

RAINER VOLLMAR

Grundriß der regionalen Entwicklungspolitik in den USA

Gesellschaftliche Einflüsse, historische Entwicklung, theoretische Ansätze und neuere gesetzliche Grundlagen

Mit 3 Kartenbeilagen

Die Regionalentwicklung in den USA basiert auf grundlegenden Wertvorstellungen über die gesellschaftliche Ordnung, spiegelt bestimmte Bewußtseinsformen der Öffentlichkeit wider und ist nachhaltig von den wirksamen Kräften der amerikanischen historischen Entwicklung beeinflusst. Es sind vor allem vier Prinzipien, die die Geschichte der USA und damit auch die Regionalentwicklung bzw. die regionale Entwicklungspolitik mitbestimmen¹:

1. Die Überzeugung, die individuelle Freiheit so einzusetzen, daß politische, ökonomische und religiöse Ziele verfolgt werden können, solange sie die Rechte anderer nicht beeinträchtigen. Auf wirtschaftlichem Gebiet hat dies Bestreben dazu geführt, durch wettbewerbsmäßige Auseinandersetzungen auf dem Markt individuelle Vorteile zu erreichen, was sich auf dem Gebiet der interregionalen Konkurrenz wiederholt hat.
2. Die Überzeugung, das Recht und die Fähigkeit zu haben, eine Regierung und ihre Institutionen so zu formen, daß sie der Verfolgung von Zielen wie individueller Freiheit und persönlichem Wohlstand dienen. Dies führte zu einer „pragmatischen Auffassung des Regierungsgeschäfts“.
3. Die Überzeugung, das unbestrittene Recht zu besitzen, die Natur und ihre Ressourcen für menschliche Zwecke ausbeuten zu dürfen und die natürliche Umwelt so umzugestalten, daß sie humanen Bedürfnissen entspricht. Diese Einstellung bewirkte eine oft bedenkenlos rigorose Ausnutzung der Naturschätze.
4. Die beinahe uneingeschränkte Überzeugung von der Wirksamkeit von Wissenschaft und Technik als Instrumenten zur Naturbeherrschung. Der Grad und der Wandel in der Kontrolle und Ausnutzung der natürlichen Bedingungen werden als Fortschritt betrachtet, der wiederum anhand materieller Indikatoren wie z. B. der Errichtung von technischen Bauwerken oder der allgemeinen Produktionssteigerung gemessen wird.

Diese vier Grundwerte haben nationale wie regionale Programme beeinflusst. Historische Veränderungen dieser Prinzipien haben sich nur so weit ergeben, als sich

die Prioritäten innerhalb dieses ideologischen Bewußtseins verschoben haben. So z. B. der Wandel von der Forderung nach größtmöglicher wirtschaftlicher Freiheit zur Betonung von mehr sozialer Gleichheit, Gerechtigkeit und Sicherheit, oder die Veränderung von der Vorstellung fast unerschöpflicher Naturreichtümer und deren Ausnutzung zu Überlegungen sparsamen Umgangs und Rücksichtnahme auf ökologische Fragen. Der Konflikt zwischen diesen traditionellen Werten und sich neu entwickelnden gesellschaftlichen Überzeugungen hat sich über die Wirtschafts- und Regionalwissenschaften auch in den der Regionalentwicklung bzw. regionalen Entwicklungspolitik zugrunde liegenden theoretischen Ansätzen niedergeschlagen (s. u.).

Historisch betrachtet, kann die amerikanische Regionalentwicklung seit der Unabhängigkeit (1776) auf Grund der verfolgten bundesstaatlichen Politik und der vorherrschenden Aktivitäten im großen und ganzen in vier Epochen eingeteilt werden: Zunächst wurde im Zuge der Territorialschließung die Politik verfolgt, grundlegende Transport- und Verbindungseinrichtungen wie Hauptstraßen, Kanäle und Eisenbahnen zu schaffen, um die Nation zusammenzuschließen und einen einheitlichen Markt zu bilden (1800 bis ca. 1860, „era of internal improvements“). Danach, von etwa 1860 bis 1900, verlagerte sich das Schwergewicht der Tätigkeiten auf die nun im großen Maßstab durchgeführte öffentliche Landvergabe („land grants and land management era“) zur Besiedlung und weiteren Erschließung bestimmter Territorien und Staaten (z. B. Homestead Act 1862 oder Morrill Act 1862 zur Errichtung von „land grant colleges“).

Zu Beginn des 20. Jahrhunderts zeichnet sich eine neue Entwicklung ab, die durch die Periode der Flußsystemregulierung und -kontrolle („river basin development“) gekennzeichnet ist und schwerpunktmäßig etwa 1930 einsetzte. Um die Mitte der 30er Jahre beginnt aber auch die Phase einer aktiven Wohnungsbaupolitik (National Housing Act 1934 bzw. Wagner-Steagall Housing Act 1937) und einer intensiven Infrastrukturpolitik, die angesichts der Krise durch „public works“-Projekte (z. B. der Public Works Administration oder der Works Progress Administration) den wirtschaftlichen Aufschwung mitbewirken sollten. Dieses Konzept wird nach dem 2. Weltkrieg verstärkt weiterverfolgt. Aber erst zwischen 1960 und 1965 werden in der „reformerischen Ära“ unter J. F. Kennedy („New Frontier“) und unter dem „Great Society“-Entwurf von L. B. Johnson mehrere neue, umfangreiche regionale Entwicklungsprogramme begonnen.

