

ANDREAS HILDENBRAND

Die Reform der Regionalförderung in Spanien*

1. Einführende Bemerkungen

Das Jahr 1988 markiert den Beginn einer neuen Etappe in der Regionalpolitik Spaniens. Ab Mai dieses Jahres wurden schrittweise die Dekrete erlassen, welche die neuen Fördergebiete für die ebenso neue Regionalförderung (*regionale incentivos*) abgrenzen. Sie bilden den formellen Abschluß der Reform der Regionalförderung, deren Grundprinzipien durch ein staatliches Gesetz sowie die diesbezügliche Ausführungsverordnung im Dezember 1985 und im Dezember 1987 festgelegt wurden. Es bestehen nunmehr in Spanien sämtliche rechtlichen Grundlagen für die praktische Durchführung einer grundlegend neuen Politik der Regionalförderung, mit der alle bisher geltenden und aus vielen Gründen unzulänglichen Regionalförderungen endgültig verschwinden¹.

Die Reform der Regionalförderung, an der in der Zentralverwaltung bereits seit 1979/80 gearbeitet wurde, hat lange Zeit auf sich warten lassen². Die Gründe hierfür liegen zum einen in den technischen Schwierigkeiten und der Komplexität dieser Reform, die vielfältigen Anforderungen zugleich Rechnung tragen mußte (vgl. 2.). Für das lange Ausbleiben der Reform aber entscheidender waren politische Gründe. So rangierte die Regionalpolitik im Rahmen der neoliberalen Wirtschaftspolitik sowohl der konservativen UCD- wie auch der nachfolgenden sozialistischen PSOE-Zentralregierungen in der Prioritätenskala der Politiken stets auf den hinteren Plätzen. Obwohl die Verfassung von 1978 dem Problem des in Spanien besonders extremen regionalen Entwicklungsgefälles (vgl. Tab. 1—3) starke Beachtung schenkte, hatte der staatliche Gesetzgeber seitdem nur wenige neue regionalpolitische Instrumente geschaffen³. Bei dem wichtigsten Instrument der Regionalpolitik, der Regionalförderung, blieb weitgehend alles beim alten. Dieser Zurückhaltung des Staates im Politikfeld Regionalpolitik stand die rege regionalpolitische Aktivität der politisch autonomen Regionen gegenüber, die von Anfang an ihre durch Verfassung und Autonomiestatute garantierten Kompetenzen für Raumordnung und Regionalpolitik als zentralen Bestandteil ihrer politischen Autonomie begriffen und dementsprechend rasch "autonome" bzw. regionale Regionalpolitiken in die Wege geleitet haben⁴.

Erst mit dem bevorstehenden Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft und der damit verbundenen Aussicht auf die finanziellen Hilfen des Europäischen Regionalfonds, deren Gewährung seitens der EG von einer Anpassung der spanischen Regionalpolitik an die Normen der EG abhängig gemacht wurde, rückte die Regionalpolitik verstärkt in das Blickfeld der staatlichen "policy-maker". Unter erheblichem Zeitdruck wurde 1985 die Reform der Regionalförderung vorangetrieben und wenige Tage vor dem Beginn der EG-Mitgliedschaft Spaniens (1.1.1986) vom spanischen Parlament als Gesetz verabschiedet.

2. Die Gründe der Reform

Hauptgründe für die Reform der Regionalförderung waren zum einen die Schwächen der meist noch aus der Franco-Zeit stammenden und längst obsolet gewordenen Regionalförderung und zum anderen die durch die politische Dezentralisierung des Staates und die Integration Spaniens in die EG geschaffenen neuen wirtschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen. Außerdem mußte die Reform neue regionale Problemlagen (die von der Krise betroffenen Altindustrieregionen) und die Fortschritte innerhalb der regionalpolitischen Theorie (u.a. Strategie der Mobilisierung des endogenen Entwicklungspotentials) berücksichtigen. Einer Vielfalt von Anforderungen war also Rechnung zu tragen, was die Reform zu einem schwierigen Unterfangen machte.

Die bisherige regionale Förderungspolitik bestand aus einer Fülle von Förderungen, für deren Verwaltung mehrere Ministerien zuständig waren⁵. Diese Kompetenzenzersplitterung führte in der Praxis zu einer mangelnden Koordination der einzelnen Förderungen. Eine Reform der Förderungen hatte somit administrative Neuerungen innerhalb der Zentralverwaltung zur Aufgabe, die infolge der "Besitzstandswahrung" der für die einzelnen Förderungen jeweils zuständigen Ministerien nicht ohne Verzögerungen und Reibungen durchzuführen waren. Aufgrund der Vielzahl der regionalen Förderungen und infolge der Kombination von finanziellen und steuerlichen Anreizen ergab sich ferner das Problem der mangelnden Transparenz der Förderungen. Zur Unkoordiniertheit und der fehlenden Transparenz trat als drittes großes Problem der Förderungen ihre Ineffizienz hinzu. Diese war Konsequenz der Anwendung der Förderungen auf zu viele Fördergebiete ("Gießkannenförderung") und der fehlenden Differenzierung zwischen den einzelnen Fördergebieten, denen ohne jegliche Abstufung nach der jeweiligen Intensität der regionalen Probleme die gleichen Höchstsätze der Förderung gewährt wurden.

