

RAINER VOLLMAR

REGIONALPOLITIK IN DEN USA:
Theoretische Grundlagen und
politisch-administrative Praxis

BAND 2
SONDERHEFTE

DIETRICH REIMER VERLAG BERLIN





**ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS
ANTHROPOGEOGRAPHIE**

**BAND 2
SONDERHEFTE**

**HERAUSGEBER:
F. BADER, G. BRAUN, U. FREITAG, G. KLUCZKA, A. KÜHN,
K. LENZ, G. MIELITZ, W. SCHARFE, F. SCHOLZ**

**SCHRIFTLÉITUNG:
H. LEONHARDY**

**ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS
ANTHROPOGEOGRAPHIE**

BAND 2
SONDERHEFTE

RAINER VOLLMAR

**REGIONALPOLITIK IN DEN USA:
Theoretische Grundlagen und
politisch-administrative Praxis**



BERLIN 1986

DIETRICH REIMER VERLAG BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Vollmar, Rainer:

Regionalpolitik in den USA : theoret. Grundlagen
u. polit.-administrative Praxis / Rainer Vollmar.

- Berlin : Reimer, 1986

(Abhandlung des Geographischen Instituts :
Sonderheft;Bd.2)

ISBN 3-496-00880

NE: Institut für Antropogeographie, Angewandte
Geographie und Kartographie <Berlin,West> :
Abhandlung des Geographischen Instituts /
Sonderhefte

© by Dietrich Reimer Verlag 1986
Dr. Friedrich Kaufmann
Unter den Eichen 57, 1000 Berlin 45

Alle Rechte vorbehalten - Nachdruck verboten

Gedruckt mit Unterstützung der Deutschen
Forschungsgemeinschaft

Vorwort

Angeregt wurde ich zu der vorliegenden Habilitationsarbeit durch meine Dissertation, die sich mit dem Appalachen-Entwicklungsprogramm beschäftigte. Das damalige Vorhaben, das 1974 abgeschlossen wurde, war als Programmwirkungsstudie angelegt und behandelte Ost-Kentucky als Teil dieses großen Regionalprogramms der sechziger Jahre. Von dieser Fallstudie ausgehend, wandte ich mich anschließend der Gesamtbetrachtung der amerikanischen Regionalpolitik zu, wobei mich vor allem theoretische Fragen, praktische Durchführungsaspekte und die historisch-politische Entwicklung dieser besonderen Form der Bundespolitik interessierten.

Die Vorbereitung dieser Studie wurde mir durch einen USA-Aufenthalt 1976 an der Boston University / Harvard University ermöglicht, dessen Finanzierung dankenswerterweise von der DFG übernommen wurde. Die Deutsche Forschungsgemeinschaft gewährte mir außerdem ein neun Monate dauerndes Habilitationsstipendium, das sich für die Weiterführung und Fertigstellung der Arbeit als sehr förderlich erwies. Nicht zuletzt muß in diesem Zusammenhang auch die Institution genannt werden, an der ich arbeite. Die hervorragende Ausstattung der Bibliothek des John F. Kennedy Instituts der Freien Universität Berlin hat mir die Bearbeitung meines Themas sehr erleichtert.

Herrn Prof. Dr. Karl Lenz, mit dem ich nun schon über zehn Jahre zusammenarbeite, danke ich erneut für sein Interesse und die Unterstützung meines Vorhabens. Besonders dankbar bin ich auch Frau Edith v. Morze, die mir bei der Manuskripterstellung und beim Korrekturlesen geduldige Hilfe leistete, die ich sehr geschätzt habe. Die Arbeit ist mit einer großen Zahl von Abbildungen ausgestattet, deren Erstellung oder Reproduktion ich der Mitarbeit von

Herrn Dr. Hans-Joachim Kämmer, Ing. f. Landkartentechnik, und der Zusammenarbeit mit Herrn Thomas Schumann verdanke, der mir bei der EDV-unterstützten Kartenherstellung behilflich war. Die Danksagungen wären nicht vollständig, wenn die umfangreichen Fotoarbeiten von Frau Renate Göring keine anerkennende Erwähnung finden würden.

Ich hoffe, daß es mir mit dieser Arbeit gelungen ist, einen problemorientierten Überblick über die amerikanische Regionalpolitik zu geben, der durch den fachübergreifenden Ansatz einige neue Einsichten ermöglicht. Für mich persönlich ist es angesichts der augenblicklichen schwierigen Situation des wissenschaftlichen Mittelbaus an den Hochschulen der Bundesrepublik allerdings sehr fraglich, ob ich diese amerikanischen Themenbereiche, die auch für unsere Gesellschaft bedeutsam sind, überhaupt weiter bearbeiten werden kann.

Berlin, 1982

Rainer Vollmar

VII

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Problemstellung der Arbeit	1
1.1 Methode und Verfahren	5
2. Überblick über die historischen Ansätze zur Theorie der Regionalpolitik und -planung in den USA 1900-1980	7
2.1 Die Frühphase zu Beginn des Jahrhunderts	7
2.2 New Deal 1933-1945	14
2.3 Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1980	20
2.4 Das neue Konzept zur territorialen Entwicklung	29
2.4.1 Zusammenfassung	32
2.5 Die Debatte über nationale Wirtschaftsplanung und regionale Entwicklungspolitik Mitte der siebziger Jahre	34
2.5.1 Zusammenfassung	42
2.6 Abgeleitete, zu überprüfende Thesen zur Regionalpolitik	46
3. Entstehung und politisch-administrative Praxis der amerikanischen Regionalpolitik	48
3.1 Die Tennessee Valley Authority des New Deal als Regionalorganisation mit speziellen Schwerpunkten	49
3.1.1 Organisation, Arbeitsweise und Ergebnisse der TVA	55
3.1.2 Zusammenfassung	69
3.2 Die sechziger Jahre: "New Frontier" und "Great Society"-Epoche	72

VIII

		Seite
3.2.1	Der Appalachian Regional Development Act (ARDA) als Beispiel eines Regionalprogramms zur Entwicklung eines Depressionsgebietes	74
3.2.1.1	Rolle, Arbeitsweise und Ergebnisse der ARC	80
3.2.2	Zusammenfassung	98
3.3	Die Title V-Regionalkommissionen und die Economic Development Administration nach dem Public Works and Economic Development Act of 1965	109
3.3.1	Die Title V-Regionalkommissionen zur Wirtschaftsentwicklung	116
3.3.1.1	Zusammenfassung	122
3.3.2	Die Economic Development Administration (EDA) zur Wirtschaftsentwicklung	125
3.4	Zur Einschätzung der Regionalpolitik der sechziger Jahre	137
3.5	Regionale Organisationsformen zur Flußbeckenplanung und -entwicklung	141
3.5.1	Die Delaware River Basin Commission (DRBC)	143
3.5.2	Die Title II-Kommissionen zur Koordination von Flußbeckenplanung	149
3.6	Bundesstaatliche Regionalorganisationen als reines Koordinierungsinstrument	151
3.6.1	Die Federal Regional Councils (FRCs)	151
3.7	Zusammenfassende Betrachtung der regionalen Organisationen	158
4.	Probleme der Regionalpolitik	165
4.1	Varianten des kooperativen Föderalismus	165
4.1.2	Zusammenfassung	176

	Seite
4.2	Interregionale und interstaatliche Konkurrenz - der neue Regionalismus - 178
4.2.1	Zusammenfassung 198
4.3	Programmverwaltung, Bürokratie und politische Probleme 201
4.3.1	Zusammenfassung 225
5.	Fallstudie der New England Regional Commission (NERC) 229
5.1	Ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der räumlichen sozioökonomischen Struktur Neu Englands in den siebziger Jahren 229
5.2	Faktorenanalyse zur sozioökonomischen Strukturuntersuchung Neu Englands 244
5.3	Ergebnisse der Faktorenanalyse 248
5.4	Zusammenfassung 258
5.5	Organisationsstruktur, Funktion und Ergebnisse der New England Regional Commission 259
5.6	Zusammenfassung 274
6.	Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung der Thesen 277
6.1	Die regionalen Organisationen 277
6.2	Probleme und Thesenbeantwortung 287
	Literaturverzeichnis 299

V e r z e i c h n i s d e r A b b i l d u n g e n

Abbildung (Abb.)		Seite
1	Einflußfaktoren auf die regionale Planungstheorie bis etwa 1935	7
2	County- und Regionalplanungsbehörden in den Vereinigten Staaten 1934	16
3	Schematische Darstellung des hierarchisch-funktionalen Entwicklungs- und Integrationsprinzips	25
4	Schematische Darstellung des territorialen Entwicklungs- und Integrationsprinzips	31
5	Vorgeschlagene Flußbecken-Planungsregionen 1934	51
6	Erzeugung und Verteilung von elektrischer Energie im Haushaltsjahr 1974 (TVA)	52
7	Gesamtausgaben für Energieerzeugung und übrige Programme der TVA 1939-1968 (in Mio. Dollar)	54
8	Organisationsaufbau der TVA 1942	60
9	Tennessee Valley Region	61
10	Verhinderung von Überflutungsschäden - TVA-Vielzwecksystem 1936-1975 (in Mio. Dollar)	64
11	Binnenschiffahrtsverbindungen (mit Tauchtiefe) zwischen Tennessee River und anderen Wasserstraßen in den USA 1976 bzw. 1982	65
12	Orte mit größeren privaten Industrie-Investitionen entlang des Tennessee River zwischen 1933 und 1975	66
13	Verschiedene Indikatoren für die Tennessee Valley Region und die Vereinigten Staaten 1933 und 1975	67
14	Bevölkerung und Beschäftigung in der Tennessee Valley Region 1933-1973 (in Tausend)	68
15	Veränderung der Beschäftigungsanteile in verschiedenen Sektoren zwischen 1929 und 1974 (TVA)	68

Abbildung (Abb.)		Seite
16	Pro-Kopf-Einkommen 1933-1973 (in Dollar von 1973, TVA)	69
17	Fördergebiete der Area Redevelopment Administration 1963	75
18	Organisationsaufbau der Appalachian Regional Commission	81
19	Appalachenregion 1968	82
20	Gebiete in der Appalachenregion mit Demonstrationsprojekten im Gesundheitswesen nach Sektion 202 des ARDA	88
21	Ausgewiesene Wachstumsgebiete in der Appalachenregion 1974	92
22	Lokale Entwicklungsdistrikte in der Appalachenregion 1980	96
23	Gebietsentwicklungsdistrikte in Kentucky (Area Development Districts, ADDS)	97
24	Geplantes Appalachian Development Highway System 1978	100
25	Organisationsaufbau einer Title V-Regionalkommission	114
26	System der Regionalkommissionen (Title V-Kommissionen)	118
27	Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1966/67. (Regional Commissions nach dem Public Works and Economic Development Act of 1965)	120
28	Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1976 mit Gründungsdaten	121
29	Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1979	122
30	Wirtschaftliche Entwicklungsdistrikte (EDDs) der Economic Development Administration 1974	129
31	Unterstützungsgebiete der Economic Development Administration (EDA) 1974	130
32	Primäre Wachstumsgebiete in den neun Subregionen von West Virginia	133
33	Regionalorganisationen zur Wasserbewirtschaftung und Flußbeckenplanung (Federal-Interstate, River Basin Planning and Compact Commissions) 1972	144

XII

Abbildung (Abb.)		Seite
34	Department of the Interior, Resources Program Staff	153
35	Federal Water Resources Council	154
36	Corps of Engineers, Rivers and Harbors Flood Control	154
37	Federal Water Pollution Control Administration	155
38	Die zehn Standardverwaltungsregionen des Bundes mit den Hauptverwaltungsstädten 1978	156
39	Zusammensetzung der Bundeszuschüsse ("grants in aid") und Steueraufteilung ("revenue Sharing") für Einzelstaaten und Gebietskörperschaften 1967-1977 (in Mrd. Dollar)	171
40	Ausmaß der bundesstaatlichen Budget-Kür- zungen für Kommunen und Staaten	175
41	Regionales Wachstum von Bevölkerung, Ein- kommen und Industriebeschäftigung in den Vereinigten Staaten 1960-1975 in %	179
42	Regionales Wanderungsmuster in den Ver- einigten Staaten zwischen 1970 und 1975 (in Tausend) .	181
43	Staatliche und kommunale Steuerbelastung pro Kopf der Bevölkerung 1976 (in Dollar)	183
44	Mitgliedschaft in nationalen Gewerkschafts- organisationen und Angestelltenverbänden 1978 in %	184
45	Abwerbung von Unternehmen nach dem Süden der USA	186
46	Verhältnis von Ausgaben zu Einnahmen von Bundesgeldern nach Staaten 1975 (in Dollar)	191
47	Regionale Pro-Kopf-Ausgaben des Bundes nach verschiedenen funktionalen Bereichen 1975 (in Dollar)	193
48	Verschiedene Abstufungen von geographi- scher Überdeckung bei gebietsbezogenen Bundesprogrammen 1971	205
49	Substaatliche Planungs- und Entwicklungs- distrikte 1972	209

XIII

Abbildung (Abb.)		Seite
50	Geographische Übereinstimmung zwischen substaatlichen Planungsdistrikten und den Grenzen von Bundesprogrammgebieten 1972	210
51	Substaatliche Planungs- und Entwicklungsdistrikte, in denen mehr als zwei Bundesprogramme eine gemeinsame Regionalorganisation finanzieren 1972	211
52	Karikatur der vergeblichen Bemühungen, den Bürokratismus in Washington zu reduzieren	213
53	Zwischenbehördliche Beziehungen bei Bundeshilfsprogrammen. Der Genehmigungsgang bei Wasser- bzw. Abwasserprojekten	217
54	Verschiedene Stadien und Zeitspannen im A-95-Prozeß des "Frühwarnsystems" bis zur vervollständigten Bewerbung bei der zuständigen, mittelvergebenden Bundesbehörde	220
55	Organisationsaufbau des Economic Development Council of Northeastern Pennsylvania 1969	226
56	Neu England Staaten, Bevölkerungsdichte 1975 pro Sqm	230
57	Neu England Staaten, Städtische Bevölkerung 1970 in %	231
58	Neu England Staaten, Arbeitslosenquote 1970 in %	235
59	Neu England Staaten, Pro-Kopf-Einkommen 1974 in Dollar	237
60	Neu England Staaten, Familien mit Einkommen von 15 000 Dollar und mehr 1969 in %	238
61	Neu England Staaten, Zahl der Industriebetriebe 1972	241
62	Neu England Staaten, Faktor 1	254
63	Neu England Staaten, Faktor 2	255
64	Neu England Staaten, Faktor 3	256
65	Neu England Staaten, Faktor 4	257
66	Die wirtschaftliche Entwicklungsregion Neu England	263

XIV

Abbildung (Abb.)		Seite
67	Organisationsaufbau der New England Regional Commission	264
68	Schematische Zusammenfassung der bundes- staatlichen Regionalpolitik	281

V e r z e i c h n i s d e r T a b e l l e n

Tabelle (Tab.)		Seite
1	Aufgabenbereiche staatlicher Planungsämter im Süden der USA, 1941	19
2	Übersicht der Gesetze zur regionalen Wirtschaftsentwicklung bzw. Flußbeckenentwicklung	48
3	Beispiel für die interbehördliche Zusammenarbeit der TVA im Gewässer-Kontrollprogramm	59
4	Bereitgestellte Mittel für das Entwicklungsprogramm der Appalachenregion zwischen 1965/66 und 1981 (in Tausend Dollar)	83
5	Sektionen und Programme nach dem Appalachian Regional Development Act von 1965	85
6	Aufteilung der Gesamtkosten für genehmigte Projekte im Appalachenprogramm nach der Herkunft der Mittel (in Mio. Dollar)	86
7	Konzentration öffentlicher Investitionen in den Wachstumsgebieten der Appalachenstaaten	93
8	Genehmigte Mittel für den Straßenbau in Appalachia 1965-1982 (in Mio. Dollar)	99
9	Verwendung der Ergänzungszuschüsse ("supplemental grants") im Appalachenprogramm nach funktionalen Bereichen bis 1980 (in Tausend Dollar)	103
10	Von EDA finanzierte regionale Entwicklungsmaßnahmen 1965 - März 1978 (in Tausend Dollar)	127
11	Beispiele für EDA-Projektfinanzierungen im Upper Kentucky River-Entwicklungsdistrikt - Stand März 1967	128
12	Investitionen der ARC und EDA in den primären Wachstumsgebieten der Subregionen von West Virginia während der Haushaltsjahre 1965-1967 (in Dollar)	134
13	Übersicht der Organisationen zur Flußbeckenplanung und -entwicklung	142