1 Als Quelle für die nachfolgenden Ausführungen diente *Cumberland, John H.: Regional development experiences and prospects in the United States of America.* — Mouton; Paris; The Hague 1971. S. 1 ff. Es ist hier allerdings nicht der Ort, die Auswirkungen dieser ideologischen Grundsätze auf die Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung der USA umfassend darzulegen und zu bewerten.

Theoretische Ansätze

Bei den amerikanischen Regionalentwicklungstheorien stehen sich heute zwei Auffassungen gegenüber, die hier in einer sehr einfachen Form wiedergegeben werden². Die erste beruft sich darauf, daß regionale Wirtschaftsentwicklung von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das heißt von der umfassenden (nationalen) Nachfrage („national demand“-Theorie) und der regionalen Reaktion auf den Gesamtmarkt, abhängig ist. Dahinter steht die Ansicht, daß die wirkenden Marktkräfte, die ohnehin für die optimale räumliche Verteilung der ökonomischen Betätigungen sorgen, langfristig keine Notstandsgebiete zulassen. Kurzfristig können regionale Arbeitslosigkeit und sinkende Einkommen vorkommen; über einen längeren Zeitraum hinweg werden diese negativen Erscheinungen jedoch entweder durch Industriean siedlung (Ausnutzung der niedrigen Lohnkosten) oder, wenn dies nicht der Fall sein sollte, durch Abwanderung der Betroffenen und ein Einpendeln der Region auf einen niedrigeren ökonomischen Aktivitätsgrad überwunden. Für derartige Regionen, die sich als nicht wettbewerbstüchtig zeigen, werden sich deshalb bundesstaatliche und staatliche Finanzhilfen zur Überwindung des depressiven Zustands als zu kostspielig und ineffektiv erweisen. Da eine Dauerfinanzierung chronischer Notstandsgebiete unmöglich ist, wird man nationales Wirtschaftswachstum am besten erreichen „by encouraging labor and capital to emigrate from lagging regions to areas of high productivity“³.

Der andere theoretische Ansatz fußt umgekehrt darauf, daß die Marktkräfte nicht aus einer optimalen Verteilung der Produktionsstandorte resultieren und deshalb auch kein maximales Bruttosozialprodukt gewährleisten. Den Versuch, hier einen Ausgleich zu schaffen, beinhaltet die Theorie von der geplanten regionalen Anpassung („planned regional adjustment“-Theorie). Sie läuft darauf hinaus, mehr öffentliche und private Mittel in rückständige Gebiete fließen zu lassen, um sie sowohl für Investitionen der Privatindustrie als auch für die Bevölkerung (Verhinderung der Abwanderung) anziehender zu machen. Hierbei geht man davon aus, daß sich in diesen Gebieten mit niedrigeren Arbeitskosten in der Folge der öffentlichen Investitionen Industrien niederlassen, die solche Produktionsvorteile ausnutzen (die Argumentation läuft wie bei der national-demand-Theorie). Mit der Bereitstellung derart geschaffener Arbeitsplätze könnte dann der Lebensstandard der Bevölkerung erheblich verbessert werden. Gleichzeitig verhinderte man auf diese Weise durch rechtzeitiges Eingreifen die Abwanderung von jüngeren qualifizierteren und produktiveren

Arbeitnehmern mit all ihren Folgen z. B. für den Ausbildungssektor. Beide theoretischen Ansätze, so meint der Verfasser, sind nicht durchgängig haltbar, weil der erste durch viele — über lange Zeit hinweg — stagnierende Regionen empirisch z. T. widerlegt wurde und mit Hilfe des zweiten keineswegs der Niedergang aller Gebiete aufgehalten oder ihre Aufwärtsentwicklung bewirkt werden konnte, doch verfolge man in den Vereinigten Staaten diesen zweiten Weg trotzdem. Bei der Anwendung der regionalen Anpassungstheorie treten allerdings Kontroversen auf wie beispielsweise:

Hilfsmaßnahmen für Orte oder für Individuen („aid to places vs. aid to persons“), regionalökonomische Entwicklung oder Linderung der Armut („regional economic development vs. alleviation of poverty“), Standortveränderung von Personen oder Arbeitsplätzen („relocation of persons vs. relocation of jobs“), Gleichbehandlung oder Nutzeffekt („equity vs. efficiency“)⁴, Konzentration oder Streuung regionaler Unterstützung („concentration vs. dispersion of regional assistance“).

Diese gegensätzlichen Auffassungen sind miteinander eng verschränkt und beruhen auf verschiedenen Konzepten, wie regionale Wirtschaftsentwicklung zu erreichen und welche gesellschaftlichen Ziele und Werte ihr zugrunde zu legen seien.

In einer allgemeinen Beurteilung regionaler Hilfsprogramme in den USA meint *Cumberland* kritisch, daß sie bei unzureichendem Konzept die Begüterten begünstigen und die Bedürftigen, die als Grund für hohe Ausgaben vorgeschoben werden, vernachlässigen: „Spending large sums on new factories and public works is unlikely to benefit the unemployed unless special efforts are made to help them overcome the handicaps which contribute to their initial unemployment, lack of education, training, motivation, health and productivity“⁵.

Aber es ist nicht nur diese sozialkritische Dimension, die gegen die unzureichende Konzeption von Regionalprogrammen vorgebracht wird, sondern es sind auch allgemein gesellschaftspolitische Kritikpunkte sowie Argumente, die planungsimmanente Merkmale selbst betreffen.