Die politische Dezentralisierung des seit 1983 in siebzehn autonome Regionen bzw. Autonome Gemeinschaften (*Comunidades Autónomas*) gegliederten Staates bedeutet, daß anders als in der zentralistischen Vergangenheit der Staat keine Alleinzuständigkeit für die Regionalpolitik mehr besitzt⁶. Nach der durch die Verfassung von 1978 und die von 1979—83 verabschiedeten Autonomiestatute festgelegten Kompetenzenverteilung sind Staat und Regionen für die regionale Entwicklung gemeinsam zuständig. Den Autonomen Gemeinschaften obliegt die intraregionale Entwicklung ihres jeweiligen Territoriums, und der Staat hat für die ausgeglichene interregionale Entwicklung zu sorgen sowie die Verwirklichung des Verfassungsziels der interregionalen Solidarität zu garantieren⁷. Die gemeinsame Zuständigkeit von Staat und Autonomen Gemeinschaften im Politikfeld Regionalpo-

Tabelle 1:
Sozio-ökonomische Indikatoren der Regionen Spaniens

Autonome Gemeinschaften	Fläche in %	Bevölkerung 1986	Einkommen pro Kopf 1985
Andalucía	17,28	6 789 772	460 446
Aragón	9,44	1 184 295	683 381
Asturias	2,09	1 112 186	604 634
Baleares	0,99	680 933	867 997
Canarias	1,44	1 466 391	552 929
Cantabria	1,04	522 664	680 944
Castilla-La Mancha	15,69	1 675 715	471 735
Castilla-León	18,65	2 582 327	560 670
Cataluña	6,32	5 978 638	790 883
Extremadura	8,24	1 086 420	415 976
Galicia	5,83	2 844 472	500 622
Madrid	1,58	4 780 572	887 536
Murcia	2,24	1 006 788	519 350
Navarra	2,06	515 900	690 401
País Vasco	1,43	2 136 100	693 998
La Rioja	0,99	260 024	698 057
Valencia	4,61	3 732 682	670 657
España	100,00	38 473 418	639 002

Angaben zum Pro-Kopf-Einkommen in Pesetas zu laufenden Preisen

Quellen: Boletín Oficial del Estado Nr. 162 (8.7.1987); Real Decreto 890/1987 vom 3. Juli bezüglich der Erneuerung des padrón municipal de habitantes vom 1. April 1986; Banco de Bilbao 1988: La renta nacional de España 1985 y su distribución provincial, Bilbao.

Tabelle 2:
Sozio-ökonomische Indikatoren der Regionen Spaniens

Autonome Gemeinschaften	Position im Pro-Kopf-Einkommen 1985 (Spanien = 100/EG = 100)		Arbeitslosenquote 1986 (EG = 10,8 %)
Andalucía	72,1	50,0	31,3
Aragón	107,0	82,0	15,3
Asturias	94,6	79,0	19,7
Baleares	135,9	98,0	16,6
Canarias	86,5	74,0	26,5
Cantabria	106,6	78,0	18,2
Castilla-La Mancha	73,8	62,0	15,9
Castilla-León	87,7	71,0	17,8
Cataluña	123,8	93,0	21,0
Extremadura	65,1	47,0	28,1
Galicia	78,3	65,0	13,3
Madrid	138,9	91,0	18,6
Murcia	81,3	71,0	20,6
Navarra	108,0	89,0	18,3
País Vasco	108,6	96,0	23,5
La Rioja	109,2	92,0	14,6
Valencia	105,0	76,0	19,2
España	100,00	77,0	21,2

Quellen: Banco de Bilbao 1988: La renta nacional de España 1985 y su distribución provincial, Bilbao; EPA (INE) paro registrado Ministerio de Trabajo; Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1987: Dritter Periodischer Bericht der Kommission über die Sozio-ökonomische Situation und Entwicklung der Regionen der Gemeinschaft, COM (87) 230 final, Brüssel 22. Oktober 1987.

litik und die möglichen Vorteile einer dezentralisierten Durchführung von Fördermaßnahmen verlangten, daß bei der Neugestaltung der regionalen Förderungen die Frage der Beteiligung der Autonomen Gemeinschaften an der Formulierung und Implementation dieser Förderungen zu klären war. Der EG-Beitritt erforderte die Anpassung an die Normen der europäischen Regionalpolitik. Die im Juni 1984 verabschiedete neue Verordnung über den EG-Regionalfonds

postuliert nicht nur eine Kompatibilität der künftigen regionalen Förderungen mit der europäischen Wettbewerbspolitik, sondern auch die Beachtung verschiedener Koordinationsprinzipien. Da mit den Bestimmungen der EG-Regionalpolitik nicht kompatibel, waren insbesondere die bisherige Abgrenzung der Fördergebiete und die Nicht-Differenzierung zwischen den Regionen bei den Höchstsätzen der Förderung durch Regionalförderung zu verändern.