Tabelle (Tab.)		Seite
14	Ausgaben der DRBC nach Programmfunktionen zwischen 1963 und 1970 (in Tausend Dollar)	146
15	Finanzierungsquellen der DRBC zwischen 1963 und 1970 (in Tausend Dollar)	146
16	Übersicht der Organisation zur regionalen Koordination	151
17	Übersicht der Entwicklungsphasen des kooperativen Föderalismus im 20. Jahrhundert	167
18	Beispiel für die Umfrageergebnisse zum "federal grant system" des Senate Subcommittee on Intergovernmental Relations im November 1972	169
19	Beispiel für die funktionale Mittelaufteilung durch Staatsverwaltungen und Gebietskörperschaften nach dem "revenue sharing system" 1976/77 (in Tausend Dollar)	172
20	Veränderungen von Unternehmenshauptsitzen in verschiedenen Städten der USA zwischen 1965 und 1975	187
21	Pro-Kopf-Einkommen und Rangplatz der Staaten im Vergleich 1960 und 1980 (in Dollar)	189
22	Bundesausgaben und Bundessteuerbelastung pro Kopf nach Regionen 1975 (in Dollar)	192
23	Mittelverteilung durch EDA für ausgewählte Staaten und Regionen zwischen 1965 und 1975 (in Dollar)	195
24	Vergleichende Zusammenstellung des Leistungs-Subventionsangebots zur Industrieansiedlung von Staaten und Gemeinden in der Appalachenregion 1968	200
25	Zunahme der gebietsbezogenen Bundesprogramme zwischen 1954 und 1972	203
26	Überlagerungen von "Regierungsgewalten" am Beispiel von Whitehall, Pennsylvania 1972	204
27	Verschiedene Arten von Planung, die in den gebietsbezogenen Bundesprogrammen gefördert werden	206

Tabelle (Tab.)		Seite
28	Zusammenstellung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme und planungsfördernder Maßnahmen der Bundesregierung	215
29	Industriebetriebe und -beschäftigte in den Neu England Staaten 1977	239
30	Ausgewählte Standortquotienten für Neu England und seine sechs Einzelstaaten in den siebziger Jahren	242
31	Empirische Ebene (Operationalisierungssystematik, Liste der Variablen (V_1 usw.))	249
32	Rotierte Faktormatrix - Faktorladungen	250
33	Verteilung der Unternehmensstandorte der 100 größten Industrie- und Dienstleistungsfirmen in den Neu England Staaten 1976	261
34	Finanzierung und Ausgaben der NERC im Haushaltsjahr 1980 (in Dollar)	269
35	Programmbudget der NERC für das Haushaltsjahr 1980 (in Dollar)	270
36	Bundesbehörden, deren Programme in enger Beziehung zur wirtschaftlichen Entwicklungsaufgabe der NERC standen	276
37	Erläuterungen zur schematischen Zusammenfassung der bundesstaatlichen Regionalpolitik (Erklärung der Abkürzungen)	282

1. Die Problemstellung der Arbeit

Die Arbeit verfolgt einen fachübergreifenden Ansatz, wobei die politisch-geographische und angewandte Ausrichtung dominiert.¹ Sie enthält deshalb z.B. auch institutionell-organisatorische Aspekte, womit jedoch nicht eine reine Aufzählung und Darstellung von Organisationsschaubildern oder -strukturen gemeint ist. In der regionalwissenschaftlich orientierten Untersuchung werden vielmehr staatliche regionale Struktur- und Förderungspolitik² ihre historische Entwicklung im institutionellen Kontext sowie ihre

1 Unter politischer Geographie versteht K.A. Boesler (1974) die "Lehre von der raumwirksamen Staatstätigkeit und ihren Motivationskreisen. Ihre Objekte sind erdoberflächliche Verbreitungs- und Verknüpfungsmuster im Bereich staatlichen Handelns und die politischen Entscheidungsfindungen über Ziele und Instrumente, die sie bedingen." Boesler, K.-A. (1974): Gedanken zum Konzept der politischen Geographie. Die Erde, 105. Jg., H. 1, S. 7-33. Zitat S. 13. Unter Motivationskreisen werden politische Erwägungen und Handlungsgründe verstanden, die aber nicht näher bestimmt sind. Im Vordergrund dieser Arbeit stehen nicht so sehr die räumlichen Strukturmuster als Ergebnis gezielter Staatstätigkeit, sondern generell die Fragen nach dem "Was" und "Wie" dieser Politik, ihres theoretischen Rahmens, ihrer Ziele, ihres Einsatzes und ihrer Verfahren und Instrumente. Eine Studie etwa im Sinne einer Programmdurchführungsanalyse, wie sie bei Boesler (1982, S. 157) angeführt wird. Boesler, K.-A. (1982): Raumordnung. Erträge der Forschung, Bd. 165, Darmstadt. S.a. Ante, U. (1981): Politische Geographie. Braunschweig, S. 10-24.

2 Die Analyseebene bezieht sich auf die Nation. Unter Regionalpolitik ("regional development policy") wird hier der ergänzende Teil der nationalen Wirtschaftspolitik verstanden, der bewußt auf seine räumlichen Auswirkungen hin konzipiert und durchgeführt wurde. Die Begriffe regionale Wirtschaftspolitik oder räumliche Struktur- und Förderungspolitik werden als Synonyme gebraucht. Der Begriff Regionalpolitik wird in unserem Zusammenhang insofern etwas erweitert benutzt, als eine bestimmte Form der natürlichen Ressourcenpolitik auf regionaler Basis, die nicht unmittelbar wirtschaftlich ausgerichtet war, mitbehandelt wird. Eine Ausnahme bildet die Vorstellung eines regionalen Koordinationsinstruments, das allerdings aus administrationspolitischen Gesichtspunkten für die Regionalpolitik von Bedeutung ist. Zur unterschiedlichen Begriffsauffassung und -abgrenzung (z.B. gegenüber der Raumordnung) s. Lauschmann, E. (1973): Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Taschenbücher zur Raumplanung Bd. 2, 2. Aufl., Hannover, S. 1-4 und Boesler (1982), S. 1-5. Die Entwicklungs- und Planungspolitik für die Stadtgebiete bleibt in der vorliegenden Arbeit unberücksichtigt.

Auswirkungen und Ergebnisse behandelt.¹ In diesem Zusammenhang sind normative Aspekte, Fragen der Organisationsform, der Konzeption und Funktion sowie der Verwaltung und administrativen Koordination der Regionalpolitik im föderativen System der USA Teil der Studie, weil sie unmittelbar und nachhaltig ihre Wirkungsweise und Ergebnisse beeinflussen.²

Der zweite Teil der Arbeit ist den Problemen gewidmet, die mit dieser Form der Regionalpolitik im einzelnen verbunden sind. Er befaßt sich mit den äußeren föderativen und politischen Rahmenbedingungen und den inneren technisch-formalen und prozeduralen Schwierigkeiten, unter denen die Regionalpolitik ausgeführt wurde. Zu den externen Faktoren zählen die Form, Entwicklung und Gestaltung des amerikanischen Föderalismus, vor allem in den Jahren 1960 bis

1 Die amerikanische Regionalpolitik ist auch in das Blickfeld deutscher Geographen und Regionalwissenschaftler gerückt. 1979 fand das erste Seminar zur Rolle der amerikanischen Bundesregierung in der Regionalentwicklung statt. S.a. Hofmeister, B., G. Kluczka, K. Lenz (1979): The Impact of the Federal System in Regional Developments. Bericht über ein deutsch-amerikanisches Seminar vom 29. September bis zum 13. Oktober 1979 in Austin, Texas. Die Erde, 110. Jg., H. 4, S. 315-317.

Boesler (1980): The Impact of the Federal System on Regional Developments. Erstes amerikanisch-deutsches Seminar vom 29.9.1979 - 13.10.1979. Erdkunde, Bd. 34, H. 1, S. 74/75. Dazu: Vollmar, Rainer (1981): Bundesstaatliche Regionalpolitik und regionale Organisationsformen in den USA. Aktuelle Programme und Reformansätze. Raumforschung und Raumordnung, 39. Jg., H. 2/3, S. 65-76.

2 Zur Definition einiger verwendeter Begriffe: Organisation = zielgerichtete, arbeitsteilige und dauerhafte Aktivität von Institutionen und sozialen Gebilden.

Konzeption = zugrundeliegende, zusammenhängende Vorstellung, wie regionale wirtschaftliche Entwicklung erreicht werden kann.

Funktion = Wirkung oder Beitrag eines sozialen Elements einer Maßnahme oder eines Prozesses, z.B. zur Strukturhaltung eines Systems oder Teilsystems.

Koordination = Zusammenfassung bzw. verfahrens- und richtungsmäßige Abstimmung verschiedener Maßnahmen.

1980/81 und die interregionale und interstaatliche Konkurrenz um Kapital, Bundesmittel, Arbeitsplätze und Bevölkerungsanteile. Zu den internen Größen gehören die zentrale Verwaltungsmethodik und ihre bürokratischen Konsequenzen sowie politische Probleme, die sich infolge der Einführung der Gebietsprogramme innerhalb des Verwaltungsapparats wie auf den verschiedenen Regierungsebenen ergeben haben. Die abschließende Fallstudie der New England Regional Commission (NERC) dient als Beispiel, das die Problematik der Konzeption und praktischen Umsetzung der Regionalpolitik als supplementäre Form der nationalen Wirtschaftspolitik verdeutlichen helfen soll. Die Auswahl der Neu England Staaten erfolgte vor allem aufgrund ihrer Tradition regionaler Institutionen und langjähriger Zusammenarbeit, was als günstige Voraussetzung für eine gemeinsame regionale Entwicklungspolitik gesehen wurde.

Eine spezifische geographische, nur raumbezogene Betrachtung wäre für das Thema zu eng gefaßt. "Raumwirksame Staatstätigkeit"¹ entsteht politisch zunächst aus der konkreten historischen Gesamtsituation eines Gemeinwesens, d.h. einer bestimmten wirtschaftlichen, sozialen und politischen Konstellation. In Rezessions- oder wirtschaftlichen und sozialen Krisen- bzw. Reformphasen scheinen sich die Staatsaktivitäten allerdings eher in Planungsbestrebungen - als Stabilisierungspolitik oder Produktionssteigerung - zu äußern als in Prosperitätsphasen. (New Deal, 2. Weltkrieg, zweite Hälfte der sechziger Jahre, Mitte der siebziger Jahre). Auf diese Zusammenhänge kann in unserem Rahmen nur hingewiesen werden. Sie bilden die wichtigen Hintergrundprozesse für

¹ Grundsätzlich wird unterschieden in allgemeine Staatstätigkeit ohne besondere regionale Zielsetzung, aber mit räumlichen Auswirkungen (z.B. Verkehrspolitik) und regional gezielte Staatstätigkeit, die die Raumstruktur direkt beeinflussen soll. Boesler (1974), S. 19/20 nach Storbeck, D. (1959): Die volkswirtschaftliche Problematik der Raumordnung, Berlin.

staatliche Planungsinitiativen und Institutionsinnovation, die als Regionalorganisationen zur Wirtschaftsentwicklung auf geographischen Implementationsstrukturen beruhen und raumwirksam werden.

Bei der Behandlung des Themas ist es angebracht, zunächst die Regionalorganisationen zu betrachten, die historische Vorläufer aktueller amerikanischer Planungsbestrebungen waren, weil in Vorschlägen und Durchführung teilweise auf Maßnahmen der New Deal Administration Bezug genommen wird. Die regionalen Organisationen beinhalten in den meisten Fällen auch verwaltungsreformistische Bestrebungen (z.B. Koordinationsfragen), so daß sich hier interessante Fragen der staatsinternen Planung ergeben, die die räumlichen Managementveränderungen von Aktivitäten der Bundesregierung betreffen.

Die engere Problemstellung der Arbeit besteht in der analytischen Gegenüberstellung von theoretischer Grundlegung und politisch-administrativer Praxis. Untersucht und herausgearbeitet werden die konzeptionellen Bestandteile (z.B. Theorieeinflüsse und -bestandteile wie durchgängige inhaltliche oder innovatorische Elemente) und die intendierten oder sich ergebenden funktionalen Wirkungsweisen (z.B. stabilisierende, instrumentelle und politische Auswirkungen). In Gegenüberstellung zum Theorieteil werden Form, Inhalt und Bedingungen (z.B. institutionelle und finanzielle Mittel, organisatorischer Aufbau, Programmstrukturen, Ergebnisse, Konflikte und politische Zusammenhänge) der verwaltungspraktischen Umsetzung der Regierungspolitik betrachtet. Durch die Behandlung von regionalpolitischen Maßnahmen und der Probleme, denen die Regionalpolitik durch die äußeren Rahmenbedingungen und inneren Ablaufdeterminanten ausgesetzt ist, können Rolle, Bedeutung und Wirkungsweise dieses speziellen Instrumentariums zentralstaatlicher, räumlicher Struktur- bzw. Verteilungspolitik in den USA

in klärender Weise aufgezeigt werden.

Die Ausführungen über die historische theoretische Entwicklung, das neue Territorialkonzept und die amerikanische Planungsdebatte der 70er Jahre bilden dabei die Grundlage für die Thesenstellung zur Konzeption, Funktion und Praxis der amerikanischen Regionalpolitik.

1.1 Methoden und Verfahren

Zur Überprüfung der aufgestellten Thesen werden Methoden und Techniken der Geographie und anderer empirischer Sozialwissenschaften eingesetzt. Sie bestehen aus rezeptiv-historischen, interpretatorischen, empirisch analytischen Methoden, bzw. Verfahren und kritischen Einschätzungen. Für den historischen Theorieteil, die Kapitel über die institutionelle Entwicklung der Regionalpolitik und ihre Probleme, kommen die historische Methode und darstellende Analyse zur Anwendung, für die Sekundärmaterial wie auch primäre amtliche Unterlagen herangezogen wurden. Als besonderes Verfahren wurden hier mehrere Tonbandinterviews eingesetzt, deren Kernaussagen als zusammenfassende Fußnoten aufgenommen sind. Die grundlegenden Gesetzestexte werden ausschnittsweise wiedergegeben und wichtige Passagen interpretiert. Für die Dokumentation des öffentlichen Interesses wie der Kritik an der Regionalpolitik sowie für die Darstellung z.B. der Stellungnahmen und Bekundungen von privatwirtschaftlicher Seite werden Annoncen und Pressemeldungen bedeutender amerikanischer Tageszeitungen und Magazine herangezogen.

In der Fallstudie der Neu England Staaten wird zur Analyse der Wirtschaftsstruktur eine räumliche und sektorale Erhebung von wirtschaftlichen und sozialen Strukturmerkmalen, die auf Primärdaten basiert, vorgenommen. Ein technisches Hilfsmittel, das dabei zum Einsatz kommt, ist die Berechnung von Standortquotienten.

Zur räumlichen Strukturanalyse wurden außerdem Plotterkarten einzelner Indikatoren erstellt, die die sozioökonomischen Verhältnisse Mitte der 70er Jahre in Neu England wiedergeben.¹ Durch den Einsatz der Faktorenanalyse, eines multivarianten Verfahrens, aus dem SPSS-Programm, werden die Hauptbestimmungsfaktoren der regionsinternen Entwicklung und ihre räumliche Ausprägung ermittelt. Zusammenfassende und kritische Schlußfolgerungen zu den Untersuchungsproblemen bzw. Thesen bilden den Abschluß der Arbeit.

Die Untersuchung beginnt mit der Problemstellung und dem methodischen Abschnitt, der Vorgehen, Instrumente und Verfahren beschreibt, die zur Problembeantwortung angewendet werden (Kap. 1). Daran schließt sich der Theorieteil an (Kap. 2), der die Grundlage für die Theseneduktion bzw. -formulierung abgibt (Kap. 2.6). Kapitel 3 mit Unterkapiteln befaßt sich mit der Entstehung und der formalen Organisation wie praktischen Durchführung der Regionalpolitik. Die allgemeinen wie besonderen Schwierigkeiten dieser Form der Politik werden in Kap. 4 behandelt. Letztere lassen sich an einem institutionellen und regionalen Beispiel weiter verdeutlichen (Kap. 5). Das Schlußkapitel (Kap. 6) enthält die Thesenüberprüfung bzw. zusammenfassende Aussagen und Erkenntnisse, die sich auf die eingangs aufgeworfene Problemstellung beziehen. Zum leichteren Erfassen des Inhalts und der Arbeitsergebnisse wurde innerhalb der Abhandlung an jeden größeren Abschnitt eine Zusammenfassung angeschlossen.

¹ Sie sind in die veröffentlichte Version der Arbeit nur zu einem kleinen Teil aufgenommen.