R. Lemmen äußert sich dazu in einem Beitrag über „Rationale Planung in den USA“⁶, in dem er die gemeinsamen Annahmen, die in den Planungsverfahren sowie den Entscheidungshilfen für öffentliche Investitionen auf der einen Seite und den politischen Stabilitätsvorstellungen auf der anderen enthalten sind, aufzeigt. Es sind dies vor allem das Marktprinzip mit freiem Wettbewerb und Preis als Regulativ von Präferenzen

2 Wesentlich ausführlicher werden die Theorien behandelt in dem Aufsatz von *Cameron, G. C.*: Das regionale Problem in den Vereinigten Staaten. Einige Gedanken zu einer entwicklungsfähigen Bundespolitik. In: Institut für Raumordnung. Informationen. 19. Jg. (1969) Nr. 13—14, S. 381—415.

3 *Cumberland, John H.*, a. a. O., S. 8.

4 Das heißt Förderung der rückständigsten Regionen nach der „The worst first-rule“ oder nur derjenigen, die ein Potential für hohe Produktivität aufweisen, was in der Regel die ökonomisch besser gestellten Gebiete sind.

5 *Cumberland, John H.*, a. a. O., S. 11.

6 *Lemmen, R.*: Zur Lage. Rationale Planung in den USA. In: *Bauwelt*. 62. Jg. (1971) Nr. 51/52 (Stadtbaubwelt 32) S. 274 bis 276.

und Knappheiten. Alle Elemente und Mechanismen ordnungspolitischer Art, die in diesen Annahmen stecken und zum Systemgleichgewicht beitragen (so z. B. „das freie Kräftespiel“ und die dafür erstellten hilfswesen Einrichtungen) würden auch in der Planung positiv bewertet. Andere gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen paßten nicht in die gängige amerikanische politische Philosophie und würden öffentlich abgelehnt. Sie dienten zur Ausschaltung alternativer Annahmen, „wenn nicht die ‚theoretisch verkleidete Doktrin‘ ... überhaupt unter den Bruchstrichen der Differentialgleichungen verborgen bleibt“⁷ (gemeint sind hier die rationalen Planungsmethoden wie Kosten-Nutzen-Analyse, Optimierung, Programming-Planning-Budgeting-System (PPBS), Prognosemodelle, Investitionskriterien). Was aus dieser Einstellung folge, könne man u. a. auch bei der Regionalentwicklung sehen, die „als gleichgewichtiges Resultat individuellen Marktverhaltens projiziert wird und dann, als ertragreichste Verwendung der vorhandenen Ressourcen gutgeheißen, zur Grundlage öffentlicher Folgeinvestitionen gemacht wird“⁸. Die Planungsprobleme selbst würden im wesentlichen so gestaltet, daß sie für privatwirtschaftliches Management oder hinsichtlich der Entscheidungstechniken, die in der Rüstungs- und Raumfahrtindustrie entwickelt wurden⁹, verwendbar werden. Der vermeintlich apolitische Charakter dieser konsistenten und operationalen Verfahren mache aber gerade ihre politische Funktion aus. Die Autorität, die von ihnen durch Rationalität und qua politische Neutralität ausginge, sei um so größer, „je fortgeschrittener, komplexer und kostspieliger das Verfahren ist“¹⁰. Praktisch hätte der Einsatz derartiger Techniken einen eigenen Stellenwert in der Verwaltung und im politischen Prozeß erhalten. Zwar würden damit Probleme bei weitem nicht immer gelöst, so daß auch schon Enttäuschung laut geworden sei, doch sei die Sache schon so weit gediehen, daß sie „die sicherste Aussicht auf Bundesmittel und für die Beratungsindustrie den sichersten Weg zu Aufträgen“¹¹ böte.

In Zusammenhang mit staatlichen Initiativen wird der öffentlichen Ablehnung und dem Mißtrauen gegenüber Regierungsaktivitäten, sobald sie den privaten Spielraum zu berühren drohen, ein breiter Raum gewidmet. Dieser Einstellung werde durch die unzähligen Skandale, Korruptionsaffären und Selbstbereicherungsfälle von Amtsvertretern stets neue Nahrung geboten. Diese Ereignisse erregten jedoch kaum noch Aufmerksamkeit, da sie in zu rascher Reihenfolge auftraten. „Korruption verwundet nicht, sondern wird als Begleiterscheinung öffentlicher Aktionen erwartet“¹². Da Staatsaktivitäten zudem

als ineffizient eingeschätzt werden, weil es angeblich Aufgaben sind, die den privaten Unternehmen nicht gewinnträchtig genug sind und der Öffentlichkeit hohe Kosten aufbürden, stehen sie in einem schlechten Ruf. Deshalb wird die Unwirksamkeit der Programme gegenüber den Bestechungsfällen als der noch größere Übelstand angesehen. Solche Ansichten führten in einer Art Kreislauf rückwirkend wieder dazu, die Effizienz von Planungsverfahren sicherzustellen, indem man die rationalen Verfahren und neuentwickelte Meßtechniken als Garanten wirksamen Vorgehens einsetze.