Tabelle 3:
Sozio-ökonomische Indikatoren der Regionen Spaniens

Gemeinschaften	Anteil am BIP Spaniens 1985	Sektoralstruktur der Beschäftigung 1986			
		Landw.	Ind.	Bauw.	Dienst.
Andalucía	12,5	19,4	15,9	8,9	55,8
Aragón	3,4	16,9	26,9	7,8	48,4
Asturias	2,8	22,2	26,2	8,0	43,5
Baleares	2,6	6,7	20,7	12,7	59,8
Canarias	3,5	12,9	9,5	11,7	65,9
Cantabria	1,3	21,7	24,7	6,8	46,8
Castilla-La Mancha	3,4	26,2	21,0	11,3	41,5
Castilla-León	6,1	25,5	20,2	8,4	45,9
Cataluña	19,4	5,6	36,1	7,0	51,3
Extremadura	1,9	29,4	10,2	9,8	50,7
Galicia	5,9	40,5	15,3	6,8	37,4
Madrid	16,4	1,2	22,6	7,2	69,0
Murcia	2,2	19,1	23,1	8,7	49,1
Navarra	1,5	11,3	34,9	6,5	47,3
País Vasco	6,2	4,5	38,0	6,0	51,4
La Rioja	0,7	17,9	29,7	8,0	44,3
Valencia	10,2	13,4	28,7	7,7	50,2
España	100,00	15,6	24,3	8,0	52,2

Quellen: Banco de Bilbao 1988: Renta nacional de España 1985 y su distribución provincial, Bilbao; EPA (INE) paro registrado Ministerio de Trabajo.

3. Grundzüge des neuen Systems der Regionalförderung

Das neue System der Regionalförderung in Spanien ergibt sich aus dem Zusammenspiel der folgenden Normentrias: dem "Gesetz über Regionalförderung zur Korrektur der interterritorialen ökonomischen Ungleichgewichte" vom 23.12.1985, der Ausführungsverordnung (Reglamento) für die inhaltliche Entwicklung dieses Gesetzes vom 11.12.1987 und den seit Mai 1988 sukzessive verabschiedeten Dekreten (Reales Decretos) für die Abgrenzung der von der Regionalförderung betroffenen Fördergebiete⁸. Die beiden ersten Normen beinhalten die Grundprinzipien der Reform und gelten für alle Fördergebiete. Die Dekrete, die für jedes einzelne Fördergebiet erlassen wurden, sind voneinander verschieden, da in ihnen die Detailfragen geregelt wurden, die den gebietsspezifischen Besonderheiten und Erfordernissen Rechnung tragen.

3.1 Das Gesetz über die Regionalförderung vom 23. Dezember 1985

Das Prinzip der rechtlichen und administrativen Vereinheitlichung ist eines der hervorstechendsten Merkmale des Gesetzes. War in der Vergangenheit die Regionalförderung durch ein relativ unzusammenhängendes Bündel verschiedener Gesetze geregelt, ist das vorliegende Gesetz zusammen mit den oben erwähnten Normen seiner weiteren Ausgestaltung künftig die einzige Rechtsgrundlage für die Gewährung der Regionalförderung (Art. 1). Ferner wird die Kompetenzersplitterung auf mehrere Ministerien beendet, indem man die Zuständigkeit für die Gewährung aller regionalen Förderungen in einem einzigen Ministerium, dem Ministerium für Wirtschaft und Finanzen (Ministerio de Economía y Hacienda), ansiedelte (Art. 4.4 und 5). Freilich sind verschiedene andere Ministerien an der Formulierung der regionalen Förderungen beteiligt. So wurde ein dem Ministerium für

Wirtschaft zugeordneter Consejo Rector geschaffen (Art. 4), in dem die folgenden Ministerien repräsentiert sind: Wirtschaft und Finanzen; Öffentliche Arbeiten und Städtebau; Arbeit und Soziale Sicherheit; Industrie und Energie; Landwirtschaft, Fischerei und Ernährung; Transport, Tourismus und Nachrichtenwesen; Territoriale Verwaltung (seit 1986 unter dem Namen Ministerium für Öffentliche Verwaltungen). Er ist für die Koordinierung der Regionalförderung mit den übrigen Instrumenten der Regionalpolitik sowie anderen policies (u.a. Beschäftigungs-, Umwelt-, Industriepolitik) zuständig⁹. Die Vorschläge für die Gewährung der Regionalförderung werden von diesem Organ entweder im Plenum oder durch spezielle Arbeitsgruppen (Grupos de Trabajo) erarbeitet. In diesen Arbeitsgruppen sind auch die Autonomen Gemeinschaften vertreten, allerdings nicht alle siebzehn, sondern nur diejenige Autonome Gemeinschaft, deren Territorium von dem jeweiligen Vorschlag betroffen ist.