2. Überblick über die historischen Ansätze zur Theorie der Regionalpolitik und -planung in den USA 1900-1980

2.1 Die Frühphase zu Beginn des Jahrhunderts

Einflußfaktoren auf die regionale Planungstheorie bis etwa 1935

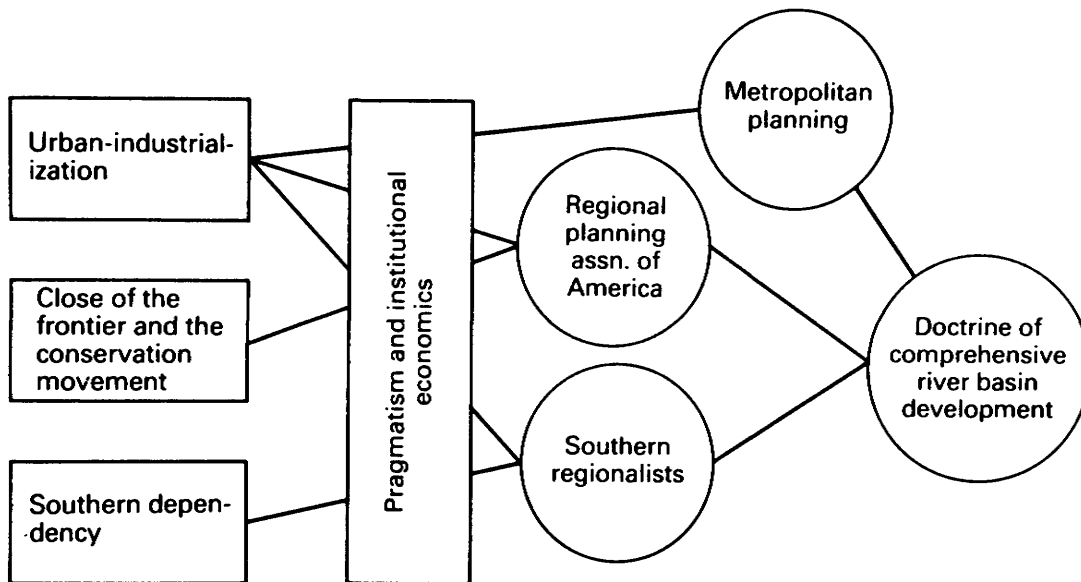


Abb. 1 -

Quelle: Siehe Anmerkung 1.

Bei Friedmann und Weaver findet sich ein Diagramm (Abb. 1), das die wichtigen allgemeinen gesellschaftlichen, geistesgeschichtlichen und politisch-institutionellen Entwicklungen zeigt, die auf die Entstehung der regionaltheoretischen Planungsansätze bis in die dreißiger Jahre gewirkt haben.

1 Friedmann, J., C. Weaver (1979): Territory and Function. The Evolution of Regional Planning. London, 1979, S. 21.

Danach hat der seit dem Bürgerkrieg (1861-65) einsetzende städtische Industrialisierungsprozeß den stärksten Einfluß auf diese Entwicklung ausgeübt. Die auf einer agraren Tradition aufbauende Nation verwandelte sich innerhalb von sechzig Jahren zu einer Gesellschaft, deren Beschäftigte zu 3/4 außerhalb der Landwirtschaft arbeiteten.¹ Parallellaufend mit diesen tiefreichenden Veränderungen wandelten sich auch die öffentlichen Ansichten und Ausblicke über den künftigen Entwicklungsgang der Nation.

In diesen historischen Abschnitt fällt aber auch das Ende der "frontier" und die Schlußphase der landwirtschaftlichen Erschließung der Great Plains. Zum ersten Mal wurde man sich jetzt auch bewußt, daß z.B. infolge der vielfältigen industriellen Nachfrage nach dem Rohstoff Holz die amerikanischen Waldreserven zurückgingen. Als Reaktion auf diese Tendenz wurden in der "Progressive"-Ära unter Theodore Roosevelt auch verstärkt Natur- und Forstschutzprogramme aufgestellt.

Als dritter Faktor wird der Zustand des Südens nach dem Sezessionskrieg angeführt. Sein wirtschaftlicher Ruin und der ökonomische und kulturelle Wandel, der sich in diesem Bereich allmählich vollzog, berührte auch die übrige Gesellschaft. Dennoch blieb der Süden politisch im Abseits, was später, in den zwanziger und dreißiger Jahren, zu einer Bewegung der Rückbesinnung (Southern Agrarians) einerseits und einer in die Zukunft orientierten, liberalen Gruppierung andererseits führen sollte (New South-Bewegung). Überlegungen zur regionalen Planung wurden dabei vor allem von den fortschrittlichen Regionalisten angestellt.²

1 Beschäftigte in der Landwirtschaft 1870: 5,9 Mio., Beschäftigte außerhalb der Landwirtschaft 1870: 6,6 Mio. Beschäftigte außerhalb der Landwirtschaft 1920: 30,9 Mio., Beschäftigte in der Landwirtschaft 1920: 10,7 Mio. Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. Bicentennial Edition, Part 1, Washington, D.C., 1975, S. 127

2 Odum, H.W. (1931): Southern Regions of the United States. Chapel Hill.

Auf diese drei wichtigen Vorgänge haben zudem philosophisch-intellektuelle Zeitströmungen eingewirkt. Zu nennen sind hier vor allem Thorstein Veblen mit seiner Theorie der institutionellen Ökonomie und John Deweys Ausführungen zum Wesen und zur Bedeutung des amerikanischen Pragmatismus.¹

Für unseren Zusammenhang ist vor allem Veblens Aussage wichtig über die wirtschaftlichen Institutionen und ihren Wandel als Schlüssel zum Verständnis des gesamten ökonomischen Systems sowie der sozialen Institutionen als Regler des Wirtschaftsverhaltens. Die praktische Konsequenz dieser Ansichten führte nämlich später zu der Auffassung, daß die Schaffung neuer öffentlicher Institutionen eine weitgehende Planbarkeit des Wirtschaftssystems ermöglichen würde.

Deweys Ansichten, nach denen Erkenntnis und Wissen im wesentlichen hypothetisch, experimentell und instrumentell seien und aus der Erfahrung durch soziale Praxis zu gewinnen seien, war für die Entstehung regionalplanerischer Entwürfe ein wichtiger Ansatzpunkt. Nach Deweys Meinung gründet sich der liberale Reformismus nämlich auf der pragmatischen Philosophie. Wissen über gesellschaftliche Probleme könne aus dem Experimentieren selbst gezogen werden (z.B. gerade auch aus den Versuchen zur Regionalplanung und -entwicklung; d. Verf.).

Während die Jahrzehnte der Reform mit dem 1. Weltkrieg zu Ende gingen und in der Zeit von 1920-1930 eine Beruhigung

¹ Veblen, T. (1899): *The Theory of the Leisure Class. An Economic Study of Institutions.* New York. Dewey, J. (1917): *The Need for Recovery of Philosophy.* In: *Creative Intelligence Essays in the Pragmatic Attitude.* New York. Dewey, J. (1920): *Reconstruction in Philosophy.* New York. Dewey, J. (1925): *Experience and Nature.* Chicago.

liberaler Bestrebungen folgte, war die Gründung der Regional Planning Association of America (RPAA) 1923 mit ihrer kritischen Attitüde gegenüber der amerikanischen Gesellschaft noch eine Nachwirkung der Vorkriegsepoche.¹ Die Vereinigung war zwar nur klein und in der Öffentlichkeit nicht sehr bekannt, doch betonte sie in Übereinstimmung mit den südlichen Regionalisten das regionale Prinzip und territoriale Wertvorstellungen. Erst Jahrzehnte später sollten diese Ideen in der Theorie der Regionalentwicklung eine Wiederbelebung erfahren.

Die RPAA bestand etwa zehn Jahre bis ihre Mitglieder in den einzelnen Behörden des New Deal (ND) wie beispielsweise der Tennessee Valley Authority (TVA), der Resettlement Administration (RA), der United States Housing Authority (USHA) und der Rural Electrification Administration (REA) zu arbeiten begannen.

Die wichtigsten Argumentationspunkte der RPAA für den regionalistischen Ansatz in der Regionalplanung waren die zunehmende "metropolitanization", d.h. die sich in den ausufernden städtischen Zentren konzentrierende Industrie und die rein funktional-extraktiven Beziehungen zwischen den Metropolen (Agglomerationen) und den übrigen Teilgebieten der Nation. Im Gegensatz zu den administrativen oder schematisch-willkürlichen Festlegungen von Gebieten oder Regionen betrachteten die RPAA-Vertreter die Region als eine komplexe menschliche Einheit aus geographischen, ökonomischen und kulturellen Bestandteilen, die im Gleichgewicht zu den Großstadtgebieten stehen müßte ("regional balance"). Die Regionalplanung stelle daher ein Mittel dar, das Wachstum der Metropolen zu begrenzen und das verschobene Gleichgewicht zwischen diesen Polen wiederherzustellen.

¹ Als wichtige Mitglieder zählten der Umweltschützer Benton MacKaye und der berühmte Urbanist Lewis Mumford. Für weitere Namen siehe Friedmann, J., C. Weaver, (1979), S. 29.

Diese Art von Planung sollte die regionalen Städte und die ländlichen Gebiete, Industrien, Transportwege und natürliche Ressourcen als Teile einer als ganzheitlich aufgefaßten Region entwickeln. Als Ziel stand diesen Planern die ökologische Wiederherstellung der physischen Umwelt vor Augen, um eine kulturelle Weiterentwicklung und eine biologisch-technische Ökonomie zu fördern. Die dafür entworfenen Strategien bestanden aus einer Politik der Dezentralisierung und der Erhaltung der natürlichen Ressourcen durch technisch-materielle Verbesserungen wie Straßenbau, ländliche Elektrifizierung und den Bau von "new towns". Dezentralisierung verbunden mit moderner Technologie "were to play the leading roles in creating a regional environment where farm and factory, regional centre and garden city, wilderness and industry could form an intricate mosaic".¹

Die aus dem Süden stammenden Regionalisten hatten keine derart hochfliegenden Pläne und kulturellen Ansprüche wie die Intellektuellen der RPAA mit ihren Vorstellungen über humane Siedlungen in einer unversehrten Umwelt und Selbstverwirklichung durch demokratische Teilnahme und Aktionen im politischen Geschehen. Die RPAA-Mitglieder waren weit davon entfernt, z.B. die ländliche Armut oder die sozialen Folgen der immer stärker dominierenden Metropolen zu sehen. Die von den "Southern Regionalists" vertretenen Ideen waren dagegen in ihrer Stoßrichtung auf politische und gesellschaftliche Veränderungen in ihrem Landesteil ausgerichtet. Sie wandten sich gegen die nördlichen Industrieinteressen im Süden und die Überfremdung ihres ländlichen Lebensstils. Die vernachlässigten Randgebiete, ländliche Unterentwicklung und Armutsfragen

1 Friedmann, J., C. Weaver (1979), S. 34. Das damals noch ungebrochene Verhältnis zur Technik mit deren Hilfe diese Ziele erreicht werden sollten, erscheint uns heute zu optimistisch, muß aber aus der Zeit heraus gesehen und verstanden werden.

standen im Mittelpunkt ihrer Überlegungen und Diskussionen.

Howard Odum¹ war ein Hauptvertreter der südlichen Regionalisten. Seiner beruflichen Herkunft nach war er Soziologe, der sich nach 1931 politischen Fragen aus dem Planungs- und Regionalbereich zuwandte. Für ihn bedeutete die Region ein historisch gewachsenes Gebiet, das auch durch eine soziale Gruppe näher bestimmt wird. Zusammengehalten und geeint wird sie durch das Bewußtsein einer gemeinsamen Kultur und Erfahrung. Die physischen Merkmale sind dabei nur insofern wichtig, als sie zur Herausbildung einer regionalen Gesellschaft beigetragen haben und sie die Möglichkeit bieten, die natürlichen Ressourcen innerhalb des Territoriums zu erschließen und zu nutzen. Deshalb wird der Regionalismus von ihm als eine eigenständige Kraft angesehen, der auf Eigeninitiative und Selbsthilfe, autochtoner Entwicklung der Naturvorkommen und des menschlichen Potentials beruht.

"This, on the one hand, is in contrast to dependency by any region upon the nation or to the submarginality as compared with other regions; and on the other hand, to exploitation from any sources from without. It assumes that the key to the redistribution of wealth and the equalization of opportunity will be found in the capacity of each region to create wealth and, through new reaches of consumption of commodities, maintain that capacity and retain that₂ wealth in well-balanced production and consumption programs." ²

Der Begriff regionales Gleichgewicht war bei den südlichen Regionalisten noch nicht einheitlich definiert, sondern es wurden darunter sehr verschiedene Formen von Ausgeglichenheit verstanden. So sprachen sie beispielsweise von

1 1935 trat er mit seinem Werk "The Regional Approach to National Social Planning" (New York) an die Öffentlichkeit. 1938 erschien in Zusammenarbeit mit H.E. Moore "American Regionalism: A Cultural-Historical Approach to National Integration". (New York).

2 Zitat von H. Odum (1939), S. 10/11 nach Friedmann, J., C. Weaver (1979), S. 37.

dem Gleichgewicht zwischen verschiedenen Beschäftigungsarten oder dem Ausgleich zwischen Stadt und Land.

Regionale Ungleichgewichte sollten mit Hilfe der Regionalplanung - genauer einer regionalen und gleichzeitig nationalen sozialen Planung - überwunden werden. Odum legte dafür einen sechs Punkte Maßnahmenkatalog als Gegenstrategie vor, dessen Grundlage die allgemeine Veränderung des Bewußtseins in Fragen der Regionalplanung und der Rolle von Regionen im nationalen Kontext bildete.

Die übrigen Vorschläge betrafen besondere Einzelfragen: z.B. ein praktikables Programm zur Entwicklung der Landwirtschaft im Süden, das Produkte für den regionalen und lokalen Verbrauch liefert.

1. Verringerung der Abhängigkeit von nur einem agraren Exportgut.
2. Aufbau lokaler Industrien zur Unterstützung der Landwirtschaft.
3. Verbesserung der vorherrschenden agrar-sozialen Struktur des Kleinbauerntums und des Pachtwesens.
4. Einrichtung kooperativer und kommunaler Dienste (z.B. Maschinenparks).
5. Öffentliche Aufträge für ländliche Arbeitskräfte.
6. Organisationsreformen als sog. institutionelle Experimente im lokalen Verwaltungs- und Finanzwesen. Ausbau von akademischen Lehrstätten.

Sehr deutlich wird in diesen Darstellungen die zentrale Position der Region bzw. das territoriale Prinzip, mit dessen Betonung die Besonderheit und Stellung eines be-

stimmten Raumes hervorgehoben wird. Mit der Neuschaffung von Institutionen und der Einführung innovativer Verfahren werden die Mittel vorgestellt, die der allgemeinen raumbezogenen Entwicklung dienen sollen.

Als letzter großer Einflußfaktor auf die Planungs doktrin der 30er Jahre wird schließlich noch die Bewegung angeführt, die im Gefolge der Städteplanung entstanden ist und "metropolitan planning" bisweilen auch "metropolitan regionalism" genannt wird. Unter dem Oberbegriff der urbanen Großregionsplanung waren jedoch Richtungen vereint, wie die Wohnungsreformbewegung, Park- und Boulevardplanung, die City-Beautiful-Bewegung und die Reformer der Lokalverwaltung.

Auch sie waren als Reaktion auf die Probleme der Großstädte und der Industrialisierung entstanden, doch waren die ihnen zugrunde liegenden Motive und leitenden Interessen so verschieden, daß man nur von einer heterogenen Sammlungsbewegung sprechen kann. Die verschiedenen Gruppierungen vertraten ihre Anschauungen auch auf getrennten Wegen, obgleich sie sich durchaus mit überschneidenden Sachgebieten befaßten.

2.2 New Deal 1933 - 1945

Dennoch wurde im New Deal der Einfluß dieser Bewegungen sehr wirksam, denn einige bedeutende Vertreter wurden in wichtigen Behörden tätig. Harold L. Ickes, der an den Planungen für den Großraum Chicago beteiligt war, wurde Secretary of the Interior. In das von ihm 1933 ins Leben gerufene National Planning Board (NPB) wurden beispielsweise Männer wie C.E. Merriam und F.A. Delano berufen,

die ebenfalls Planungserfahrungen aus Chicago mitbrachten.¹

Einen der ersten Aufträge mit nachhaltiger Wirkung, die der amerikanische Kongress der nationalen Planungsbehörde erteilte, bestand in der Erstellung eines umfassenden Planes zur Entwicklung der nationalen Flußsysteme. Wenngleich er gerade in diesem Punkt nicht das grundlegende Dokument zur Entwicklung der Gewässersysteme der Vereinigten Staaten wurde, so hatte er mit seiner Ausrichtung als "Plan für Planungen" doch wichtige Punkte aufgegriffen, die sowohl als Rechtfertigung schon bestehender Planungen wie auch als Weichenstellung für künftige Entwicklungen gelten konnten.