Neuere gesetzliche Grundlagen für die Regionalentwicklung

Mit dem Einsetzen der wirtschaftlichen Rezession von 1958 ging in den USA die Nachkriegsperiode der „Vollbeschäftigung“ zu Ende¹³ (Abb. 1). Die allgemeine Arbeitslosigkeit stieg plötzlich auf 6,8%, wirkte sich in verschiedenen Regionen jedoch sehr unterschiedlich aus. Obwohl sich die Wirtschaftslage im darauffolgenden

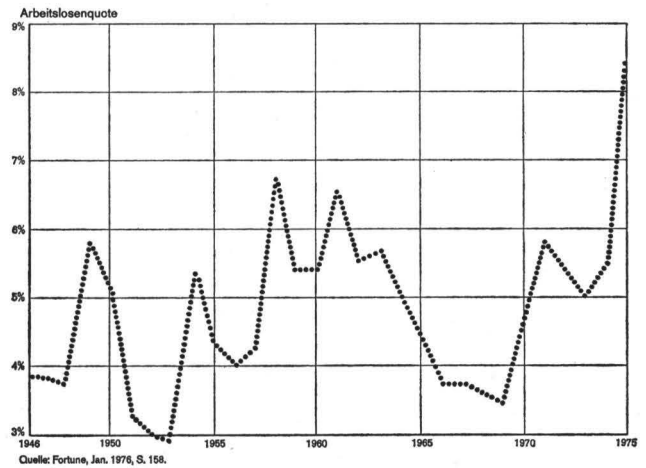


Abb. 1 Verlauf der Arbeitslosigkeit in den Vereinigten Staaten zwischen 1946 und 1975

Quelle: Fortune, Jan. 1976, S. 158.

Jahr etwas besserte, stellte das Bureau of Employment Security fest, daß 46 der größeren sogenannten „labor-market areas“ und 143 der kleineren Zentren immer noch Gebiete mit erheblichen Arbeitslosenzahlen waren. In einer Reihe der größeren und kleineren Gebiete lag die Erwerbslosigkeit für mindestens vier der fünf vergangenen Jahre 50 oder mehr Prozent über dem nationalen Durchschnitt (sogenannte „chronic labor surplus areas“). Diese Gebiete mit jahrelangem Arbeitsplatzmangel traten bemerkenswerterweise eher regional oder sub-regional auf und nicht in Form lokaler Einzelercheinungen, was für die spätere Programmentwicklung von Bedeutung war.

7 Lemmen, R., a. a. O., S. 275.

8 Lemmen, R., a. a. O., S. 275.

9 Dazu meint der Autor polemisch: „Wie Teflon vom Raumschiff in die Bratpfanne gelangte, so werden Relevanzbäume ... den Weg von der Planung militärischer Forschung in die Stadtplanung machen“. Lemmen, R., a. a. O., S. 275.

10 Lemmen, R., a. a. O., S. 275.

11 Lemmen, R., a. a. O., S. 275.

12 Lemmen, R., a. a. O., S. 276.

13 Die Grundlage für diese Darstellung bot Estall, R.: A modern geography of the United States. — Harmondsworth 1972. Darin insbesondere das Kapitel: Geographical dimensions of Federal Government activities, S. 367—387.

Fünf der größeren und vier der kleineren lagen z. B. in Neuengland, wo die Ursache dafür in erster Linie im Niedergang der Textilindustrie zu suchen ist. Pennsylvania wies weitere fünf größere und sechs kleinere Zentren auf. Hier befanden sich der Kohlebergbau, die Stahlindustrie und die Eisenbahnausstattungs- und Zulieferindustrie in Schwierigkeiten. Aufgrund weitgehender Ausrichtung auf den Kohleabbau waren die Nachbarstaaten West Virginia und Kentucky in einer ähnlichen Lage. Hier waren fünfzehn kleinere und ein größeres Gebiet betroffen¹⁴. Die Lage in diesen Regionen führte dazu, daß sie auch ein Thema in der Kampagne um die Präsidentschaftskandidatur wurden, wodurch die Situation der Bevölkerung dieser benachteiligten und zum Teil unterentwickelten Gebiete zum ersten Mal einer breiten Öffentlichkeit in den USA bewußt wurde.

Vorläufer für die umfangreiche Regionalgesetzgebung Mitte der sechziger Jahre waren einige Gesetze, die zum Teil noch unter der Regierung *Kennedy* im Kongreß verabschiedet wurden¹⁵. Es waren dies 1961/1962 der Area Redevelopment Act (1961), der Manpower Development and Training Act (1962) und der Accelerated Public Works Act (1962). Es folgten der Economic Opportunity Act (1964), der Appalachian Regional Development Act (1965) und der Public Works and Economic Development Act (1965).

Die Gesetze von 1962 sind keine Regionalprogramme im eigentlichen Sinn, sind aber für Gebiete zugeschnitten, die aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur die stärksten Auswirkungen der periodischen Konjunkturkrisen (oder auch den technologischen Wandel der Produktionsmittel) zu spüren bekamen. So wurde im Arbeitskräfte-(„manpower“-)Gesetz Bundeshilfe für staatliche und lokale Berufsausbildung sowie für Fortbildungs- und Umschulungsmöglichkeiten bereitgestellt, während die Arbeitsbeschaffungsgesetzgebung („accelerated public works“) für zwei Jahre Mittel vorsah, durch öffentliche Projekte die Arbeitslosigkeit zu senken. Der Economic Opportunity Act von 1964 beinhaltet eine Art Sonderprogramm gegen die Armut (es bezog sich z. B. auch auf städtische Elendsviertel) und besteht aus verschiedenen Unterprogrammen wie beispielsweise Job Corps, Community Action Program, Small Business Loans. Die Area-Redevelopment-Gesetzgebung stellt den ersten größeren Versuch seit der Gründung der Tennessee Valley Authority (1933) dar, notleidenden Regionen direkte Unterstützung zukommen zu lassen. Im Department of Commerce wurde die Area Redevelopment Administration (ARA) eingerichtet, deren Aufgabe es war, mit der Privatwirtschaft, den Gemeindeorganisationen sowie mit