Als für die Anwendung der Förderungen in Frage kommende Räume definiert das Gesetz drei Typen von Fördergebieten (Art. 2): unterentwickelte Zonen (zonas con menor nivel de desarrollo), von der Krise betroffene Industrieräume (zonas industrializadas en declive) und eine nicht näher charakterisierte, offene Gebietskategorie (zonas especiales) für die Behandlung der in Zukunft sich möglicherweise stellenden regionalen Problemkonstellationen.

Auf der Basis einer allgemeinen Definition des Begriffs Förderung in Art. 1, die u.a. die Funktion der Stärkung des endogenen Entwicklungspotentials der Regionen betont, spezifiziert Art. 3 des Gesetzes zwei Arten von Förderungen, die gewährt werden können: Subventionen aller Art und Vergütungen beim Arbeitgeberanteil an den Abgaben für die Soziale Sicherheit. Letztere sind auf eine Höchstzahl an Jahren zu begrenzen. Mit dieser Definition der Förderarten wurde zugleich die Möglichkeit von steuerlichen Förderungen ausge-

schlossen. Das Gesetz verlangt ferner, daß die förderbaren Sektoren bzw. Aktivitäten und die innerhalb eines Fördergebiets vorgesehenen prioritären Räume (*zonas prioritarias*) verordnungsrechtlich zu konkretisieren sind. Im ersten Fall sollen dabei die "Vorschläge der Autonomen Gemeinschaften berücksichtigt werden" (Art. 1.2), im zweiten Fall ist deren Mitwirkung verbindlicher geregelt, da die "*zonas prioritarias*" im Einverständnis mit der jeweils betroffenen Autonomen Gemeinschaft festzulegen sind" (Art. 2.3).

Dem Prinzip der Transparenz, der EG-Wettbewerbspolitik und der Koordination zwischen regionalen und sektoralen Förderungen trägt das Gesetz dadurch Rechnung, daß die Summe der regionalen und sonstigen finanziellen Hilfen für ein Projekt einen bestimmten Netto-Subventionshöchstbetrag nicht überschreiten darf¹⁰. Ebenso ist in Abhängigkeit von der jeweiligen Intensität der regionalen Probleme der verschiedenen Fördergebiete eine Abstufung in unterschiedliche Förderhöchstbeträge vorgesehen (Art. 3.2).

3.2 Die Ausführungsverordnung vom 11. Dezember 1987

Der Art. 2 dieser Norm definiert die Typen von Fördergebieten näher: *Zonas de Promoción Económica* (ZOPRE) für die unterentwickelten Räume, *Zonas Industrializadas en Declive* (ZID) und *Zonas Especiales* (ZE). Die ZOPRE werden in erster Linie auf der Basis der Indikatoren Pro-Kopf-Einkommen und Arbeitslosenquote abgegrenzt (Art. 3). Die ZID sind in ihrer Geltungsdauer auf 18 Monate begrenzt, wobei eine Verlängerung um weitere 18 Monate möglich ist (Art. 4).

Die für die Förderung durch Regionalförderung in Betracht kommenden Autonomen Gemeinschaften oder geographischen Räume und der für diese vorgesehene Typ von Fördergebiet werden der Regierung über das Ministerium für Wirtschaft durch den Consejo Rector vorgeschlagen. Innerhalb einer ZOPRE werden von diesem Organ im Einvernehmen mit der betroffenen Autonomen Gemeinschaft die *zonas prioritarias* vorgeschlagen, für deren Abgrenzung mehrere Kriterien (u.a. Bevölkerung, Zugänglichkeit, Verfügbarkeit von Industriegelände, Infrastrukturausstattung) herangezogen werden (Art. 5).

Regionalförderung erhalten Projekte, die zum einen zu den in den späteren Dekreten benannten förderbaren Sektoren gehören und zum anderen sich in die folgende Projekttypologie einordnen: Projekte zur Gründung neuer Betriebe, Projekte der Betriebserweiterung, Projekte der Betriebsverlagerung und Projekte zur Modernisierung von Betrieben. In allen Fällen wird die Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen besonders berücksichtigt (Art. 7 und 8). Desweiteren wird von den Projekten die technische, wirtschaftliche und finanzielle Durchführbarkeit sowie ein (durch die Dekrete zu fixierendes) Mindestmaß an Selbstfinanzierung verlangt (Art. 9). Förderbare Investitionen sind laut Art. 10 materielle Anlagevermögen; die Möglichkeit der Förderung von anderen Investitionsarten wird aber nicht ausgeschlossen.

Von größter Bedeutung ist der Art. 14 der Ausführungsverordnung. Er bestimmt die vier verschiedenen Höchstsätze, die ein Projekt als Förderung durch Regionalförderung und andere Hilfen des Staates, der Autonomen Gemeinschaft, der Lokalverwaltung oder der EG insgesamt erhalten kann: Zonas de tipo I (50 %), Zonas de tipo II (40 %), Zonas de tipo III (30 %) und Zonas de tipo IV (20 %). Die Prozentwerte der jeweiligen Höchstsätze bezeichnen dabei den maximalen An-

teil der gesamten Nettosubvention an der bewilligten Investitionssumme eines Projektes. Gemäß Art. 3 wird das gesamte Staatsgebiet innerhalb dieser vier verschiedenen Zonen bzw. Förderhöchstsätze klassifiziert, wobei die ZOPRE nur in den Zonen des Typs I, II und III gegründet werden können. Ausnahmsweise können die Zonen I und II an die von der EG-Kommission genehmigten höheren Höchstsätze (75 % und 45 %) angeglichen werden¹¹.