Zunächst wurde eine Übersicht und Auflistung aller Planungsaktivitäten auf den verschiedenen staatlichen und substaatlichen Ebenen vorgenommen, und die Forderung nach Koordination aller dieser Planungshandlungen durch eine nationale Institution aufgestellt. Auch die Untersuchung diverser Bundesbehörden, die sich mit der Planung natürlicher Ressourcen befaßten, ergab, daß eine Zusammenarbeit unter ihnen weitgehend fehlte oder die Kompetenzen und Mittel der mit der Koordinierung beauftragten Stellen unzureichend waren. Sogar die im New Deal neugegründeten Verwaltungen wie die National Recovery Administration (NRA) und die Agricultural Adjustment Administration (AAA), die unabhängig und konkurrierend zum Landwirtschaftsministerium arbeitete, wiesen gerade wegen ihrer besonderen Stellung im Verwaltungsapparat eben diese Koordinationsmängel auf.

Die Trennung von Regionalplanung ("regional planning") und städtischer Großraumplanung ("metropolitan planning"),

¹ Über die Rolle dieser u.a. Personen im Planungsapparat des New Deal schreibt Lepawsky, A. (1976): The Planning Apparatus: A Vignette of the New Deal. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 42, No. 1, S. 16-32.

die von den Theoretikern immer vorgenommen wurde, war im Bericht weitgehend fallengelassen worden (Abb. 2).

County- und Regionalplanungsbehörden in den Vereinigten Staaten 1934

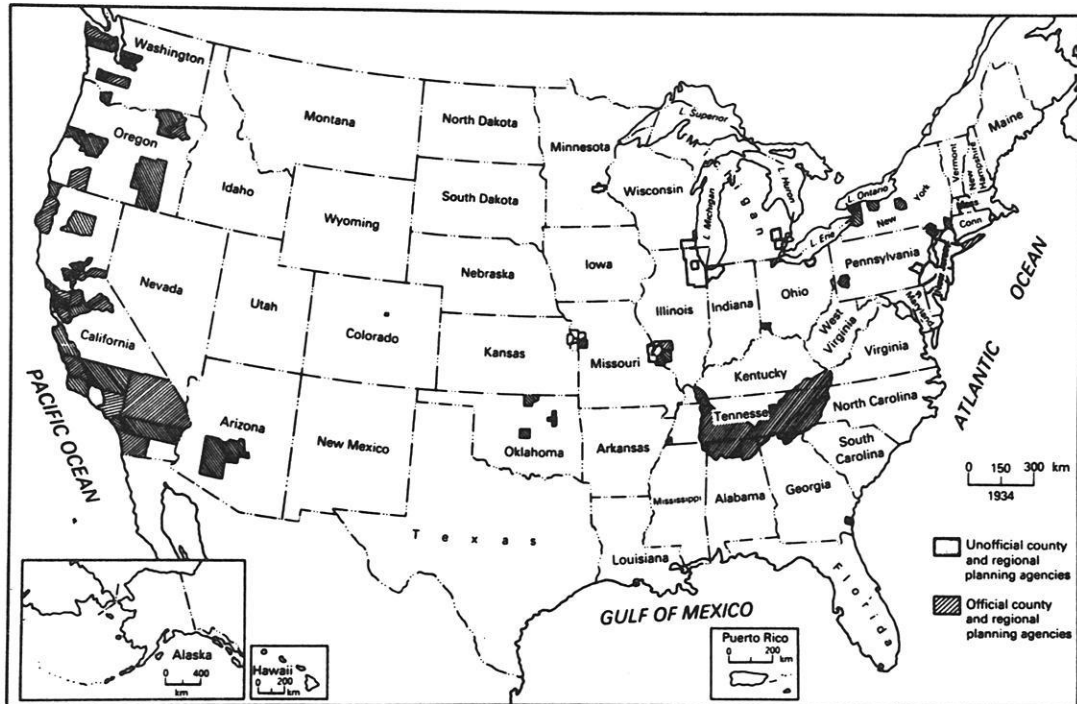


Abb. 2 -

Anm.: Regionsplanungen (TVA) und städtische Großraumplanung wie z.B. die von St. Louis, San Francisco, Los Angeles usw. sind auf dieser Karte zusammengefaßt.

Quelle: Friedmann, J., C. Weaver (1979), S. 64

Ein besonderes Kapitel wurde der Tennessee Valley Authority (TVA) gewidmet, die als fortschrittliche Einrichtung innerhalb der Bundesregierung gesehen wurde. Ihre besondere Errungenschaft bestand in der umfassenden Zuständigkeit für die Entwicklung eines ganzen Flußsystems. Dabei wurden die organisatorischen Konflikte über die Aufgabenprioritäten durchaus nicht übersehen, doch betrachteten besonders die Institutionalist (Veblen) die TVA als ein brauchbares Muster für weitere Versuche auf dem Gebiet der regionalen Planung. Die sozialen Fragen sollten dabei nicht ausgeklammert werden, jedoch stand die Rolle als institutioneller Neuerer mit nationaler Bedeutung im Vordergrund.

Niemandem in dem NPB war es zu diesem Zeitpunkt jedoch klar, daß mit der Regulierung des Tennesseeetales und der Stromerzeugung eine weitreichende Industrialisierung eingeleitet werden würde, deren Basis in den Städten und stadtnahen Gebieten lag. Ein Einbruch, der die Traditionen und den Lebensstil dieses Raumes verändern sollte und in dieser Weise und in diesem Ausmaß den Vorstellungen der Regionalisten keineswegs entsprach.

1935 wurde das NPB in National Resources Committee (NRC) umbenannt. Während der Tätigkeit dieser Behörde entstanden zwei Publikationen, die erneut Einfluß auf die Ausrichtung der regionalen Planungspolitik nahmen.¹

Der erste Bericht (Regional Factors in National Planning) setzt sich überwiegend aus Studien zu bestimmten Vorhaben der Flußbecken-Entwicklung zusammen, enthält aber auch den theoretischen Anspruch des NRC. Man griff auf die

1 United States Resources Committee (1935): The Regional Factors in National Planning. Washington D.C. United States Resources Committee (1936-43). Regional Planning. 10 Vols., Washington, D.C.

Ideen der RPAA und Howard Odums zurück, wonach die Regionalentwicklung schwerpunktmäßig auf den Ausbau der natürlichen Ressourcen innerhalb von kulturhistorisch definierten Regionen ausgerichtet sein sollte. Von diesen Vorstellungen mußte die NRC jedoch bald beträchtliche Abstriche machen und sich ohne große Rücksicht auf Kulturregionen an das Konzept der umfassenden Flußbecken-Entwicklung halten, weil einerseits bereits verfassungsgemäße Vorläufer ("interstate commerce", "navigation") existierten, zum anderen aber auch schon einige Projekte in anderen Landesteilen erfolgreich angelaufen waren (z.B. Colorado River Basin Compact).

Die zweite Veröffentlichung (Regional Planning) besteht aus zehn Einzelstudien, die z.T. regionale Projekte, z.T. die metropolitane Planung zum Inhalt haben (z.B. Pacific Northwest, St. Louis-Großraum). Die Bände sollten die Aktivitäten der NRC in der Öffentlichkeit darstellen. Was sie aber auch zeigten, war, daß nun von Positionen abgerückt bzw. aufgegeben wurden, die den Territorialisten so viel bedeutet hatten. Man bekannte sich in den Regionalstudien zwar noch zur Erosions- und Hochwasserkontrolle und zur Erhaltung der natürlichen Ressourcen, doch wichen die Bewahrung ländlicher (ökologischer) Siedlungsanlagen dem herrschenden Vorbild städtischer Industrialisierung.

Die funktionale Betrachtungsweise, d.h. die Ausweitung des bestehenden großstädtischen Industrialisierungsmuster wurde nun zur Leitvorstellung der von der Bundesregierung getragenen Regionalentwicklung und -planung. Ansatzpunkte und Anwendungsbereiche dieser Entwicklungspolitik waren die bereits erprobten und nun ins zentrale Blickfeld gerückten Vorläufer zur integrierten Entwicklung von Flußbeckenregionen ("river basin development"). Der Zeitabschnitt, in dem dieser Umbruch erfolgte, gilt als bedeutender Einschnitt in der Geschichte der amerikanischen Regionalentwicklungspolitik, da hier die bis dahin tragende Territo-

rialidee durch den funktionalen Entwicklungsgedanken abgelöst wurde.

Wichtige Teile der Vorstellungen Odums und der RPAA waren damit aus dem Regionalkonzept der nationalen Einrichtungen verschwunden. Der Ansatz zur Flußbeckenentwicklung etablierte die Planung auf einer nur nach physischen Kriterien

Aufgabenbereiche staatlicher Planungsämter im Süden der USA 1941

Fields of Activity	State														
	Alabama	Arkansas	Florida	Georgia	Kentucky	Louisiana	Maryland	Mississippi	Missouri	North Carolina	Oklahoma	South Carolina	Tennessee	Texas *	Virginia
Airports and airways				x				x	x						
Defense	x	x	x	x		x		x	x			x		x	
Economic and social trends							x								
Education															x
Finance and administration	x	x	x	x											
Health and welfare				x			x	x							
Housing		x	x	x		x			x	x					
Industry	x	x				x		x			x				
Land Resources	x		x	x		x	x	x	x						x
Mapping				x	x			x							x
Mineral resources				x											
Planning: local	x					x		x				x		x	
Planning: regional			x				x								
Planning: state			x									x			
Population							x								x
Public works	x	x		x		x	x								x
Recreation	x		x	x		x	x	x							x
Reference material	x	x					x	x							
Transportation						x									
Water resources	x			x				x	x		x				x

Tabelle 1 -

Anmerkung: Die Zahl der Abteilungen und ihre Aktivitäten überraschen zunächst. Sie ist dadurch erklärlich, daß die Bundesregierung seit 1933 Zuschüsse und technische Hilfe für staatliche Planungsämter zur Verfügung stellte. Öffentliche Projekte mußten erst diese staatlichen Planungsstellen passieren, bevor sie in Washington genehmigt wurden. Man darf sich auch nicht täuschen lassen, denn ihre Studien und Berichte hatten so gut wie keinen Einfluß auf die Entwicklung in ihren Bereichen.
(= keine staatliche Planungsstelle 1941)

Quelle: Rothblatt, Donald N. (1971): Regional Planning: The Appalachian Experience. Lexington, S. 31. Nach: Lepawsky, A. (1949): State Planning and Economic Development in the South. Kingsport.

begrenzten Region. Dies war keine Definition mehr, die der südlichen theoretischen Schule entsprach. Man hatte sich vorgestellt, daß die regionale Planung gegen das metropolitane Amerika gerichtet sein sollte, doch nun wurde sie im Gegenteil eher ein Mittel zu seiner Ausweitung. Auch die TVA war davon nicht ausgenommen. Ihre Abteilung für Regionalplanung blieb im Ansatz stecken und wurde nach 1938 aufgelöst. Nach und nach übernahm sie in immer größerem Umfang die Produktion und den Absatz von elektrischer Energie. Mit der Einführung von Niedrigtarifen für Großabnehmer von Strom leitete sie gegen Ende der dreißiger Jahre eine verstärkte Industrieansiedlungsphase ein, die den Arbeitsmarkt im Tennesseeetal bzw. die Beschäftigungsstruktur nachhaltig veränderte. (s.a. Kap. 3.1.1)

2.3 Die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg 1945-1980

Nach dem zweiten Weltkrieg war die amerikanische Regionalplanung zunächst kein öffentliches Thema und wurde wissenschaftlich nur randlich behandelt. Jahre der Prosperität, die nur von kürzeren Schwächeperioden unterbrochen wurden, lenkten den Blick von regionalen Problemfragen ab.¹ Während die Vergangenheit mehr von philosophischen Betrachtungen (L. Mumford, B. MacKaye), einer breiten sozialpolitischen Orientierung (H. Odum) und technisch ausgerichteter Praxis bestimmt war (TVA, Stadtplanung), fehlten für den Zeitabschnitt bis 1955 noch wesentliche, der veränderten Situation angemessene, theoretische Voraussetzungen. Eine Verbindung von ökonomischer Wachstumstheorie und regionaler Wirtschaftstheorie bzw. Planung existierte noch nicht.

¹ Nur im Zusammenhang mit der Entkolonisierung und Unterentwicklung im Rahmen der UNO und der europäischen wirtschaftlichen Entwicklung wurden diesen Fragen zu Beginn der fünfziger Jahre weiter Aufmerksamkeit geschenkt.

Zur Wachstumstheorie der neoklassischen Schule, die jetzt das wirtschaftspolitische Feld zu beherrschen begann, gehörte auch die Doktrin der ungleichen Entwicklung. Disparitäten z.B. der Einkommen in sozialer oder auch räumlicher Hinsicht wurden aus Gründen der wirtschaftlichen Motivation und des Anreizes nicht als Hindernis, sondern als fördernd für die Wirtschaftsentwicklung angesehen. Verteilungsgleichheit galt dagegen als ineffizient. Solange die Wirtschaft schnell wuchs, wurde in diesem sozialen Auseinanderklaffen auch kein weiterer politischer Zündstoff gesehen, da nach der "trickle-down"-Auffassung der Effekt sich sowohl materiell in der Einkommensskala nach unten auswirken als auch räumlich verbreiten würde. Der Motor für diesen Wirtschaftsverlauf wurde in der expansiven, städtisch angesiedelten Industrie gesehen. Durchaus positiv beurteilte man auch die im Industrialisierungsfolge stattfindende verstärkte Abwanderung aus den Landgebieten. Die Farmbesitzer selbst würden nun durch die erforderliche Reorganisation und Modernisierung ihrer Betriebe zu modernen Farmunternehmen werden. Am Ende dieser Entwicklung stand ein gleichgewichtiges System von Kapital und Arbeit, das räumlich gesehen keiner Standortverschiebungen mehr bedürfen würde, da alle ökonomischen Aktivitäten ihren optimalen Standort eingenommen hätten. Damit würden auch die alten regionalen Einheiten überflüssig und zugunsten einer neuen raumwirtschaftlichen Struktur aufgelöst. Städte ("nodes") und interurbane Verknüpfungen ("linkages") von Waren-, Kapital-, Arbeits- und Informationsströmen würden diese Ordnung konstituieren.

Eine besondere Rolle bei der Aufstellung einer neuen synthetischen Theorie nahm Walter Isard ein.¹ Sein Beitrag, der die Ansätze der ökonomischen und geographischen

1 Isard, W. (1956), *Location and Space Economy*. New York.

Standorttheorie sowie der "social physics"¹ integrierte, wird als wichtiger Schritt in Richtung auf eine kombinierte Standort- und regionale Entwicklungstheorie gesehen. Die Begriffe Raumstruktur und funktionale Region traten nun endgültig an die Stelle eines durch Grenzziehung bestimmten Regionsterminus, aber es dauerte noch ungefähr ein Jahrzehnt bis dieses neue Paradigma weit genug bekannt war, und seine Implikationen für die öffentliche Politik klarer zu Tage traten.

Unmittelbar wirkte auf die Ausrichtung der Regionalplanung das bereits erwähnte Konzept der "ungleichen oder polarisierten Entwicklung" mit seiner Betonung des städtisch-industriellen Wachstums. Es erhob das Ungleichheitsprinzip zur quasi politischen Leitvorstellung und akzeptierte die Ausweitung der Großstädte als Modernisierungs- und Produktionszentren. Von ihnen, so nahm man an, würden Impulse in Form von Diffusionswellen ausgehen, die die Wirtschaft der Zentrumsumgebung anregen würden. Die ländlichen Gebiete würden nur dann in der Lage sein, sich zu entwickeln, wenn sie dem Einfluß metropolitaner Ökonomien ausgesetzt sein würden. Für Kapital, Arbeit und Ressourcen müßte der uneingeschränkte Zugang zu den expandierenden Zentren gewährleistet sein, um auf diese Weise die Voraussetzung für eine produktive Entwicklung des Hinterlandes zu schaffen.

In dieser Entwicklungsphase wurden zwei Studien besonders bedeutsam. Gunnar Myrdal und Albert Hirschman veröffentlichten in kurzen Zeitabständen Betrachtungen, die von ihren ideologischen Standpunkten her allerdings gegensätz-

¹ Unter "social physics" werden i.w.S. Studien verstanden, die sich statistischer Analysetechniken bedienen, um Verteilungsphänomene z.B. von Bevölkerung zu untersuchen. Die sog. Gravitationsgleichung ist ebenfalls eines dieser Instrumente.

lich ausfielen.¹

Während Myrdal im kapitalistischen Entwicklungsprozeß auch die Ursache für regionale Ungleichheiten sah und eine interventionistische wirtschaftsplanerische Staatsauffassung vertrat, betrachtete Hirschman sie als Attribut einer anfänglichen Wachstumsphase, deren ungleiche Effekte über einen längeren Zeitraum von den sog. Durchsickerungswirkungen ("trickle-down"-Effekte) abgebaut werden würden. Politische Fragen der Ungleichheit umging er, und seine Auffassung über den Staat beschränkte sich darauf, ihm nur eine Anreizfunktion zuzubilligen. Der Staat sollte um den räumlichen Ausgleich in Gang zu setzen als Attraktionsmittel nur finanzielle Ressourcen bereitstellen.

