan 1976 Osnabrück als ein zusätzlicher Schwerpunkttort aufgenommen.

Als Besitzstandswahrung zu werten ist ferner, daß Schwerpunkte, die zumeist im Austausch gegen andere aus der Förderung entlassen wurden, für einen Übergangszeitraum die alten Förderungsvergünstigungen erhalten.

Bei einer ursprünglichen Anmeldung von 343 Schwerpunkttorten konnte das erzielte Ergebnis dennoch von beiden Seiten als politischer Erfolg gewertet werden. Der Bund konnte eine Anerkennung für seine Überzeugungsstrategie verbuchen: „Die Länder verschlossen sich nicht (dem) Appell... gemeinsam eine Reduzierung der angemeldeten Schwerpunktzahl zu erreichen“¹⁴. Die Länder

ihrerseits konnten ebenfalls die Beibehaltung oder Verbesserung ihres Besitzstandes als eine wirksame Durchsetzung ihrer Forderungen darstellen.

4. Theoretische Überlegungen zu anderen konfliktvermindernden Alternativen

Bei systematischer Betrachtung stellen die konfliktminimierenden Entscheidungsregeln, die in der GRW zum Tragen kamen, nur eine Möglichkeit dar, die Konfliktwahrscheinlichkeit zu vermindern. Zur Senkung der Entscheidungskosten in der regionalen Wirtschaftspolitik kommen die im folgenden genannten organisatorisch-institutionellen Alternativen noch in Frage.

4.1 Bilateralisierung der Bund-Länder-Beziehungen

Seit der Verfassungsreform von 1969 ist dem Bund die Möglichkeit verschlossen, bilateral auf geringerem Konfliktniveau mit den einzelnen Ländern zu verhandeln. Die theoretisch zu erwägende Möglichkeit bilateraler Verhandlungen bietet aber dem Bund speziell in der regionalen Wirtschaftspolitik kaum eine erhöhte Handlungsfähigkeit. Dieser Politikbereich ist eine Länderaufgabe, an der der Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „nur“ mitwirkt. Durch Bilateralismus würden nämlich die finanzstarken Länder motiviert, durch landeseigene Förderungsprogramme (vermeintlich) entgangene Bundesmittel zu kompensieren. Eine ungezügelter und unkontrollierter Förderungskonkurrenz, deren Abbau gerade das Ziel der Regionalen Aktionsprogramme der GRW war, würde wiederum unvermindert stattfinden.

Im Vergleich zu anderen Aufgabenbereichen (wie Städtebauförderung, Krankenhausbau), in denen keine derartigen „Wettbewerbsprobleme“ zu lösen sind, bietet gerade das multilaterale System der GRW durch den stärkeren Zwang zur Förderungstransparenz Organisationsvorteile.

4.2 Entflechtung

Einen theoretisch alternativen Organisationstyp stellt die Bundesauftragsverwaltung (Art. 85 GG) dar, wie wir sie zum Beispiel in der Bundesfernstraßenplanung antreffen. Der Bund hat hier die alleinige Aufgaben- und Finanzierungskompetenz. Die Rolle der Länder ist auf die Ausführung der Bundesplanung „beschränkt“.

Von der Schwierigkeit abgesehen, die direkte Wirtschaftsförderung und die kommunale Infrastrukturförderung so abzugrenzen, daß den Ländern zwar noch ein Bestand originärer Aufgaben verbleibt, ihnen aber trotzdem funktional äquivalente Förderungsmöglichkeiten verwehrt werden können, bleiben faktisch auch bei diesem Organisationstyp Länderquoten politische Prestigefra-

13 Albert, W.: Die neue Konzeption der regionalen Wirtschaftspolitik. In: Innere Kolonisation. (1975) H. 3, S. 105.

14 Mehrländer, H.: Der 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In: Structur. (1975) H. 5, S. 102.

gen¹⁵. Die Bundesauftragsverwaltung würde bereits einen Schritt in Richtung Entflechtung bedeuten. Für die Erfüllung der Aufgabe wäre zwar weiterhin das Zusammenwirken von Ländern und Bund notwendig, weil die Länder schließlich die Programme zu implementieren haben, die der Bund plant und finanziert; gegenüber den Gemeinschaftsaufgaben mit einer gemeinsamen Planung und Finanzierung ist die Bundesverwaltung aber das weniger verflochtene Entscheidungssystem.

4.3 Funktionale Spezialisierung

Mit der Zahl der durch die Beteiligten vertretenen Entscheidungsaspekte, über die gleichzeitig entschieden werden muß, steigt im allgemeinen auch die Konfliktwahrscheinlichkeit. Kann durch Spezialisierung ihre Zahl vermindert werden, so steigt im allgemeinen die Handlungsfähigkeit. Das konfliktarme Operieren der regionalen Wirtschaftspolitik während der fünfziger und sechziger Jahre war u. a. zurückzuführen auf die Spezialisierung

auf die klassischen Entwicklungsgebiete. Als die industriellen Problemgebiete zusätzlich berücksichtigt werden mußten, stieg auch die Konfliktwahrscheinlichkeit an. Dennoch ist in der GRW zum Beispiel im Vergleich zu der Bundesraumordnung noch ein hoher Grad funktionaler Spezialisierung vorhanden.

Es scheint, daß dieser Vorteil von der administrativen Praxis realisiert und deswegen auch gegen die normativ attraktivere Vorstellung, die regionale Wirtschaftspolitik durch eine „Regionalisierung der Wirtschaftspolitik“ zu ersetzen, verteidigt wird. Denn sonst würde nicht nur ein durch jahrelange Interaktion „eingespieltes“ Entscheidungsgremium desintegriert, sondern auch die Entscheidungskosten würden ansteigen.

Ergebnis

Weil die funktionale Spezialisierung bereits realisiert ist, die Zahl der notwendig Beteiligten daher auch nicht reduziert werden kann und aus denselben Gründen eine Entflechtung nicht ratsam ist, bleibt die Anwendung der dargestellten Entscheidungsregeln unter den gegebenen föderalistischen Rahmenbedingungen die einzige Möglichkeit, die Handlungsfähigkeit zu gewährleisten.

15 Siehe z. B. das „Hochspielen“ der Länderanteile an den Bundesstraßenbaumitteln insbesondere durch Bayern und Baden-Württemberg in den Landtagswahlkämpfen 1974/76 und im Bundestagswahlkampf 1976.