Für die Verwaltung der Regionalförderung sind nach Art. 17 der Consejo Rector, die Dirección General de Incentivos Económicos Regionales des Wirtschaftsministeriums und die jeweils betroffenen Autonomen Gemeinschaften zuständig. Die Art. 18—20 regeln die Details der Zusammensetzung, Organisation und Aufgaben des Consejo Rector. Ein Novum gegenüber dem Gesetz sind die für die Klärung von speziellen Fragen bestimmter Zonen oder Gebiete vorgesehenen Comisiones dieses Organs, in denen die direkt betroffene Autonome Gemeinschaft repräsentiert ist (Art. 19). Von Interesse ist schließlich der Art. 23, der die Funktionen der Autonomen Gemeinschaften wie folgt zusammenfaßt:

- 1) Informations- und Beratungspolitik über die Regionalförderung innerhalb ihres Territoriums;
- 2) Kooperation mit dem Consejo Rector bei der Abgrenzung der *zonas prioritarias* innerhalb ihres Gebiets;
- 3) Mitteilung ihrer Prioritäten hinsichtlich der in den Fördergebieten ihres Territoriums zu fördernden Sektoren und Mitteilung der in ihrem Territorium gewährten öffentlichen Hilfen an den Consejo Rector;
- 4) Teilnahme an den Grupos de Trabajo, die per Delegation des Consejo Rector die Vorschläge über die Gewährung der Regionalförderung ausarbeiten;
- 5) Verwaltung und Abwicklung der Förderanträge;
- 6) Feststellung der Erfüllung (bzw. Nichterfüllung) der Fördervoraussetzungen und
- 7) Kontrolle und Überwachung (*seguimiento*) der geförderten Projekte.

3.3 Die seit Mai 1988 erlassenen Dekrete zur Abgrenzung der Fördergebiete

Fördergebiete wurden bislang (Stand Juli 1988) für folgende Autonomen Gemeinschaften abgegrenzt:

- 1) ZOPRE (Cantabria, Castilla-La Mancha, Asturias, Murcia, Galicia, Castilla-León, Canarias und Andulucía; in Vorbereitung Extremadura),
- 2) ZID (Asturias, Cantabria und País Vasco; in Vorbereitung Galicia) und
- 3) Zona Promocionable (Aragón; das Dekret verwendet diese bei den Fördergebietstypen nicht vorgesehene Bezeichnung für die Kombination einer Zona Especial (ZE) des Typs IV mit einer ZOPRE des Typs I und III in dieser Autonomen Gemeinschaft).

Aragón, Asturias, Cantabria, País Vasco und demnächst Galicia sind demnach Autonome Gemeinschaften, in deren Territorium für jeweils verschiedene Gebiete ZOPRE und ZID oder ZOPRE und ZE zugleich zur Anwendung kommen. Mit Ausnahme von Aragón und dem País Vasco, wo gewisse Räume keinerlei Regionalförderung erhalten, ist in allen genannten Autonomen Gemeinschaften das gesamte

Gebiet im Rahmen von ZOPRE und/oder ZID von Regionalförderung betroffen (vgl. Karte 1).

Die ZOPRE untergliedern sich ihrerseits in Castilla-León und Castilla-La Mancha in Zonen mit dem Förderhöchstsatz des Typs I oder II, in Galicia, Murcia, Andalucía und Canarias in Zonen mit dem Förderhöchstsatz des Typs I, in Asturias in Zonen mit dem Förderhöchstsatz des Typs II und III und in Cantabria in eine Zone mit dem Förderhöchstsatz des Typs III. Für jede dieser Zonen der ZOPRE nennen die Dekrete die betreffenden Gemeinden, welche als prioritäre Förderzonen (zonas prioritarias) eingestuft wurden.

Auch die ZID kennen Zonen mit verschiedenen Förderhöchstsätzen: Asturias (Typ II), Cantabria (Typ II und III) und País Vasco (Typ III und IV).

Je nach Wirtschaftsstruktur und endogenem Entwicklungspotential der betreffenden Autonomen Gemeinschaft benennen die Dekrete unterschiedliche Sektoren für die Förderung, was hier nicht weiter vertieft werden kann. Gemeinsames Merkmal aller bisherigen Dekrete ist die Tatsache, daß unter den möglichen Förderarten lediglich von den verlorenen Zuschüssen (subvenciones a fondo perdido) Gebrauch gemacht wird. Ein praktisches Beispiel für die Koordination der Regionalförderung mit finanziellen Hilfen anderer Art liefert das Dekret zur Abgrenzung der ZOPRE in Andalusien. Hier gehört der Ballungsraum Sevilla, der anlässlich der Weltausstellung EXPO 92 im Jahr 1992 per Gesetz bereits spezielle steuerliche Förderungen genießt, nicht zu den zonas prioritarias¹³.