den Staats- und Bundesbehörden zur Unterstützung der Armutsregionen zusammenzuarbeiten. ARA hatte allerdings keine Kompetenzen, die private Wirtschaft in irgendeiner Weise — z. B. hinsichtlich der Standortentscheidungen — zu kontrollieren oder zu beeinflussen. Ihr Hauptinstrument bestand in rückzahlbaren, doch langfristigen und niedrig verzinslichen Darlehen des Bundes, die lokale private (soweit wegen der Risikoregion keine Mittel aus örtlichen Finanzquellen zu erhalten waren) und öffentliche Vorhaben ergänzen sollten. In ihren Aufgabenbereich fiel die Festlegung der „redevelopment areas“, die sich allerdings in vielen Fällen jeweils nur auf ein „county“ bezogen. (Dadurch entstanden aber durchaus auch zusammenhängende Gebiete.) In jedem Kreis („county“) sollte ein Komitee aus wichtigen lokalen Interessenvertretern gebildet werden, das ein OEDP („overall economic development program“) zu erstellen hatte. Eine Analyse des „county“ und seiner Probleme sowie ein wirtschaftliches Entwicklungsprogramm sollte darin enthalten sein. Gegen Ende des Programms 1965 wurden mit begrenzten Mitteln über 1 000 „counties“ gefördert (mehr als ein Drittel der gesamten USA). Die Erfolge dieser Bemühungen waren durch die Zersplitterung der Fördermittel, die unzureichende Konzeption¹⁶ und die mangelnde Qualität der Planung auf lokaler Ebene (u. a. aber auch durch die oftmals geringe Größe und Finanzkraft der Kreise) nur mäßig, und 1965 folgte mit dem Public Works and Economic Development Act eine Reorganisation des Programms¹⁷. Nachdem das Appalachian-Entwicklungsprogramm und der Public Works Act von 1965 fünf Jahre praktiziert worden waren, gerieten die Programme ab 1970 zunehmend in die Kontroverse zwischen Administration und Kongreß¹⁸. Dabei wurde von ersterer ihre Ineffektivität negativ, von letzterem die Hilfe für die benachteiligten Regionen und die betroffene Bevölkerung sowie das Modell der bundesstaatlich-einzelstaatlichen Kooperation positiv angeführt. Für das Haushaltsjahr 1974 waren deshalb von Regierungsseite keine Mittel mehr für die unter dem Public-Works-Gesetz von 1965 durchzuführenden Maßnahmen mehr vorgesehen. Die Exekutive argumentierte, daß die von EDA (Economic Development Administration) ausgeführten Programme und Projekte nicht dazu beigetragen hätten, den wirtschaftlichen Notstand in den „depressed areas“ zu mildern, daß die Gelder vergeudet würden und die Programme sich mit denen anderer Behörden überschneiden bzw. Doppelförde-

14 Vgl. dazu auch die Tabelle 1, S. 395 in *Cameron, G. C.*, a. a. O.

15 Allerdings gab es im vorausgegangenen Jahrzehnt bereits Versuche, gesetzgeberisch aktiv zu werden. Diese Vorstöße waren jedoch nie recht wirksam, da sie entweder nicht gesetzkraftig wurden oder mittelmäßig zu beschränkt waren.

16 Die das Programm kennzeichnende Fortschrittsorientierung wird von *John H. Cumberland* als „pouring of concrete“ (Ausrichtung auf reine Bauvorhaben) bezeichnet. *Cumberland, John H.*, a. a. O., S. 75.

17 Bezeichnungen wie „redevelopment area“ oder „overall economic development program“ erinnern in der Gesetzgebung von 1965 noch an den ARA-Vorläufer von 1961.

18 Für das Folgende siehe etwas ausführlicher: *Beckmann, N.*: National urban growth policy: 1973 Congressional and executive action. In: *Journal of the American Institute of Planners*. Vol. 40 (1974) No. 4, S. 226—242.

rung betrieben werde¹⁹. Viele dieser Aufgaben könnten durch den Rural Development Act von 1972 übernommen werden oder auch von der Small Business Administration oder der Environmental Protection Agency. Tatsache war allerdings, daß im Budget für 1974 für die ländliche Entwicklung ebenfalls nur stark gekürzte Gelder zur Verfügung standen. Im übrigen sollten alle diese Aktionen zur wirtschaftlichen Entwicklung nach der Meinung der Nixon-Administration in einer Gesetzesneufassung koordiniert werden, die der Präsident als Economic Adjustment Act vorlegen wollte. Der Kongreß schloß sich dieser Beurteilung und der Haushaltsvorlage jedoch nicht an und verlängerte das Gesetz zunächst um ein weiteres Jahr bis Mitte 1974, wodurch auch seine Finanzierung gesichert war.