Der allgemeinen Diskussion steuerten sie wichtige Begriffe bei. Während Myrdal z.B. die Termini "spread effects" (Ausbreitungseffekte) und "backwash effects" (Entzugseffekte) einführte, lieferte Hirschman die mehr vom positivistischen Ausgangspunkt geprägten Begriffe "polarization" (Polarisierung) und "trickle down" (Durchsickerungseffekte), die die Diskussion in der Folge für lange Zeit beherrschten.²

Hirschmans Modell, das der amerikanischen sozialwissenschaftlichen Ausrichtung mehr entsprach und politisch unverfänglicher schien, wurde von J. Friedmann ausgeweitet und auf einen noch allgemeineren Nenner gebracht. Indem er Begriffe wie Kern ("core") und Peripherie ("periphery") einführte und ihre Beziehung als einseitige Abhängigkeit der Außengebiete von den mächtigen Interessen des Zentrums

1 Myrdal, G. (1957): *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. London. Hirschman, A.O. (1958): *The Strategy of Economic Development*. New Haven.

2 Zu diesem Komplex s.a. Schätzl, L. (1978): *Wirtschaftsgeographie 1*. UTB 782, Paderborn, S. 124-147.

beschrieb, hob er diesen Erklärungsversuch auch auf die internationale Ebene. Nach seiner Meinung hat ein derartig ungleiches Verhältnis nicht nur ökonomische Konsequenzen, sondern auch politische, indem es nicht allein Konflikte und Unterdrückung produziert, sondern auf der anderen Seite auch reformistische Bewegungen entstehen lassen kann, die sich gegen die Weiterführung und Vertiefung dieser Ordnung wenden. Sie könnten beispielsweise Veränderungen und Anpassungen der bestehenden Beziehungen durch politische Schritte z.B. in nationalen oder internationalen Organisationen betreiben.

Die französische Richtung regionaltheoretischer Ansätze hatte sich unabhängig von den USA entwickelt und war dort zunächst nicht sehr weit verbreitet. Als die sechziger Jahre zu Ende gingen, wurden die in Frankreich angewandten Planungskonzepte auf einer breiteren Ebene zur Kenntnis genommen und fanden damit auch Eingang in die theoretische Diskussion. Das Wachstumspol-Konzept von F. Perroux¹ zog die besondere Aufmerksamkeit auf sich und wurde zur dominierenden Entwicklungsdoktrin in der praktischen Regionalplanung. Dafür gab es mehrere Gründe. Zum einen war es sicherlich seine Verständlichkeit und leichte Vermittelbarkeit, zum anderen die Übereinstimmung mit dem Polarisationsansatz. Ihre Überzeugungskraft erhielt sie auch durch ihre Verankerung in mehreren sozialwissenschaftlichen Disziplinen und Politiker und Planer fanden das Modell attraktiv, weil es oftmals politisch opportun war, auch kleinere Orte zu Wachstumszentren zu erklären. In der Praxis wurde es dann mit der Idee von Entwicklungskorrido-

1 Perroux, F. (1950): Economic Space: Theory and Applications. Quarterly Journal of Economics, 64, S. 89-104.

Das Wachstumspol-Konzept von Perroux basiert zunächst auf Unternehmenseinheiten, entspricht also einem sektoralen Ansatz. J.-R. Boudeville und J.R. Lasuén haben dieses Modell um die räumliche Komponente erweitert. Schätzl (1978), S. 135-141.

ren kombiniert. Ein Schritt, der auf der Beobachtung beruhte, daß Transportachsen Sammellinien von modernen Industrien und anderen Aktivitäten sind oder werden können.

Auf nationaler Ebene befürwortete Friedmann die Schaffung ergänzender Kerngebiete in den peripheren Regionen, um mit dieser Strategie das bestehende Entwicklungsmuster in einer Art hierarchischer Stufung über das ganze Territorium auszudehnen.

Feststehende Grenzen und territoriale Gebundenheit sollten zugunsten von flexiblen Grenzen aufgegeben werden, die vom Gang des wirtschaftlichen Wachstums abhängig gemacht werden sollten. Das Ziel dieser Vorstellungen war eine **f u n k t i o n a l i n t e g r i e r t e**, regional-arbeitsteilige, nationale Raumwirtschaft, die dazu beitragen sollte, weitere gesamtwirtschaftliche Zuwachsraten zu ermöglichen (Abb. 3). Mit gezieltem Vorgehen zur Schaffung von neuen Kernregionen hoffte man, die benachteiligten Periphergebiete zu beseitigen.

Schematische Darstellung des hierarchisch-funktionalen Entwicklungs- und Integrationsprinzips

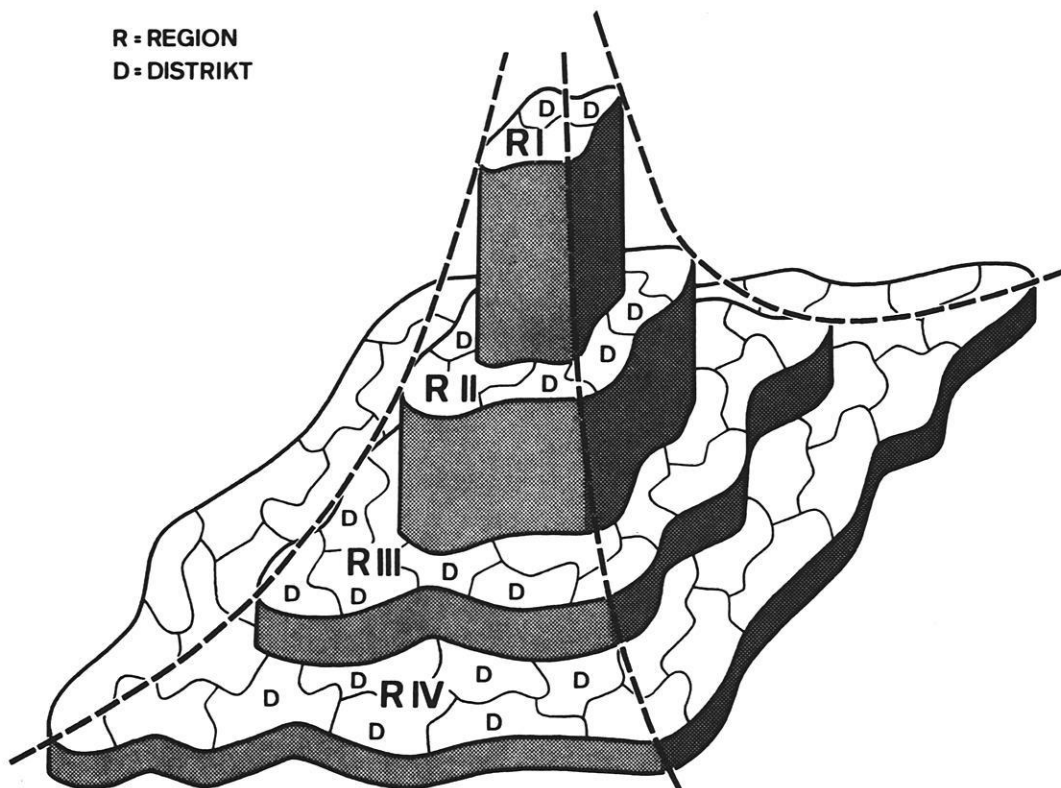


Abb. 3 - Quelle: Eigener Entwurf

Die eigentliche integrative Handlungsstrategie folgt dem "planned regional adjustment" Ansatz, der in den USA der Regionalpolitik der sechziger und siebziger Jahre zugrunde gelegen hat.¹

Er fußt darauf, daß die Marktkräfte nicht aus einer optimalen Verteilung der Produktionsstandorte resultieren und deshalb auch kein maximales Bruttosozialprodukt gewährleisten. Den Versuch, hier einen Ausgleich anzustreben, beinhaltet die Theorie von der 'geplanten regionalen Anpassung'. 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 (Reduzierung der Abwanderung) anziehender zu machen. Hierbei geht man davon aus, daß sich in diesen Gebieten mit niederen Arbeitskosten in der Folge der öffentlichen Investitionen Industrien niederlassen, die solche Produktionsvorteile ausnutzen. Mit der Bereitstellung derart geschaffener Arbeitsplätze könnte dann der Lebensstandard der Bevölkerung erheblich verbessert werden. Gleichzeitig verhindere man auf diese Weise durch rechtzeitiges Eingreifen die Abwanderung von jüngeren qualifizierteren und produktiveren Arbeitnehmern mit allen ihren Folgen z.B. für den Ausbildungssektor.

Ihr steht die "national demand" Auffassung gegenüber. Sie entspricht der klassisch-liberalistischen Auffassung über wirtschaftliche Entwicklung und beruft sich darauf, daß die Regionalentwicklung von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das heißt von der umfassenden (nationalen) Nach-

¹ Nach Vollmar, R. (1976), 1): Grundriß der regionalen Entwicklungspolitik in den USA. Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg., H. 5, S. 200-206. Die Theorie wird hier in einer verkürzten und sehr einfachen Form wiedergegeben. Wesentlich ausführlicher behandelt sie Cameron, G.C. (1969): Das regionale Problem in den Vereinigten Staaten. Einige Gedanken zu einer entwicklungsfähigen Bundespolitik. Institut für Raumordnung. Informationen, 19. Jg., Nr. 13/14, S. 381-415.

frage ("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 Industrieansiedlung (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".¹

Beide theoretische Ansätze, so meint Cumberland, 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"), ("regional economic development vs. alleviation of poverty"), Standortveränderung

1 Cumberland, John H. (1971): Regional Development Experiences and Prospects in the United States of America. Mouton, Paris, The Hague, S. 8.

von Personen oder Arbeitsplätzen ("relocation of persons vs. relocation of jobs"), Gleichbehandlung oder Nutzeffekt ("equity vs. efficiency"), Konzentration oder Streuung regionaler Unterstützung ("concentration vs. dispersion of regional assistance").¹

Diese gegensätzlichen Auffassungen sind miteinander eng ver-
schränkt und beruhen auf verschiedenen Konzepten wie regio-
nale Wirtschaftsentwicklung zu erreichen und welche gesell-
schaftlichen Ziele und Werte ihr zugrunde zu legen seien.

Was jedoch zwischen 1960 und 1970 akzeptiert und praktiziert
worden war, geriet im neuen Jahrzehnt unter scharfe Kritik.
Die Gründe dafür waren wissenschaftlich-technischer und ideo-
logischer Natur. So wurden beispielsweise nicht ausreichend
geklärte und definierte Theoriestücke und Begriffe in der
Praxis in unterschiedsloser Weise den jeweiligen Situationen
angepaßt. U.a. wurden sowohl großstädtische Komplexe als
auch kleinere zentrale Orte in ländlichen Gegenden zu Wachs-
tumspolen erklärt. Der Terminus Wachstumszentrum wurde einer-
seits beschreibend benutzt, um Orte zu kennzeichnen, die in
einer Wachstumsphase begriffen sind, andererseits aber auch
hinweisend, um Lokalitäten zu charakterisieren, die poten-
tiell industriell wachsen könnten. Auch ein wichtiger Be-
griff wie "self sustaining growth" war nicht ausreichend ge-
klärt. Die Planer übernahmen ihn, ohne daß sie wußten, was
inhaltlich damit gemeint sei. Mit dieser Unbestimmtheit ar-
beiteten sie aber gerade darauf hin, sich selbst tragendes
Wachstum zu erreichen. Niemand war sich auch ganz klar dar-
über, welches Wachstum eigentlich gemessen werden sollte,
und welche Indikatoren dafür herangezogen werden könnten.
Die ideologische Kritik und Zurückweisung der funktionalen
Doktrin stammt aus ihrer Anwendung in der Dritten Welt, vor

1 In der Praxis wurde die "geplante Anpassungstheorie" z.B. mit
der "growth Center"-Strategie kombiniert (vgl. Punkt "concen-
tration vs. dispersion of regional assistance").

allem aus Lateinamerika. Hier wurde die Argumentation vorgebracht, daß mit dieser Auffassung von Entwicklung die bestehende Ungleichheit zwischen Stadt und Land nicht verringert, sondern im Gegenteil verstärkt werden würde. Da sich ein derartiges System unter der Ägide der USA besonders stark ausgeprägt hätte, müßte zunächst die Abhängigkeit von den Vereinigten Staaten abgebaut werden, bevor eine andere räumliche Ordnung in den lateinamerikanischen Nationen angestrebt werden könnte.¹

Mitte der siebziger Jahre wurde dann die Auffassung über die Wachstumszentren in den westlichen Ländern von den verschiedenen politischen Richtungen unterschiedslos als unbrauchbar für die Regionalpolitik zurückgewiesen. Ein anderes Konzept begann sich abzuzeichnen, dessen Anfänge in die 20er und 30er Jahre zurückreichten, sich aber unter den damaligen und den folgenden wirtschaftspolitischen und sozialen Verhältnissen nicht durchsetzen konnte.

2.4 Das neue Konzept zur territorialen Entwicklung

Vor allem die Erfahrungen aus der Dritten Welt, die Bedeutung, Macht und das Verhalten des transnationalen Kapitals sowie dessen ideologische Übereinstimmung mit dem Wachstumszentren-Vorgehen veranlaßten Friedmann und Weaver, für die Notwendigkeit eines neuen entwicklungspolitischen Paradigmas zu plädieren. Aus dem Zusammenhang mit den Agrarländern ist es erklärlich, wenn sie ihren Versuch den "agropolitanen Ansatz" auf territorialer Basis nennen.² Für die Industriestaaten mit ihren regionalen Problemgebieten sehen sie ähnliche Formen der Territorialentwicklung

1 Zu diesem Aspekt der Kritik siehe ausführlicher Friedmann, J., C. Weaver (1979), S. 175-178.

2 Nähere Ausführungen siehe Friedmann/Weaver (1979), S. 193 ff.

als geeignet an, machen dazu aber keine ausführlichen Angaben. Allerdings erscheint ihnen der Regionalismus als historisch verzögerter, doch paralleler Zeiterscheinung zur Unabhängigkeitsbewegung ehemaliger Kolonien, eine Kraft zu sein, die auch in den Industrieländern Ausgangspunkt für ihre Theorie sein kann. Dies findet auch auf der politischen Bühne eine Entsprechung, wo an die zentralen Instanzen zunehmend die Forderung nach "home rule" ("community control") und Regionsautonomie gestellt wird.

Deshalb lassen sich ungeachtet ihres spezifischen Ausgangsbereichs der Entwicklungsländer aus den von ihnen aufgestellten wesentlichen Voraussetzungen für das Territorialkonzept folgende Prinzipien einer eigenständigen ausgerichteten Entwicklung und regionalwirtschaftlichen Stärkung herauschälen. (Abb. 4).