4. *Schlußbemerkung zum Koordinations- und Kooperationsaspekt der Reform*

Eine der wesentlichen Voraussetzungen für das praktische Gelingen der neuen Förderungspolitik in Spanien ist der Erfolg bei der Koordination und Kooperation zwischen den beteiligten Verwaltungen. In horizontaler Richtung will der Consejo Rector auf der Ebene der Zentralverwaltung die an der Gestaltung der Förderungspolitik beteiligten Ministerien koordinieren. Inwieweit dies gelingt, ist noch nicht absehbar und wird vom Kooperationswillen der einzelnen Ressorts abhängen. Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen in Spanien, bei denen die Unkoordiniertheit zwischen den Ministerien und die Bedeutungslosigkeit und Passivität interministerieller Koordinationsorgane (z.B. CIMA im Bereich Umwelt, CIOT im Bereich Raumordnung) eher die Regel war, kann man hier zumindest ein skeptisches Fragezeichen setzen.

Die nunmehr praktisch wirksam werdende Reform der Regionalförderung bedeutet, daß der Staat im Politikfeld Regionalpolitik, in dem bisher die Autonomen Gemeinschaften als Akteure dominierend waren, künftig stärker als bisher aktiv wird. Somit wird der vertikale Koordinationsbedarf zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften in diesem Politikfeld zunehmen. Allgemein ist bislang in der Regionalpolitik die Kooperation zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften wesentlich stärker entwickelt als in den anderen policies¹⁴. Die Grupos de Trabajo und Comisiones des Consejo Rector, aber auch der Grupo de Trabajo de Planificación

Karte 1:
Die Fördergebiete der Regionalförderung in Spanien



Quelle: El País, 11.5.1988

Regional (GTPR) und der Comité de Inversiones Publicas sind im Entstehen begriffene institutionalisierte Kooperationsformen im Bereich der Regionalpolitik, die in anderen Politikfeldern noch äußerst selten sind¹⁵. Die Partizipation der Autonomen Gemeinschaften an der Gestaltung der regionalen Förderungspolitik ist freilich sehr begrenzt¹⁶. Sie sind nicht im Consejo Rector vertreten, und in den Grupos de Trabajo (Comisiones wurden bisher nicht gegründet) ist immer nur die jeweils betroffene Autonome Gemeinschaft repräsentiert. Der Staat hat somit nicht die multilaterale Kooperation versucht, wie sie in dem für die Finanzierung der Autonomen Gemeinschaften zuständigen und von beiden Seiten paritätisch besetzten Consejo de Política Fiscal y Financiera oder in der Bundesrepublik Deutschland bei den Ausschüssen für die Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgaben (u.a. "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur") besteht. Vielmehr hat er es bevorzugt, mit den Autonomen Gemeinschaften bilateral zu kooperieren und diese bilaterale Kooperation auf jene Organe mit relativ geringeren Kompetenzen zu begrenzen.

Das Entstehen von multilateralen Kooperationsformen wird seitens der Dirección General de Incentivos Regionales für die Zukunft keineswegs abgelehnt. Zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes über die Regionalförderung war der Einbau einer derartigen Kooperationsform aus politischen Gründen aber kaum möglich. War die "Überzeugung" der einzelnen Ministerien zur Zusammenarbeit im Consejo Rector bereits ein schwieriges Unterfangen, so hätte die Herstellung eines Konsenses für ein Modell der multilateralen Kooperation mit den Autonomen Gemeinschaften (paritätische Beteiligung am Consejo Rector oder etwa Gründung eines zweiten Consejo Rector der Autonomen Gemeinschaften) ca. weitere zwei bis drei Jahre erfordert, ein Zeitverlust, der angesichts der zu Beginn erwähnten Dringlichkeit der Reform nicht in Kauf genommen werden konnte¹⁷.

Letztlich ist immer im Auge zu behalten, daß die Kooperationsbeziehungen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften in Spanien in extreme Gegensätze zwischen "reichen" und "armen" Regionen, starke regionalistisch-nationalistische Kräfte und Eigeninteressen und eine schwach entwickelte interregionale Solidarität eingebettet sind. Die Möglichkeit von Konflikten ist angesichts dieser Heterogenitäten sehr hoch. Gerade die Beziehungen zwischen dem Staat und den drei historischen Nationalitäten (Cataluña, País Vasco und Galicia) sind durch eine Vielzahl von (meist politisch motivierten) juristischen Konflikten gekennzeichnet, die vor dem Verfassungsgericht ausgetragen werden. Auch die Regionalpolitik generell und die Reform der Regionalförderung im besonderen wurden bereits zur Arena derartiger Konflikte¹⁸.

Anmerkungen

* Der vorliegende Beitrag verdankt viel dem Forschungsprojekt "Politische Dezentralisierung und Regionalpolitik in Spanien: Der Fall Andalusien", das unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. Dieter Nohlen (Institut für Politische Wissenschaft, Heidelberg) steht und von der Stiftung Volkswagenwerk gefördert wird.