„Public Works and Economic Development Act 1965“²⁰

Der „Public Works and Economic Development Act“ von 1965 dient als Grundlage für den größten Teil der Regionalentwicklungsprogramme (5 bzw. 7) in den USA. Die Programme werden von der Economic Development Administration (EDA) im Department of Commerce verwaltet. Das Gesetz gliedert sich in sieben Teile (Title 1 — Title 7), wobei Teil 1 die Zuschüsse (grants) für öffentliche Vorhaben und Entwicklungsprojekte beinhaltet, Teil 2 die übrigen finanziellen Hilfen (vor allem Darlehen für öffentliche Vorhaben), Teil 3 die technische Hilfe, Forschung und Information, der 4. Teil die Auswahl der zu fördernden Gebiete und Distrikte, Teil 5 die regionalen Planungskommissionen, Teil 6 die Verwaltungsbestimmungen und Teil 7 verschiedene andere Vorkehrungen. Der Zweck des Gesetzes wird in der Präambel folgendermaßen umrissen:

Statement of Purpose

Sec. 2. The Congress declares that the maintenance of the national economy at the high level is vital to the best interests of the United States, but that some of our regions, counties, and communities are suffering substantial and persistent unemployment and underemployment; that such unemployment and underemployment cause hardship to many individuals and their families, and waste invaluable human resources; that to overcome this problem the Federal Government, in cooperation with the States, should help areas and regions of substantial and persistent unemployment and underemployment

19 Im Rahmen des von Nixon proklamierten „New Federalismus“ sollten die Einzelstaaten von nun an zur Finanzierung z. B. der Aufgaben der mehrstaatlichen Regionalkommissionen (beispielsweise der New England Regional Commission) das „revenue sharing system“ benutzen. (Unter dem RSS ist ein Verteilungsmechanismus für die Bundeseinkünfte zu verstehen, nach dem die Staaten aufgrund eines bestimmten Zuteilungsschlüssels die Mittel pauschal, das heißt nicht mit einer Zweckauflage, zugewiesen bekommen.)

20 Committee on Public Works: Economic Development Acts. 90th Congress, 1st Session. — Washington (D.C.) 1967. Daneben existiert, wie bereits erwähnt, noch die Regionalgesetzgebung für die Appalachen, die dem oben genannten Gesetz (neben dem Area Redevelopment Act von 1961) auch als Vorbild diente.

to take effective steps in planning and financing their public works and economic development; that Federal financial assistance, including grants for public works and development facilities to communities, industries, enterprises, and individuals in areas needing development should enable such areas to help themselves achieve lasting improvement and enhance the domestic prosperity by the establishment of stable and diversified local economies and improved local conditions, provided that such assistance is preceded by and consistent with sound, long-range economic planning; and that under the provisions of this Act new employment opportunities should be created by developing and expanding new and existing public works and other facilities and resources rather than by merely transferring jobs from one area of the United States to another.

Teil 1 regelt im einzelnen die Gewährung direkter „Federal grant-in-aid“-Programme (z. B. Watershed Protection and Flood Prevention Act, gewöhnlich bis zu 50 % der Kosten) sowie deren Auffüllung mit zusätzlichen Mitteln, die über die „supplemental grant-in-aid“-Programme gewährt werden, um bei einzelnen öffentlichen Vorhaben eine Bundesbeteiligung bis zu 80 % der Projektkosten zu erreichen. Daneben bestehen unter Sektion 201 und 202 im Teil 2 unter bestimmten Voraussetzungen weitere Möglichkeiten der Unterstützung von öffentlichen und privaten Unternehmen durch die Gewährung von Darlehen und die Übernahme von Garantien bei der Aufnahme von Arbeitskapital privater Geldinstitute, die bis zu 90 % der Kredite ausmachen. Allerdings wird unter 201 d in den Fällen, in denen öffentliche Dienste oder Entwicklungsvorhaben mit privaten Einrichtungen konkurrieren würden, keine finanzielle Unterstützung gewährt. Mittel werden aber in jedem Fall nur dann gewährt, wenn die Projekte mit einem genehmigten „overall economic development program“ (OEDP) für ein Gebiet in Einklang stehen. Unter Sektion 203 r wird ein „revolving fund“, das heißt ein sich aus den im Gesetz vorgesehenen Mitteln und Einkünften aus Rückzahlungen und Zinsen tragender ständiger Fonds, geschaffen, um die Finanzierungsgrundlage zu sichern und zu erweitern.

Des weiteren werden im Teil 3 die „grant-in-aid“-Mittel (bis zu 75 % der Kosten) bereitgestellt, die z. B. für die Projektplanung, für Durchführbarkeitsstudien, für das Projekt-Management sowie für die Forschungs- und Entwicklungsstudien (Entwicklungspotentialstudien durch öffentliche Institutionen oder auch private Beratungsfirmen). Darunter fällt aber beispielsweise auch die Bereitstellung von Fachleuten aus dem Ministerium.

Teil 4 und 5 definieren und behandeln die auszuwählenden Gebiete und Distrikte bzw. die Regionalkommissionen (z. B. die NERCOM, vgl. Karte 1). Zunächst werden in Sektion 401 vom Secretary of Commerce sog. „redevelopment areas“ nach bestimmten Hauptkriterien festgelegt. Diese bestehen in einer erheblichen, andauernden Arbeitslosigkeit (wenigstens 6 % für das vergangene Jahr und 50 % über dem nationalen Durchschnitt für drei der vorausgegangenen vier Jahre) sowie in einem starken Bevölkerungsverlust aufgrund fehlender Arbeitsplätze.