1. Das territoriale Prinzip: Die Festlegung territorialer Einheiten, die theoretisch aus der Überschneidung von drei abstrakten Räumen, dem ökonomischen, dem politischen und dem kulturellen, abgeleitet werden. Konkret bestimmt werden sie anhand von Bevölkerungszahlen. Ihre Größenordnung soll überschaubar sein und 100000 Einwohner nicht überschreiten.
2. Das wirtschaftliche Prinzip: Die Stärkung der territorialen Wirtschaft erfolgt durch:
 - (1) Ausweitung und Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten,
 - (2) Größtmögliche Entwicklung der natürlichen Ressourcen unter strikter Berücksichtigung der Umwelterhaltung,
 - (3) Intensivierung der regionalen und nationalen Märkte,
 - (4) Weitgehende Eigenfinanzierung von Projekten,
 - (5) Reform bzw. Schaffung von Institutionen zur Problemlösung ("social learning").
3. Das politische Prinzip: Die territorialen Einheiten sind

Schematische Darstellung des territorialen Entwicklungs- und Integrationsprinzips

R = REGION
D = DISTRIKT

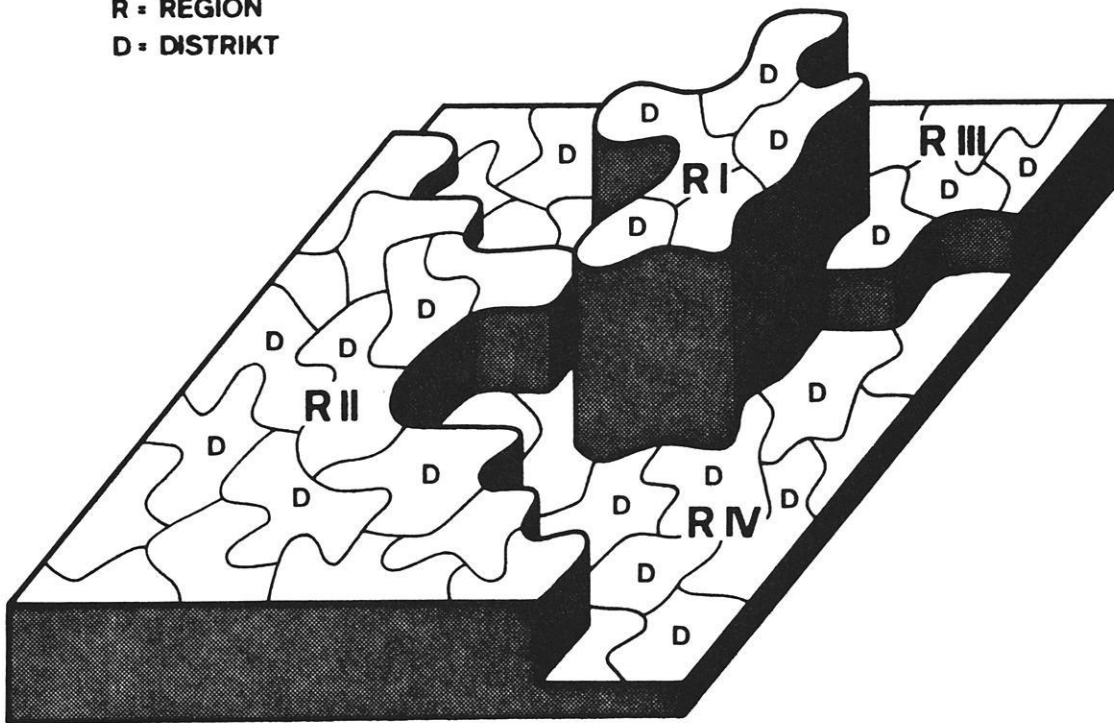


Abb. 4 -

Quelle: Eigener Entwurf.

politisch autonom und verwalten sich selbst. Sie kooperieren mit den anderen neben- oder übergeordneten Einheiten, in die sie als Teile eingebettet sind. Die Funktion des Zentralstaates selbst wird als schützend, entwicklungsfördernd, regulativ und redistributiv gesehen. Für alle Ebenen der territorialen Integration (Staat, Region, Distrikt, Gemeinde) gilt, daß ihr Eigeninteresse über fremden bzw. von außen herangetragenen Interessen steht, und die jeweilige Einheit diese externen Einflüsse kontrolliert ("selective regional closure"). Für

die normalen, unvermeidlichen Spannungen und Konflikte, die sich innerhalb dieses Systems durch die unterschiedlichen politischen Kräfte und ökonomischen Zielsetzungen einzelner Teilgebiete ergeben, wird nach geeigneten Schlichtungswegen gesucht, und die Durchsetzungsmöglichkeiten ihrer Pläne wird durch das politische Gewicht und die Gegenkraft anderer Einheiten begrenzt und ausgeglichen.

Da innerhalb eines Territorialteils die Entwicklung auch sektoral vorangetrieben wird und diese wiederum funktional an andere Gebiete und Standorte angebunden ist, werden auch im weiteren Prozeß die internen Widersprüche zwischen territorialer und funktionaler Integrationsrichtung bestehen bleiben. Die Autoren sind deshalb vorsichtig und nehmen an, daß die bis jetzt betriebene Form der funktionalen Entwicklung und regionalen Angliederung für die nächste Zukunft das Planungsfeld beherrschen wird.

2.4.1 Zusammenfassung

Aus der Kritik an der regionalen Polarisierungstheorie und dem Wachstumszentren-Modell entwickelte sich in jüngerer Zeit in den USA eine regionaltheoretische Betrachtungsweise, die der Rolle des Territoriums selbst im Entwicklungsprozeß wieder eine stärkere Bedeutung beimißt. Sie knüpft damit an die theoretische Diskussion an, die in den Vereinigten Staaten bis zur Zeit der Great Depression geführt wurde. In dieser Neukonzeption wird den Abhängigkeits- und ungleichen Tauschbedingungen im Polarisationsmodell und den Verstädterungstendenzen im Modell der Wachstumszentren, die auf einer funktionalen Entwicklung und Integration, d.h. auf einer Ausnutzung des Regionspotentials überwiegend im Sinne seiner Bedeutung für die übergeordnete, nationale oder internationale Wirtschaft zielen, das Konzept der territoria-

len Entwicklung gegenübergestellt. Es setzt sich im wesentlichen aus drei bzw. vier Komponenten zusammen:

1. dem territorialen
2. dem wirtschaftlichen
3. dem politischen und
4. dem kulturellen¹

Zu diesen Hauptkomponenten der Territorialentwicklung gehören folgende strategische Aktionsprogramme:

1. Die Kontrolle über die regionale Wirtschaft mit überschaubaren Projekten und kleineren Produktionseinheiten in dezentralisierten Standorten. Die regionsinterne Verwendung von erwirtschaftetem Kapital. Der Ausbau ausgewählter Exportbeziehungen und vorsichtiger Umgang mit Rohstoffen als regionalen Exportgütern. Der Schutz der regionalen Produktion vor unfairer Konkurrenz.
2. Die Schaffung von Arbeitsplätzen, die den regionalen Bedürfnissen entsprechen (ressourcenschonend, arbeitsintensiv, energiesparend).
3. Infrastrukturen und kommunale Einrichtungen, die vor allem der Region dienen.
4. Der Ausbau eines modernen institutionellen Systems (medizinische Dienste, Kooperativen, demokratische Planungsmechanismen, Erziehungseinrichtungen).
5. Die Förderung des regionalen Identitätsbewußtseins.

¹ In dieser Aufreihung unterscheiden sich Friedmann/Weaver (1979) und Weaver, C. (1978): *Regional Theory and Regionalism: Towards Rethinking the Regional Question*. *Geoforum*, Vol. 9, S. 397-413. Weaver (1978) hebt in seinem Artikel die kulturelle Komponente stärker hervor.

Das Paradigma betont mit der Strategie von der selektiven regionalen Schließung, dem strategischen regionalen Vorteil und energischen kommunalen Handeln eine größere Eigenständigkeit bzw. Kontrolle der regionalen Entwicklung.

Im engeren Sinn ist unter der selektiven Absperrung die Hervorhebung der regionalen Interessen gemeint, wozu die regionsinterne Herstellung möglichst vieler Güter und Dienste gehört. Unter strategischem Vorteil wird ein begrenzter Ausbau von Ressourcen für den Export verstanden, bei denen die Region einen ausgesprochenen Handelsvorteil hat. Energisches, solidarisches Handeln beruht auf regionaler Identität durch historische Entwicklung, gemeinsame Traditionen und Wertvorstellungen. Sie sind die Grundlage für Einheit und Stärke. Ist dieses regionale Einheitsgefühl auch hinsichtlich bestimmter regionaler Probleme im öffentlichen Bewußtsein verankert, lassen sich darauf neue Initiativen und Aktionen gründen. Regionale Entwicklung ist aus dieser Sicht ein "regionales Vorhaben" und eine überaus politische Frage.

2.5 Die Debatte über nationale Wirtschaftsplanung und regionale Entwicklungspolitik Mitte der siebziger Jahre

Die Diskussion über das Ob und Wie einer nationalen Planungspolitik, die angesichts der Ölkrise Mitte der 70er Jahre plötzlich einsetzte, ist insofern für unser Thema relevant, als mit ihr eine regional-entwicklungspolitische Komponente verknüpft ist. Diese beinhaltet sowohl institutionell-innovatorische Aspekte als auch den gleichzeitig ablaufenden interregionalen Verteilungskampf um Bundesgelder ("Sunbelt-Snowbelt"-Kontroverse, s. Kap. 4.2).

In der nationalen Debatte zur Wirtschaftsplanung sind verschiedene ideologische Richtungen und Auffassungen vereint. Mit den entsprechenden Terminologien setzten sich die Ver-

treter dieser Schulen über das Pro und Contra einer stärkeren Steuerung und Programmierung der amerikanischen Wirtschaft auseinander. Verallgemeinert man, so wurde darunter einmal eine konsistente nationale Politik für eine ausgewogene Wirtschaftsentwicklung verstanden, in der die regionale Komponente nur nebenbei oder als Städtepolitik bzw. überhaupt vernachlässigt wurde. Andererseits sprach man von einer Politik, die auf den Abbau von regionalen Disparitäten gerichtet sein sollte und damit durchaus den räumlichen Bezug aufwies. Über diese Frage, wie nationale Planung und lokale Wirtschaftsplanung oder städtische Entwicklungsplanung zu verbinden sei oder wie sie auf den einzelnen subnationalen Ebenen umzusetzen sei, wurden jedoch nur wenige Überlegungen angestellt. Es wurde allerdings gemahnt und aufgerufen, bei einem solchen Vorgehen die verschiedenen Ebenen möglichst eng zu verbinden.

W. Alonso¹ konstatierte 1973 ein neuerliches Interesse für eine nationale Politik, die territoriale Fragen beinhaltet. Diese Politik werde unterschiedlich benannt. "Regionale Entwicklungspolitik", "nationale Stadt- und Regionalpolitik" und auf der offiziell-politischen Ebene "ausgewogene Wachstumspolitik" ("balanced growth policy" oder auch "nationale Wachstumspolitik"). ("Ausgewogen" wäre nicht näher definiert, allgemein verstände man darunter jedoch etwas "Positives"). Aus den enttäuschenden Erfahrungen der unmittelbaren Vergangenheit mit staatlichen, problemorientierten Programmen suchte man nun wieder nach einem weiteren Zusammenhang, der die regionale (territoriale) Komponente einer

1 Alonso, W. (1977): New National Concerns and Regional Policy. In: New Directions in Federal Economic Research. National Bureau of Economic Research, Vol, 4., No. 3, S. 355-374. Alonso stellt in einem Nachwort zu dem Artikel von 1973, der erst 1977 publiziert wurde, fest, daß das 1973 bestehende Interesse an einer "nationalen Stadt- und Regionalpolitik" wieder im Abklingen sei.

nationalen Entwicklungspolitik betont. Eine derartige Politik könne aber nicht nur für die Koordinierung schon bestehender Programme für spezielle Gebiete oder Probleme oder ein detaillierter Gesamtplan sein, sondern müsse das nationale Territorium in seiner Gesamtstruktur und seinen inneren Abhängigkeiten berücksichtigen. Der Wunsch nach einer derartigen Politik sei vorhanden, aber das Verständnis in der täglichen Praxis wäre noch unvollkommen. Nach Alonso fehlt die geographische Perspektive für die gesamte öffentliche Politik und sozio-ökonomische Entwicklung. Eine nationale Regionalpolitik sollte einige strategische Fragen zum Kernpunkt machen, die den Programmen einzelner offizieller Stellen neue Bedeutung geben würde, Inhalte und institutionelle Organisation wurden bisher allerdings nur in vager Form gesehen.

W. Leontief¹ stellt in Weiterführung von Alonso die Forderung nach einem umfassenden konsistenten nationalen Wirtschaftsplan auf, in dem von ihm auch die regionale Anwendungskomponente angesprochen wird. Durch verlässliche Informationen könnten Unsicherheiten des freien Marktes bei privaten Wirtschaftsentscheidungen weitgehend vermieden werden. Bessere Nutzung und Einsatz von Ressourcen, Produktionskapazitäten und Arbeitskräften wären die Folgen. Planteile sollten sich beispielsweise auf die industrielle Produktion, die Landwirtschaft, Handel und Transportwesen, Nachfrage, medizinische Dienstleistungen, Erziehung usw. beziehen und für die nationale, regionale und lokale Ebene aufgestellt werden.

Eine derartige Planung sollte einen Zeitraum von fünf Jahren umfassen und jährlich überprüft werden. Sie sei so flexibel zu gestalten, daß die Durchführbarkeit verschie-

¹ Leontief, W. (1976): National Economic Planning, Methods and Problems. Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 3, S. 6-11.

dener konkreter scenarios nach öffentlicher Diskussion und demokratischer Auswahl möglich ist. Veränderungen für das allgemeine ökonomische und politische Gleichgewicht werden nicht gesehen, dagegen erhöht sich nach seiner Meinung die Transparenz des Systems selbst. Eine unabhängige Behörde, die lose mit der Exekutive und schließlich auch mit den entsprechenden Organen der Einzelstaaten verknüpft sein sollte, würde diese ausschließlich technische Aufgabe übernehmen. Sie sollte sich dabei der modernsten Datensammlung und Datenverarbeitungstechniken sowie ökonomischer Modelle und Berechnungsverfahren bedienen.

Während diese beiden Autoren für eine erweiterte Rolle des Staates plädieren, lehnt H.C. Wallich¹ öffentliche Planungsmaßnahmen, die er wegen der Bedeutung des Konsumsektors mehr auf diesen Bereich gerichtet sieht, ab. Die Hauptgründe liegen für ihn im Markt als konstruktivem Regulator, im Verhältnis von Regierung und Privatsektor und im speziellen kämpferischen US-amerikanischen Weg zu mehrheitlichen Gruppenentscheidungen zu kommen. Öffentliche Planung könne auch dazu führen, zu hoch gespannte Erwartungen an das System zu stellen. Außerdem würden die politischen Rahmenbedingungen z.B. der kurzfristige Wechsel gewählter Vertreter, ungünstig sein, und die gesellschaftlichen Orientierungen schnellen Änderungen unterliegen (z.B. vom Wachstum zur Umwelt, zum Konsumismus, zur Energiefrage). Umfassende Planung würde zu schweren politischen Konflikten führen, die Ressourcen nur ungenügend nutzen, weil sie in ihrer Flexibilität den sich verändernden Nachfragebedingungen nicht folgen könne.

Eine ähnliche Haltung nimmt M.L. Weidenbaum² ein. Er

1 Wallich, H.C. (1976): National Economic Planning: The Argument. Economic Impact, No. 3, S. 16-19.

2 Weidenbaum, M.L. (1976): National Economic Planning. The Danger. Economic Impact, No. 3, S. 26-29. Murray L. Weidenbaum war 1981 als Chairman of the President's Council of Economic Advisers.

spricht sich ebenfalls gegen nationale Planungsbestrebungen aus, die zu mächtigen leitenden-kontrollierenden Regierungsbürokratien mit zentralisierten, herrschaftlichen Entscheidungen führen würden. Planungen, die von privaten Corporations durchgeführt werden, sieht er auf die innere Organisationsstruktur ausgerichtet. Bei hohen Kosten und mäßigen Ergebnissen würde der Entwicklungsstand ihrer Planungen im allgemeinen überschätzt. In den öffentlichen Bereich seien sie nicht übertragbar. Wirtschaftsplanung durch die Regierung sei dagegen nach außen gerichtet und gefährde ganz allgemein die Marktfreiheiten. Öffentliche Planungsexperimente in der Vergangenheit hätten gezeigt, daß politische wie gesellschaftliche Fehlentscheidungen und -entwicklungen dadurch nicht verhindert worden seien.

P.H. Schuck¹ streicht vor allem drei Problembereiche heraus, die ein "American-style economic planning" fast undurchführbar machen.

1. Das Unwissen über das gesellschaftliche Wirkungssystem selbst, das von sehr vielen konfliktreichen Interessen und Wertvorstellungen ("problems of goals") beherrscht wird.
2. Der Stand der ökonomischen Wissenschaftsentwicklung selbst, der so unzureichend sei, daß er wichtige wirtschaftliche Entwicklungen in den letzten Jahren nicht vorhersehen konnte ("problem of ignorance").
3. Die politische Arena, die in ihren Institutionen durch Fragmentierung, Dezentralisierung und geringen systematischen Zusammenhang gekennzeichnet sei. "The logic

einer der Hauptberater Präsident Reagans in wirtschaftlichen Angelegenheiten. Economic Impact, No. 36, 1981/4.

1 Schuck, P.H. (1976): National Economic Planning: A Slogan without Substance. The Public Interest, No. 45, S. 63-78.

of politics and the logic of planning are fundamentally different and inconsistent" ("problem of comprehensiveness and control").

Planung wird deshalb kaum Einfluß haben, weil sich ihre rationalen Vorschläge auf dem politischen Feld weitgehend auflösen werden. In irgendeiner Form wird sie aber doch eingeführt werden, weil ein Teil der Großunternehmen seinen Widerstand aufgegeben hat und Kooptationsmöglichkeiten sieht.