Der Autor dankt dem "Vater" der Reform der Regionalförderung in Spanien, Herrn Emilio Mata Galán (Director General de Incentivos Regionales/Ministerio de Economía y Hacienda), für die Informationen aus den 1985 und 1988 in Madrid geführten Gesprächen.

Aus technischen Gründen befindet sich die Kurzfassung des Beitrags auf S. 286.

1 Die Außerkraftsetzung der bisherigen Förderungen erfolgte gemäß den Übergangsbestimmungen des Gesetzes über die Regionalförderung vom 23.12.1985 in unterschiedlichem Tempo: *Grandes Areas, Polos, Zonas und Polígonos* sollten ein Jahr nach dem Inkrafttreten (3.1.1986) des Gesetzes wegfallen; in den Autonomen Gemeinschaften, in denen künftig die neuen Fördergebiete eingerichtet werden, aber erst zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der betreffenden Dekrete zur Abgrenzung dieser Fördergebiete. Für die — mittlerweile ebenfalls aufgelöst — *Zonas de Urgente Reindustrialización* sah das Gesetz eine Sonderregelung vor.

2 Zur Geschichte dieser Reformbemühungen siehe die zahlreichen Arbeiten von Gonzalo Sáenz de Buruaga; z.B. G. Sáenz de Buruaga: *Política regional*. In: L. Gámir (Hrsg.): *Política económica de España*. — Madrid 1986, S. 473—495.

3 Diese neuen Instrumente sind: der in Art. 158.1 der Verfassung vorgesehene, seit 1982 funktionierende und ab 1984 gesetzlich geregelte *Fondo de Compensación Interterritorial*; die auf der Basis des 1984 verabschiedeten Gesetzes über die Industriereform gegründeten *Zonas de Urgente Reindustrialización* und die im Rahmen des Gesetzes über die Landwirtschaft der Berggebiete von 1982 eingerichteten *Zonas de Agricultura de Montaña*.

4 Zur Regionalpolitik der Autonomen Gemeinschaften sowie den in Am. 3 genannten Instrumenten der staatlichen Regionalpolitik siehe ausführlich die in Vorbereitung befindliche Dissertation des Autors: "Politische Dezentralisierung und Regionalpolitik in Spanien. Fallstudie zur Autonomen Gemeinschaft Andalusien".

5 Zu den Problemen der bisherigen Förderpolitik vgl. als Einstieg A. Hildenbrand: Regionale Entwicklungsdisparitäten und Regionalpolitik in Spanien. In: D. Nohlen/R.-O. Schultze (Hrsg.): *Ungleiche Entwicklung und Regionalpolitik in Südeuropa*. — Bochum, 1985, S. 113—137. Unter den zahlreichen spanischen Arbeiten siehe G. Sáenz de Buruaga: *Towards a New Regional Policy in Spain*. In: D. Seers/K. Öström (Hrsg.): *The Crisis of the European Regions*. — London, 1983, S. 86—121 sowie J.R. Cuadrado Roura: *Economía y desequilibrios regionales en España*. In: F. Fernández Rodríguez (Hrsg.): *La España de las Autonomías*. — Madrid 1985, S. 169—218.

6 Zur politischen Dezentralisierung des Staates und zur Kompetenzverteilung im Autonomiestaat siehe als Einstieg D. Nohlen/A. Hildenbrand: Spanien. Grundwissen-Länderkunde. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik. — Leverkusen 1989 (in Vorbereitung). Zur Vertiefung siehe die folgenden Arbeiten: P. Cruz Villalón: Die Neugliederung des Spanischen Staates durch die "Autonomen Gemeinschaften". In: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart* (1985), Bd. 34, S. 195—243; D. Nohlen/A. Hildenbrand: Politische Dezentralisierung in Spanien. Ergebnisse und Probleme der Bildung des Autonomiestaates. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (1988), Nr. 3 (im Druck); D. Nohlen/A. Hildenbrand: Regionalismus und politische Dezentralisierung in Spanien. In: J.J. González Encinar/D. Nohlen (Hrsg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. 1989 (in Vorbereitung); J. Pérez Royo: Reflexiones sobre la contribución de la jurisprudencia constitucional a la construcción del Estado Autonomico. In: *Revista de Estudios Políticos* (1986), Nr. 49, S. 7—32; J. Pérez Royo: Die Verteilung der Kompetenzen zwischen Staat und Autonomen Gemeinschaften. In: J.J. González Encinar/D. Nohlen (Hrsg.): *Der Staat der Autonomen Gemeinschaften in Spanien*. (in Vorbereitung).