Die „redevelopment areas“, die meist auf „county“-Ebene basieren, gliedern sich ein in die „economic development districts“, die aus mehreren kooperierenden „counties“ bestehen bzw. Entwicklungszentren („growth centers“) enthalten und, wie bereits erwähnt, ein umfassendes wirtschaftliches Entwicklungsprogramm aufstellen müssen (OEDP), das durch den betreffenden Einzelstaat und durch den Bundesminister (Secretary of Commerce) zu genehmigen ist. (Der Plan enthält u. a. die Punkte Landnutzungsplanung, Transportplanung, Distriktkooperationsplanung, öffentliche Investitionsplanung). Zur Bildung dieser Einheiten werden ebenfalls Mittel bereitgestellt. Sektion 501 regelt in Übereinstimmung mit den Staaten die Einrichtung der wirtschaftlichen Entwicklungsregionen („economic development regions“), die über die Grenzen der Einzelstaaten hinwegreichen können. Für sie gelten die folgenden Kriterien:

1. Die Arbeitslosenrate liegt erheblich über der nationalen Quote;
2. das mittlere Familieneinkommen liegt signifikant unter dem nationalen Durchschnitt;
3. die Qualität der Wohnungen, der Gesundheitsversorgung und des Erziehungswesens liegt erheblich unter dem nationalen Niveau;
4. die Wirtschaft dieses Gebiets ist traditionell von einer oder zwei Industrien beherrscht, die sich in einem langfristigen Abstieg befinden;
5. der Abwanderungsstrom von Arbeitskräften oder Kapital oder beidem ist erheblich;
6. das Gebiet wird vom industriell-technologischen Wandel nachteilig beeinflusst;

7. das Gebiet wird von Veränderungen im Bereich von Verteidigungseinrichtungen oder der Rüstungsproduktion nachteilig betroffen;
8. regionale Produktionsindizes zeigen eine Wachstumsrate an, die erheblich unter dem nationalen Durchschnitt liegt (vgl. Karte 1).

Die nachfolgenden Beispiele für die Bildung sogenannter „area development districts“ bzw. „economic development districts“ sind am Beispiel von Kentucky in erster Linie auf das Appalachen-Entwicklungsgesetz, im Fall South Carolina vor allem auf das Public-Works-and-Economic-Development-Gesetz zurückzuführen (vgl. Karten 2 und 3).

Auf der Basis der mehrstaatlichen Entwicklungsregionen werden die Regionalkommissionen gebildet (Sektion 502). Ihr Aufbau, das heißt die bundesstaatlich-einzelstaatliche Organisationsstruktur, läßt sich, vereinfacht, relativ übersichtlich an dem Schema nach Abb. 2 für die Neuenglandregion darstellen.

Der „Federal Co-Chairman“ wird mit Beratung und Zustimmung des Senats und eines Mitglieds jedes an der Region beteiligten Staates vom Präsidenten ernannt. Die Staatsvertreter sind die Gouverneure oder ihre Stellvertreter. Sie wählen einen „State Co-Chairman“ aus ihren Reihen. Entscheidungen einer Regionalkommission erfordern die Zustimmung des „Federal Co-Chairman“ und einer Mehrheit der Mitgliedstaaten oder wenigstens die Stimme eines oder nur zweier Mitglieder. (Dadurch ist die Durchführung von Projekten jedes einzelnen Staates weitestgehend gesichert. Trotz dieser Art der Kooperation sollte man jedoch die in vielen Fragen star-

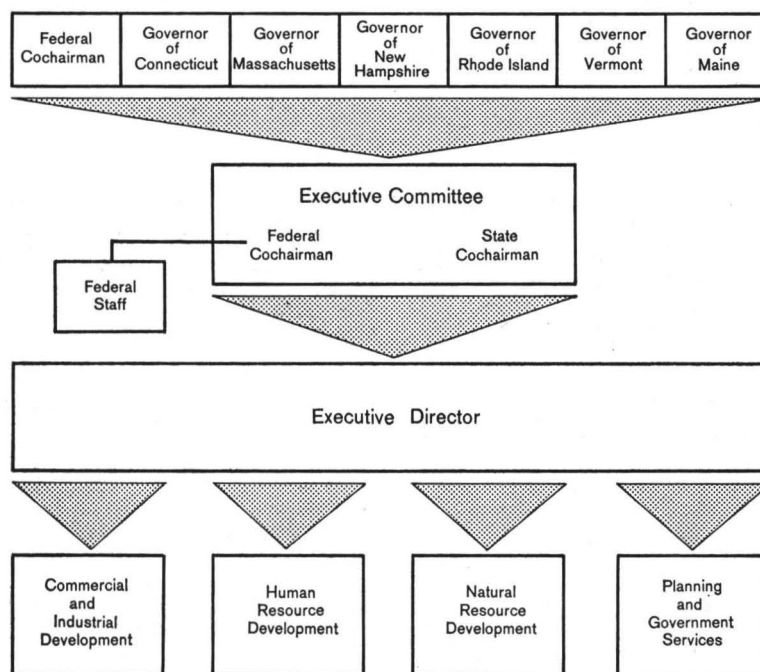


Abb. 2 Organisation der Regionalkommissionen am Beispiel der Neuenglandstaaten

Quelle: New England Regional Commission: Annual Report Fiscal Year 1972, o. O. 1972.

ke Position des Secretary of Commerce stets berücksichtigen.)