Eine dritte Gruppierung spricht sich für Reformen und Transformation des Systems durch Planung aus. Zu ihnen gehört Robert L. Heilbroner.¹ Heilbroner argumentiert von der Marktinsuffizienz aus, die nicht in der Lage sei, Zielvorgaben zu entwickeln oder die großen Verzerrungen im Marktgeschehen zu reduzieren. Planung wird als Anstrengung gesehen, die Fähigkeit zur Zielfindung auf einem aufwendigen, jedoch gangbaren Weg zu entwickeln. Ein breiter genereller Rahmen könne für die wirtschaftlichen Ziele abgesteckt werden, z.B. eine 50%ige Reduzierung der Arbeitslosigkeit plus eine Reduktion der Inflation auf 5 % plus ein Wirtschaftswachstum von 6 %. Überlegungen zur Kompatibilität müßten dabei natürlich angestellt werden. Den Umfang und die Genauigkeit der ökonomisch-statistischen Informationen zu vergrößern, wäre ein erster Schritt in die Planungsrichtung. Die bisherigen Ergebnisse von Planungsbemühungen in den USA waren unzureichendes Stückwerk. Selbst in der Form der "indikativen Planung" sähen die Konservativen und die Geschäftswelt einen Abbau der "Marktdemokratie" und eine exzessive Bürokratisierung. Die Progressiven jedoch befürchteten die Kooptation des Planungsapparates und der -inhalte durch die Großunternehmen. Heilbroner sieht für Industrie- und Geschäftswelt Interes-

¹ Heilbroner, R.L. (1976): National Economic Planning. The Need. Economic Impact, No. 3, S. 20-25.

senvorteile, jedoch keine Plandominierung und räumt den Gewerkschaften und den Verbraucherorganisationen bei solchen Bestrebungen mehr Einfluß ein als bisher. Die Gesetzesvorlage von Humphrey-Javits erscheint ihm der geeignete institutionelle Ausgangspunkt für ein demokratisches Planungsinstrumentarium zu sein, das u.a. auch regionale Konsultationen und Beteiligung des Kongresses vorsah.¹

In der Planungsdebatte Mitte der 70er Jahre nimmt M. Harrington² die Position ein, daß Planung im amerikanischen Kontext ein Instrument für sozialen Wandel sein könne. Er spricht allerdings nur sehr vorsichtig davon, da er die Gefahr der Kooptation durch die privaten Konzerne sehr deutlich sieht. Planung als mögliches Transformationsvehikel sieht er auf Veränderungen nach dem Vorbild sozialdemokratischer-sozialistisch beeinflusster Gesellschaften gerichtet. In den USA sei nicht nur das Eisenbahnwesen zu verstaatlichen, sondern darüber hinaus sollten staatliche Banken gegründet werden, eine öffentliche Einrichtung des TVA-Typs für den Energiesektor, ein staatliches Krankenversicherungssystem und Vollbeschäftigungsplanung durch die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor

1 Vorkehrungen, die nationale Planung ermöglichen sollten, waren Teil der sog. Humphrey-Hawkins (später Humphrey-Javits)-Gesetzgebung. ("Full Employment and Balanced Growth Act"). Darunter fielen u.a. ein Plan für Vollbeschäftigung und ausgeglichenes Wachstum, Steuer- und Geldpolitik sowie eine antizyklische, regionale und strukturelle Beschäftigungspolitik. Das Hauptargument gegen das Gesetz bestand in seiner inflationären Wirkung. 1975 schon in der Öffentlichkeit diskutiert, vom Kongreß befürwortet und von Ford durch Veto zurückgewiesen, fand es in veränderter Form die Unterstützung von Präsident Carter, wurde aber nie verabschiedet. Humphrey, H. (1976): The New Humphrey-Hawkins Bill. Interview in: Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 2, S. 21-29. The "Full Employment and Balanced Growth Act of 1976". Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 2, S. 56-68. Ulmer, Melville, J. (1976): Taking a Dim View of Humphrey-Hawkins. The New Republic, Vol. 174, No. 24, S. 17-19. Samuelson, R.J. (1978): Humphrey-Hawkins Hypocrisy. National Journal, Vol. 10, No. 1, S. 28.

2 Harrington, M. (1975): Planning for Social Change, Social Policy, Vol. 6, No. 3, S. 49-52.

eingeführt werden. (Forderung nach einem neuen, durchgreifenden New Deal).

S.M. Miller¹ kommt zu dem Schluß, daß Planung notwendig, aber gefährlich sei. Er unterscheidet sieben Aufgaben von Planung:

1. Planung als Krisenstabilisator
2. Planung zur Aufstellung von sozialen Prioritäten
3. Planung als politisch "neutraler Rahmen" (ohne Zielsetzung)
4. Planung als physische Ressourcen-Nutzung (indikative Planung für Versorgung mit Rohstoffen)
5. Planung für Kapitalbereitstellung
6. Planung als Einkommenspolitik (Anti-Inflationsvorkehrungen)
7. Planung als Anti-Antitrust-Maßnahmen.

Die Gefahren lägen nach seiner Meinung in den internen Widersprüchen des indikativen Planungsvorgangs, der bei der Induzierung von privaten Investitionen gleichzeitig die Planungsfunktionen für soziale Zielsetzungen untergraben würde. Folgende Gefahren listet er auf: Verstärkte Ungleichheit von Einkommen und Vermögen. Stärkung der Rolle der großen Geschäfts- und Finanzunternehmen und ihrer ideologischen Funktion. Planung als Management von gesellschaftlicher Unzufriedenheit (Technokratie), Konfliktverstärkung zwischen Unternehmensmanagement und Angestellten bzw. Verbrauchern. Positive Aspekte sieht er in der Steigerung der Transparenz und der Politisierung von wirtschaftlichen Prozessen sowie in der Produktionsselektivität; er befürwortet

¹ Miller, S.M. (1975): Planning: Can it Make a Difference in Capitalist America? Social Policy, Vol. 6, No. 2, S. 12-22.

sog. "counterplanning", alternative Vorschläge wie sie beispielsweise in der Analyse der Brookings Institution vorgelegt wurden.

Als Planungsziele nennt er:

Bei staatlichen Subventionen an Konzerne, Überführung in öffentliches Teileigentum,
Vorkehrungen, daß mittlere und kleinere Betriebe nicht vom Markt verdrängt werden,
Lockerung der Antitrust-Bestimmungen nur mit nachfolgenden Preissenkungen,
Inflationseindämmung nur über die Preise, Beschäftigungslosigkeit sollte nicht als Mittel eingesetzt werden, die Inflation zu regulieren,
Wirtschaftsbelebung sollte durch Kaufkraftsteigerung der Konsumenten erreicht werden und nicht von oben her durch verstärkte Investitionen,
das öffentliche soziale Leistungssystem sollte nicht eingeschränkt werden, sondern ausgeweitet werden, das Steuersystem sollte progressiver gestaltet werden; bei Kapitalknappheit sollte der Staat einspringen,
der Einfluß der Konzerne sollte zurückgedrängt werden.

2.5.1 Zusammenfassung

Aus der Gegenüberstellung der verschiedenen Stellungnahmen von Wissenschaftlern und Wirtschafts- und Finanzfachleuten zu Planungsfragen der amerikanischen Wirtschaft werden die ideologischen und politisch-gesellschaftlichen Kontroversen in diesem Punkt sehr deutlich.

Zur Charakterisierung von Positionen in dieser Debatte über eine nationale und subnationale wirtschaftliche Entwicklungspolitik bietet G.C. Cameron¹ einen Ansatz, indem er die Aus-

¹ Cameron, G.C. (1977): Re-examining the Case for Federal Involvement in the Market Economy after a Prosperous Decade. In: New Directions in Federal Economic Development Programs. Explorations

führungen verschiedener Autoren analysiert und ihre argumentative Basis darlegt. Er unterscheidet drei politisch-ökonomische Richtungen:

I. Die "Non-Interventionists"

Ihre Kernaussage lautet: Die konkurrierenden Marktkräfte schaffen eine positive Verteilung von Bevölkerung und wirtschaftlichen Aktivitäten. Regionale Arbeitslosigkeit ist vorübergehender Natur. Für eine Region könnten sich relative oder absolute Vorteile für neue Exportaktivitäten ergeben, die dann Privatkapital in die Region zu ziehen vermögen. Die Bundesregierung habe die Aufgabe mit monetären, fiskalischen und einkommenspolitischen Mitteln Vollbeschäftigung zu erreichen und die Inflation gering zu halten. Die räumliche Dimension könne regionalpolitisch vernachlässigt werden, weil diese Frage sich im Gesamtzusammenhang von selbst löst (H.C. Wallich, M.L. Weidenbau, P.H. Schuck).

1. Die Nicht-Interventionisten (vor allem Republikaner) lehnen nationale Planungsbestrebungen ab und führen als Gegenpunkte an:

- a) Planung gefährde die Marktprozesse, die für die amerikanische Wirtschaftsordnung adäquater seien.
- b) Planung sei zu inflexibel, um beispielsweise die in den USA sehr kurzfristige, häufig wechselnde Konsumgüternachfrage vorherzusehen und darauf zu reagieren.
- c) Durch die Planung bestehe die Gefahr einer politisch-administrativen Zentralisierung mit einer Zunahme von Regierungsfunktionen und -kontrollen. Ein Superbürokratismus mit weitgehender Ineffektivität wäre die Folge.

2. Die "adaptors" oder Interventionisten argumentieren, daß die Kräfte des Marktes in der Vergangenheit wie auch künftig keine ausgewogene Verteilung von Wirtschaftsaktivitäten und Bevölkerung erreichen werden. Sie verweisen auf die bestehenden räumlichen Ungleichheiten zwischen Metropolregionen und Großstädten einerseits und den ländlichen Gebieten, Klein- und Mittelstädten sowie strukturschwachen Regionen andererseits. Die Ursachen dafür werden in drei Grundsätzen zusammengefaßt, doch sind die Vertreter dieser Gruppe der Meinung, daß die Kenntnisse über die ineinandergreifenden Prozesse, die dieses Muster hervorbringen, noch unzureichend sind. Den betroffenen Regierungen wird daher empfohlen, Forschungen in dieser Richtung zu fördern und auf allen Ebenen nach speziellen Lösungen zu suchen, um die betroffene Bevölkerung bei ihren Anpassungsproblemen an die Veränderungen von Raumstrukturen zu unterstützen (W. Alonso, W. Leontief).

In puncto Planung gebrauchen die Interventionisten (häufig der demokratischen Partei nahestehend oder sog. liberals) vor allem folgende Argumentation:

- a) Planung als technokratische Verbesserung z.B. für die Datenerhebung und -sammlung und zur besseren Ressourcennutzung und -verteilung.
- b) Planung in Verbindung mit administrations-politischen Vorschlägen für die effektive Koordination von Behörden.
- c) Nationale Wirtschaftsplanung als Vermeidungsstrategie von Unsicherheiten des freien Marktes.
- c) Planung und politische Entscheidungsfindung stimmen im amerikanischen System nicht überein. Die Einführung von Planungsmaßnahmen würde schwere politische Krisen auslösen.

3. Die "radical transformers" vertreten die analytischen Einsichten der 'Interventionisten', gehen aber in ihren Vorschlägen zur Korrektur der räumlichen Verzerrungen über deren Vorschläge hinaus. Sie vertreten u.a. eine ausgeglichene räumliche Entwicklung mit Kontrollen über das Wachstum der metropolitanen Gebiete, eine geplante Dezentralisierung wirtschaftlicher Tätigkeiten, Bevölkerungsansiedlung in geplanten neuen Städten und Vororten sowie Subventionen zur Arbeitsplatzbeschaffung in zurückgebliebenen Gebieten (R.L. Heilbroner, M. Harrington, S.M. Miller).

Die grundlegenden Transformer (sozialdemokratisch-sozialistische Einstellung) sehen Vorteile und Gefahren von Planung besonders in folgenden Punkten:

- a) Planung als Korrektur von Machtverzerrungen
- b) Planung als Gefahr durch und für die 'corporations' (Planungs-Kooptation; Schlagwort von der Modernisierung des Kapitalismus)¹
- c) Planung als Möglichkeit zu sozialem Wandel
- c) Planung als Gefährdung demokratischer Strukturen.

In den meisten Stellungnahmen wird die Art der Planung nicht direkt bezeichnet. Aus den Äußerungen kann man jedoch entnehmen, daß in erster Linie durch wirtschaftliche und soziale Zielsetzungen, technische und instrumentelle Maßnahmen zur Informationsverbesserung, die staatlichen Lenkungsmöglichkeiten der Volkswirtschaft erweitert werden sollen. (These von der Interventionsausweitung). Die Indikativplanung wird von einzelnen Vertretern als weitestgehender Programmierungsvorschlag genannt. Die territoriale Komponente, die Planungsumsetzung auf Einzelstaatsgebiete

¹ Aronowitz, S. (1975): Modernizing Capitalism. Social Policy, Vol. 6, No. 1, S. 19-24.

oder substaatlicher Ebene wird nur von wenigen ausgesprochen. W. Alonso erwähnt diesen Aspekt allerdings ausführlich und kritisiert das weitgehende Fehlen einer räumlichen Perspektive in weiten Bereichen der öffentlichen Politik. Nach seiner Ansicht müßte gerade in der Debatte um eine nationale Wachstumspolitik die territoriale Gesamtstruktur in ihren Abhängigkeiten mitberücksichtigt werden.

2.6 Abgeleitete, zu überprüfende Thesen zur Regionalpolitik

A. Thesen zur Konzeption:

1. Das territoriale Integrationsprinzip, das auf regionaler Eigenständigkeit beruht, ist bisher theoretische Überlegung geblieben. Die funktionale Integration von Teilgebieten, d.h. ihre Einbindung in das nationale Wirtschaftssystem unter dem Gesichtspunkt übergeordneter Interessen, stellt die immer noch vorherrschende Entwicklungsstrategie dar.
2. Bundesstaatliche Regionalpolitik ist geographisch selektive Politik. Eine zusammenhängende Politik, die das gesamte Territorium der USA umfaßt, existiert nicht.
3. Hinsichtlich der Rolle der privaten Wirtschaft im regionalen Entwicklungsprozeß besteht eine Diskrepanz zwischen nomineller Erwartung und aktuellem Verhalten.

B. Thesen zur Funktion:

1. Programme und Planung haben eine instrumentelle Funktion, die der Effizienzsteigerung von administrativen Strukturen dient - den zentralen Leitungs- und Kontrollmechanismen, den koordinativen Bestrebungen und dem Verteilungsprozeß von Ressourcen.
2. Sie hat eine Stabilisierungsfunktion für das Gesamtsystem, weil strukturschwache Gebiete wirtschaftlich-sozial gestärkt werden.

C. Thesen zur Praxis:

1. Die geplante regionale Anpassungsstrategie ("planned regional adjustment") als Bestandteil der funktionalen Entwicklungs- und Integrationsrichtung leitet die Praxis der Regionalpolitik und -planung an.
2. Erweiterung und Verlängerung nationaler Regionalprogramme sind vor allem auf politische Erwägungen und nicht auf regionalwirtschaftliche oder soziale Überlegungen zurückzuführen.
3. Die angewandte bundesstaatliche Regionalpolitik hat mehr experimentellen Charakter als praktische Auswirkungen auf die regionalen Verhältnisse und war und ist im Gegensatz zu den theoretischen Ansprüchen pragmatisch ausgerichtet und gestaltet.
4. Die angewandte Regionalpolitik hat sich nach dem Prinzip der "institutional economics" unabhängig von gesamtstaatlichen Planungsüberlegungen entwickelt.
5. Die regionalen Maßnahmen sind auf den Ausbau technisch-materieller Einrichtungen (öffentliche Infrastrukturprojekte)¹ und weniger auf soziale Belange ausgerichtet.
6. Die bundesstaatliche Regionalpolitik wird zwar als interventionistische, zentralstaatliche Aktion durchgeführt, ist aber wegen ihrer an sich geringen Bedeutung und ihrer subnationalen Anwendungsebenen kein Anlaß zur Auslösung von Krisen in den Einzelstaaten oder den innenpolitischen Verhältnissen der USA. Nach der These einiger Interventionisten kann Planung wegen ihres Widerspruchs zum Weg der politischen Entscheidungsfindung der Auslöser solcher Krisenerscheinungen sein. Die Regionalpolitik ist kein "laissez faire"-Stil, noch wirklich "radikal transformierend", sondern höchstens administrativ-strukturell reformerisch.

¹ Zum Begriff der Infrastruktur s. Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Bd. II, 2. Aufl., Hannover 1970, Sp. 1318-1335, insb. Sp. 1318-1321.