7 Hierzu näher die in Anm. 4 erwähnte Arbeit.

8 *Ley 50/1985*, de 23 de diciembre, de incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (Boletín Oficial del Estado/B.O.E. 3, 3.1.1986); *Real Decreto 1535/1987*, de 11 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 50/1985, de incentivos regionales para la corrección de los desequilibrios económicos interterritoriales (B.O.E. 299, 15.12.1987); *Real Decreto 483/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Cantabria (B.O.E. 123, 23.5.1988); *Real Decreto 484/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona Industrializada en Declive de Asturias (B.O.E. 123, 23.5.1988); *Real Decreto 487/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Asturias (B.O.E. 124, 24.5.1988); *Real Decreto 488/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Murcia (B.O.E. 124, 24.5.1988); *Real Decreto 489/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Castilla-La Mancha (B.O.E. 124, 24.5.1988); *Real Decreto 490/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Cantabria (B.O.E. 124, 24.5.1988); *Real Decreto 491/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona Promocionable de Aragón (B.O.E. 124, 24.5.1988); *Real Decreto 568/1988*, de 6 de mayo, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Galicia (B.O.E. 137, 8.6.1988); *Real Decreto 569/1988*, de 3 de junio, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Canarias (B.O.E. 137, 8.6.1988); *Real Decreto 570/1988*, de 3 de junio, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Castilla y León (B.O.E. 137, 8.6.1988); *Real*

Decreto 571/1988, de 3 de junio, de delimitación de la Zona Industrializada en Declive del País Vasco (B.O.E. 137, 8.6.1988); *Real Decreto 652/1988*, de 24 de junio, de delimitación de la Zona de Promoción Económica de Andalucía (B.O.E. 154, 28.6.1988).

9 Diese Koordinierungsaufgabe wird von *Emilio Mata Galán* als eines der zentralen Elemente der Reform betont; vgl. *E. Mata Galán*: Los incentivos económicos regionales en España. In: *Papeles de Economía Española* (1988) Nr. 35, S. 277—292.

10 Der Netto-Subventionshöchstbetrag (subvención neta-equivalente) ist diejenige Nettihilfe, die der Empfänger nach Zahlung der Steuern über die Gewinne erhält.

11 Die EG-Kommission hat im Juni 1987 den Vorschlag der spanischen Regierung über die für regionale Hilfen des EG-Regionalfonds in Betracht kommenden Gebiete gebilligt. Auf sie entfallen 85 % der Staatsfläche und ca. 2/3 der Bevölkerung. Die Gebiete sind nach folgenden Förderhöchstsätzen untergliedert: 75 %, 45 %, 30 % und 20 %. Zur bisherigen Praxis des EG-Regionalfonds in Spanien siehe *L. Lázaro Araujo*: El FEDER y la política regional comunitaria. In: *Papeles de Economía Española* (1988) Nr. 35, S. 36—49; sowie *A. Hildenbrand*: El FEDER y Andalucía: análisis de las primeras acciones de la política regional comunitaria. In: *Revista de Estudios Andaluces* (1987) Nr. 9, S. 111—147.

12 Die *Dirección General de Incentivos Regionales* wurde im Rahmen der Neuorganisation des Wirtschaftsministeriums eingerichtet (vgl. *Real Decreto 222/1987*, de 20 de febrero, por el que se estructura el Ministerio de Economía y Hacienda, B.O.E. 45, 21.2.1987).

13 *Ley 12/1988*, de 25 de mayo, de beneficios fiscales relativos a la Exposición Universal Sevilla 1992, a los actos conmemorativos del V Centenario del Descubrimiento de América y a los Juegos Olímpicos de Barcelona 1992, B.O.E. 126, 26.5.1988.

14 So auch die Einschätzung von *Emilio Mata Galán*, Director General de Incentivos Económicos Regionales (Gespräch vom 21.6.1988, Madrid).

15 Innerhalb des GTPR erarbeiten Staat und Autonome Gemeinschaften gemeinsam das vom EG-Regionalfonds verlangte *Programa de Desarrollo Regional de España*. Nach einem provisorischen Programm, das im Juli 1985 der EG-Kommission vorgelegt wurde, hat die spanische Regierung im Frühjahr 1988 das *Programa de Desarrollo Regional de España 1986—1990* vorgelegt.

16 Vgl. hierzu auch die Kritik von *A. Vázquez Barquero*: Regional Policy in Times of Crisis. The Spanish Case, paper präsentiert auf dem XXX. European Congress der Regional Science Association. — Budapest, 27—30. August 1985.

17 Beurteilung von *Emilio Mata Galán* (Gespräch vom 21.6.1988, Madrid).

18 Das Verfassungsgericht (Tribunal Constitucional) hat in seinem Urteil STC 63 vom 21. Mai 1986 die im Rahmen mehrerer Verfahren der abstrakten Normenkontrolle erhobenen Einwände der baskischen Regierung gegenüber den staatlichen Gesetzen über mehrere Haushalte und über den *Fondo de Compensación Interterritorial* teilweise gebilligt. Gegen das Gesetz über die Regionalförderung hat die galizische Regierung und gegen den *Reglamento* dieses Gesetzes die katalanische Regierung ein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle angestrengt. Die Urteile des Verfassungsgerichtes stehen noch aus; im ersten Fall ist nach dem Regierungswechsel in Galizien (Ablösung der konservativen AP durch PSOE in der Regierung) eine außergerichtliche Beilegung des Konflikts zu erwarten.