Von den Kommissionsfunktionen seien hier nur die wichtigsten wiedergegeben:

1. Die Initiierung und Koordination der Vorbereitung langfristiger, umfassender ökonomischer Entwicklungsprogramme für derartige Regionen.
2. Beratung und Unterstützung des Bundesministers und der Staaten bei der Einführung und Koordination wirtschaftlicher Entwicklungsdistrikte, um einen höchstmöglichen Nutzen aus den Bundes-, Staats- und Lokalausgaben zu erhalten.
3. Förderung verstärkter privater Investitionen in derartigen Regionen.
4. Vorbereitung von gesetzgeberischen und anderen Empfehlungen hinsichtlich kurz- und langfristiger Programme und Projekte für Bundes-, Staats- und Lokalbehörden.
5. **Durchführung und Förderung von Untersuchungen, Forschung und Studien, einschließlich einer Bestandsaufnahme und Analyse der Ressourcen der Region.** In Zusammenarbeit von Bund, Staat und Lokalbehörden Förderung von Demonstrationsobjekten, die die regionale Produktivität und das regionale Wachstum begünstigen.
6. Formulierungsvorschläge und Empfehlungen (wo angebracht) für zwischenstaatliche Übereinkünfte oder andere innerstaatliche Kooperationsformen. Erstellung geeigneter Modellgesetzgebungen durch Zusammenarbeit mit staatlichen und lokalen Stellen.
7. Regionale Problemklärungs- und -lösungsstelle. Errichtung und Heranziehen — soweit angebracht — von Bürgern, speziellen Beratungsgremien und Durchführung von Konferenzen.

Des weiteren werden in den Paragraphen 504, 505 und 506 zusätzliche Ausführungen zur Kriterienaufstellung für die Entwicklungsprogramme, die technische Hilfe und die Verwaltungsvollmachten der Regionalkommission gemacht.

Wichtig ist im Gesetzestext außerdem noch Sektion 509, die die Regelung der Ergänzungsfinanzierung zu den „grant-in-aid“-Programmen im einzelnen enthält, das heißt, daß bei den Vorhaben, für die die einzelstaatliche und die lokale Anteilfinanzierung nicht ausreichen, der Bundesanteil durch eine zusätzliche Geldgabe erhöht werden kann (wie erwähnt, werden dabei bis zu 80 % der Kosten getragen). Zehn „grant-in-aid“-Gesetze wer-

den aufgeführt, für die die Zusatzfinanzierung erhältlich ist²¹.

Zur Einschätzung des Gesetzes kann allgemein gesagt werden, daß ihm die Konzeption zugrunde liegt, öffentliche Vorleistungen in der Form verschiedener Projekte, für die auch bestimmte Finanzierungsmöglichkeiten vorgesehen sind, zu erbringen. Durch diese Investitionen im infrastrukturellen Bereich bzw. durch eine derart gesteigerte regionale Attraktivität sollen dann gleichzeitig oder in der Folge privatunternehmerische Aktivitäten zur Bereitstellung neuer Arbeitsplätze folgen, für die ebenfalls eine öffentliche Beteiligung finanzieller Art vorgesehen ist. Es wird deutlich, daß das Gesetz eine Maßnahme darstellt, die zur Erhaltung bzw. Stärkung der freien Wettbewerbswirtschaft beiträgt und keine irgendwie gearteten gesellschaftsstrukturellen Veränderungen oder staatliche Eingriffsmöglichkeiten bzw. Kontrollen anstrebt (Stabilisierungsfunktion). Es bietet die Grundlage für ein Finanzierungsinstrumentarium und für den bürokratisch-institutionellen Apparat, die beide zur Verwirklichung dieser Projekte dienen (instrumentelle Funktion). Das Kernstück in dieser bundesstaatlich-staatlichen Kooperation ist die finanzielle Beteiligung des Bundes in der Form der „grant-in-aid“-Programme. Die Einzelstaaten beteiligen sich daran durch die sogenannten „matching funds“, die zum Teil wiederum durch „supplemental grants-in-aid“ des Bundes ergänzt werden können²². Die Kooperation mit der Privatwirtschaft erfolgt durch die Teilfinanzierung ihrer Vorhaben in Darlehensform und bundesstaatliche Garantien. Ob allerdings mit dem Entwicklungskonzept öffentlicher Infrastrukturinvestition die Attraktivität peripherer und unterentwickelter Gebiete so zu steigern ist, daß sie „wettbewerbsfähig“ werden und daß durch sukzessive — von der Bundesregierung zum Teil finanziell unterstützte — private Industrialisierung die Lebensverhältnisse der arbeitslosen und armen Bevölkerung sowie die regionalen Ungleichheiten beseitigt werden können, muß sehr fraglich bleiben.

21 Es sind dies: Federal Water Pollution Control Act; Watershed Protection and Flood Prevention Act; Title VI des Public Health Service Act, Vocational Education Act; Library Services Act; Federal Airport Act; Teil IV von Title III des Communications Act; Higher Education Facilities Act; Land and Water Conservation Fund Act; National Defense Education Act.

22 Vgl. dazu auch *Ehringhaus, H.*: Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten von Amerika. Zum Verfassungswandel im modernen Bundesstaat. — Frankfurt (Main) 1971. Darin insbesondere Kapitel 3, A, V.