3. Entstehung und politisch-administrative Praxis der amerikanischen Regionalpolitik

Übersicht der wichtigsten Gesetze zur regionalen Wirtschaftsentwicklung bzw. Flußbeckenentwicklung

Name der reg. Organisation	Gründungsjahr	Zusammensetzung/Leitung	Kurzcharakteristik
Tennessee Valley Authority (TVA)	1933 durch Gesetzgebung des Kongresses. Durch zahlreiche Zusätze geändert und erweitert.	Direktorium mit drei Vertretern, die vom Präsidenten mit Beratung und Zustimmung des Senats ernannt werden. Der Präsident bestimmt aus ihrer Reihe auch den Vorsitzenden	Bundesorganisation: Grundlage: Tennessee Valley Authority Act. Nach dem Vorspann des Gesetzes: Zur Verbesserung der Schiffbarkeit und zur Hochwasserkontrolle des Tennessee, der Wiederaufforstung und geeigneten Nutzung marginaler Böden. Zur landwirtschaftlichen und industriellen Entwicklung. Für Verteidigungszwecke, um die Einrichtungen des Bundes (Muscle Shoals, Ala.) zu betreiben sowie für andere Zwecke. Im Vorspann nicht erwähnt ist die Energieproduktion, die erst in § 5,1 genannt wird. Sitz: Knoxville, Tenn.
Appalachian Regional Commission (ARC)	1965 durch Gesetzgebung des Kongresses. Durch Zusätze geändert und erweitert.	Ein Bundesvertreter, der vom Präsidenten mit Beratung und Zustimmung des Senats ernannt wird ("federal cochairman"). Je ein Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten, die einen "state cochairman" wählen (Gouverneure oder Stellvertreter) Mitglieder: Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, N. Carolina, Ohio, Pennsylvania, S. Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia	Bund-Staaten-Kommission. Grundlage: Appalachian Regional Development Act. Nach dem Vorspann des Gesetzes: Zur Bereitstellung öffentlicher Arbeitsvorhaben und wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme, zur Unterstützung und notwendigen Planung und Koordination der Entwicklungsvorhaben in der Appalachenregion. Sitz: Washington, D.C.
Title V Commissions für regionale wirtschaftliche Entwicklung	1965 durch Gesetzgebung des Kongresses. Durch Zusätze geändert und erweitert.	Ein Bundesvertreter der vom Präsidenten mit Beratung und Zustimmung des Senats ernannt wird ("federal cochairman"). Je einen Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten, die einen "state cochairman" wählen (Gouverneur oder Stellvertreter)	Bund-Staaten-Regionalkommissionen. Grundlage: Public Works and Economic Development Act. Nach dem Vorspann des Gesetzes: Zur Bereitstellung von Zuschüssen für öffentliche Arbeiten und Entwicklungseinrichtungen und zur Verfügbarkeit weiterer finanzieller Unterstützungen. Als Planungs- und Koordinierungshilfe, um die beträchtliche und andauernde Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung wirtschaftlich bedrängter Regionen zu mildern.
1 Ozarks Regional Commission (ORC)	1966	Mitglieder: Arkansas, Kansas, Louisiana, Missouri, Oklahoma	Sitz: Washington, D.C.; Little Rock
2 New England Regional Com. (NERC)	1967	Mitglieder: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont	Sitz: Washington, D.C.; Boston
3 Upper Great Lakes Reg.Com. (UGLRC)	1967	Mitglieder: Michigan, Minnesota, Wisconsin	Sitz: Washington, D.C.
4 Four Corners Reg.Com. (FCRC)	1967	Mitglieder: Arizona, Colorado, New Mexico, Utah	Sitz: Washington, D.C.; Farmington, N. Mexico
5 Coastal Plains Reg. Com. (CPRC)	1967	Mitglieder: Georgia, North Carolina, South Carolina	Sitz: Washington, D.C.
6 Old West Reg. Com. (OWRC)	1972	Mitglieder: Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming	Sitz: Washington, D.C.; Rapid City, S.D.
7 Pacific North West Reg.Com. (PNRC)	1972	Mitglieder: Idaho, Oregon, Washington	Sitz: Washington, D.C.; Vancouver, Washington
8 Southwest Border Reg. Com. (SBRC)	1979-1981	Mitglieder: Arizona, California, New Mexico, Texas	Sitz: Washington, D.C.; Tucson, Arizona

Tabelle 2 -

3.1 Die Tennessee Valley Authority des New Deal als Regionalorganisation mit speziellen Schwerpunkten¹

In sehr vielen Abhandlungen zu Fragen von regionaler Organisation und Entwicklung wird die Tennessee Valley Authority (TVA) als erste Institution (1933) mit einer einmaligen Form innerhalb des amerikanischen Regierungssystems genannt. Die TVA hat von allen Regionalorganisationen die autonomste Stellung. Sie ist eine reine Bundesbehörde mit sog. 'multipurpose' (Vielzweck) Funktionen, die gewöhnlich von mehreren Bundesbehörden gesondert ausgeübt werden. In ihrer langen Administrationsgeschichte hat sie sich als so flexibel erwiesen, daß sie auch vielen lokalen und kommunalen Unterschieden bzw. Wünschen nachkommen konnte. Nach ihrem Gründungsauftrag sollte sie das Tennessee-Tal entwickeln und gleichzeitig auch schützen.²

In den 50 Jahren ihres Bestehens wurde sie nicht nur zu einer Behörde mit mehr Mitarbeitern als manche Verwaltung in Washington und einem Jahresbudget von 1 Mrd. Dollar, sondern auch zum größten öffentlichen Produzenten elektrischer Energie des Landes. Von den vielen im Kongreß eingebrachten Vorlagen zur Duplizierung der TVA wurden jedoch keine verabschiedet.

Für die Entstehung der TVA waren besondere Umstände sicher von Vorteil. Das Bundeseigentum von Muscle Shoals, Alabama, (zwei Nitratfabriken, ein Staudamm) war der Ansatzpunkt, doch war in den 20er Jahren keineswegs klar, daß eine derart autonome und mit großen Entwicklungskompetenzen ausgestattete Behörde entstehen würde. Die späteren Überlegungen

1 Die Grundlage für die Ausführungen in Kap. 3.1 bis 3.6 bildet Derthik, M. (1974): *Between State and Nation. Regional Organizations of the United States*, Washington, D.C.

2 Tennessee Valley Authority Act of 1933

gingen ebenfalls nicht so weit.¹

Die Notsituation der ersten hundert Tage (von Roosevelts Regierung), in der der Kongreß 1933 handelte, spielte für die Ausgestaltung sicher auch eine Rolle. Die TVA löste auch das Corps of Engineers in der Region ab, was zunächst nicht vorgesehen und auch nicht selbstverständlich war. Später, bei den Vorhaben für das Missouri- und Columbia-Tal, wo Nachfolgeorganisationen vom TVA-Typ geschaffen werden sollten (Abb. 5) setzte das Corps zusammen mit anderen Behörden (Bureau of Reclamation u.a.) diesen Absichten Widerstand entgegen. Auch der Kongreß sperrte sich, wie erwähnt, in den beginnenden 40er Jahren gegen eine Ausweitung dieser Organisationsform, so daß es bis heute keine Wiederholung dieses Institutionstyps gegeben hat.

Die TVA entwickelte sich allerdings nicht zu einer umfassenden Regionalplanungsbehörde (eine entsprechende Abteilung wurde nach 1938 aufgelöst), sondern übernahm nach und nach und in immer größerem Umfang die Aufgabe der Produktion und des Absatzes von elektrischer Energie (Versorgung von 6 Mio. Menschen). Dafür baute und erwarb sie 28 Dämme am Hauptstrom und seinen Zuflüssen, die das Gebiet gleichzeitig vor Überflutungen schützten und ein weitreichendes Navigationsnetz schufen. Nach dem 2. Weltkrieg richtete sich ihre Politik dann auf den Bau von Kohle- und Atomkraftwerken, die heute zusammen ca. 80 % der Energie liefern (Abb. 6). Ferner führt sie Forschungsprogramme zur Düngemittelherstellung durch, unterhält ein Forstprojekt zur Verteilung von Setzlingen und Propagierung der Wieder-

¹ Heftig bekämpft wurde ihre Einrichtung auch von den regionalen Unternehmungsverbänden. "The Establishment of the Tennessee Valley Authority was bitterly fought by business leaders throughout the Tennessee River watershed because it was inconsistent with an ideology in their minds." Stauber, L.G. (1975): *The Implications of Market Socialism in the United States. Polity*, Vol. III, No. 1, S. 38-63, Zitat S. 47.

aufforstung und bietet den Staats- und Kommunalregierungen Planungs- und Durchführungshilfe bzw. Verbindungen nach Washington an.

Vorgeschlagene Flußbecken-Planungsregionen 1934

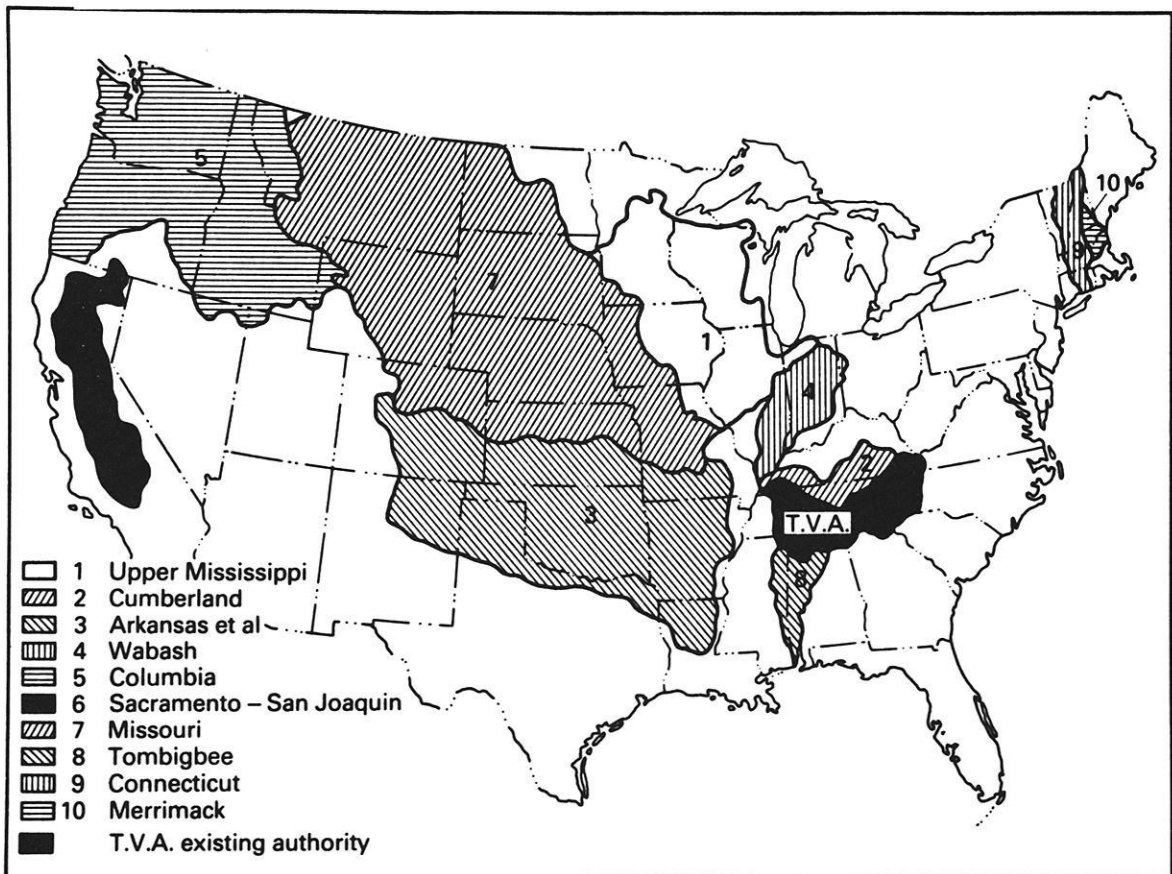


Abb. 5 -

Anmerkung: Sie sollten nach dem Muster der TVA organisiert werden, konnten aber in dieser Form nicht verwirklicht werden.
Zu einem dieser Projekte, das auf andere Weise realisiert wurde, s. Weinkauff, R.A. (1974): *The Columbia Basin Project, Washington: Concept and Reality, Lessons for Public Policy*. Oregon State University, Ph. D.

Quelle: Friedmann, J., C. Weaver (1979), S. 76.

Erzeugung und Verteilung von elektrischer Energie im Haushaltsjahr 1974

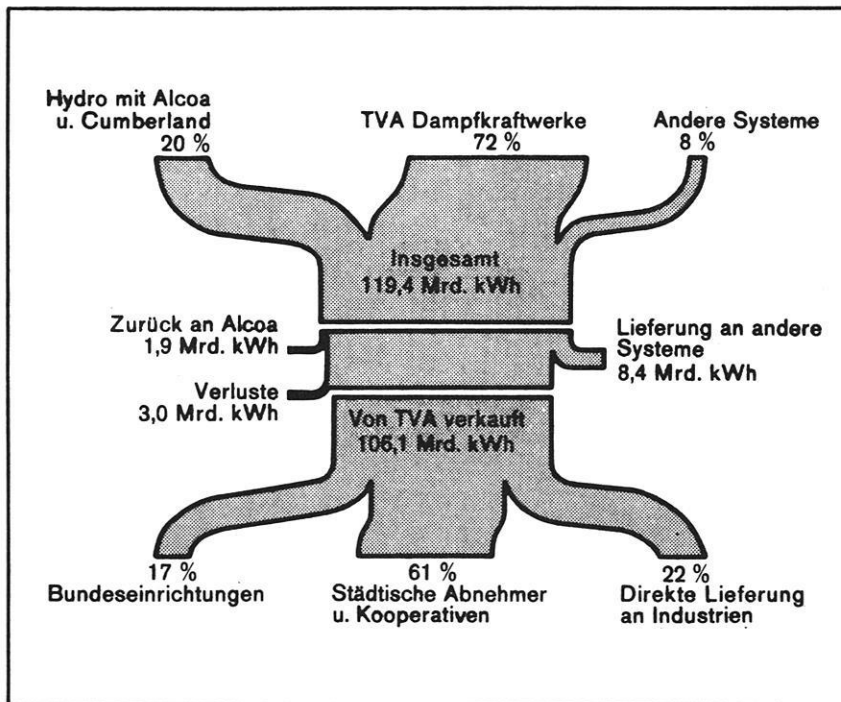


Abb. 6 -

Quelle: Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects. Oct. 28-Nov. 1, 1974, International Inst. for Applied Systems Analysis, Laxenburg, S. 290.

Auf diesem Gebiet hat sie in jüngster Zeit z.B. im Bereich der ländlichen Entwicklung ein Programm erstellt, das den Namen "Townlift" trägt. Es dient der Bereitstellung technischer Hilfe für städtische Haushaltsgestaltung, Stadtplanung und -gestaltung, Bauwesen, Erholung und industrielle Entwicklung von kleineren und mittleren Gemeinden. Auch die Beratung der Stadtpolitiker über sonstige öffentliche und private Unterstützungsquellen gehört zu den Programminhalten. Die Gemeinde selbst muß dabei eine

Aktionsgruppe organisieren, die die Leitung und Ausführung von Vorschlägen übernimmt. 1972 beteiligten sich über 30 Gemeinden an diesem Vorhaben. Lynchburg in Tennessee (1970: 538 E.) war eine dieser Gemeinden, die im Rahmen des Programms ihren Stadtplatz neu gestaltete.

Eine ähnliche Funktion hat das schon länger bestehende Tributary Area Development Program (TAD), das auf die abseitigen ländlichen Gegenden gerichtet ist und aus einer eigenen Abteilung besteht.¹ Ein Nebenprodukt der Flußentwicklung sind die zahlreichen Erholungsgebiete, die größtenteils in Staats- oder Gemeindeeigentum überführt wurden. Zu Beginn ihrer Tätigkeit wurde sie auch als großer wirtschaftlicher und sozialer Reformer gesehen, doch konnte sich diese Konzeption nicht durchsetzen. Während dieser Phase plante und erstellte sie die 'new town' Norris.

Analysen des Jahresbudgets zeigen die diversen Aufgaben, die jedoch untergeordnet sind und insgesamt nur einen geringen finanziellen Anteil ausmachen. Aktivitäts- und Aufgabenschwerpunkt ist sehr deutlich das Energieprogramm (Abb. 7).

Der Energieverkauf ermöglicht es ihr, sich zum Teil selbst zu erhalten, da sie einen bestimmten Einnahmebetrag zurückbehalten kann - ein wichtiger Punkt, der ihr Bestehen, auch politisch, gesichert hat. Andere, kleinere Einnahmen erhält sie durch den Verkauf und die Lizenzen für Kunstdüngerherstellung und andere Produkte aus dem National Fertilizer Development Center. Die zweite große Finanzquelle sind die Bereitstellungen von Bundesgeldern (Federal Treasury), die jedoch zurückgezahlt werden müssen. Gesetz-

¹ Congressional Research Service, Library of Congress (1973): Toward a National Growth Policy: Federal and State Developments in 1972. 93rd Congress, 1st Session, Senate Doc. No. 93-19, Washington, D.C., S. 29-30.

liche Änderungen in der ausgehenden Eisenhower-Periode ermöglichen es ihr seither, für den Ausbau ihres Energiesystems auch den privaten Kapitalmarkt zu nutzen. Im gleichen Zuge wurde sie auf die damals bestehende Service-Region festgelegt. Sie kann geographisch nicht mehr expandieren, dagegen können kletternde Zinssätze ihre Stromgebühren beeinflussen.

Gesamtausgaben für die Energieerzeugung und übrige Programme der TVA
1939 - 1968 (in Mio. Dollar)

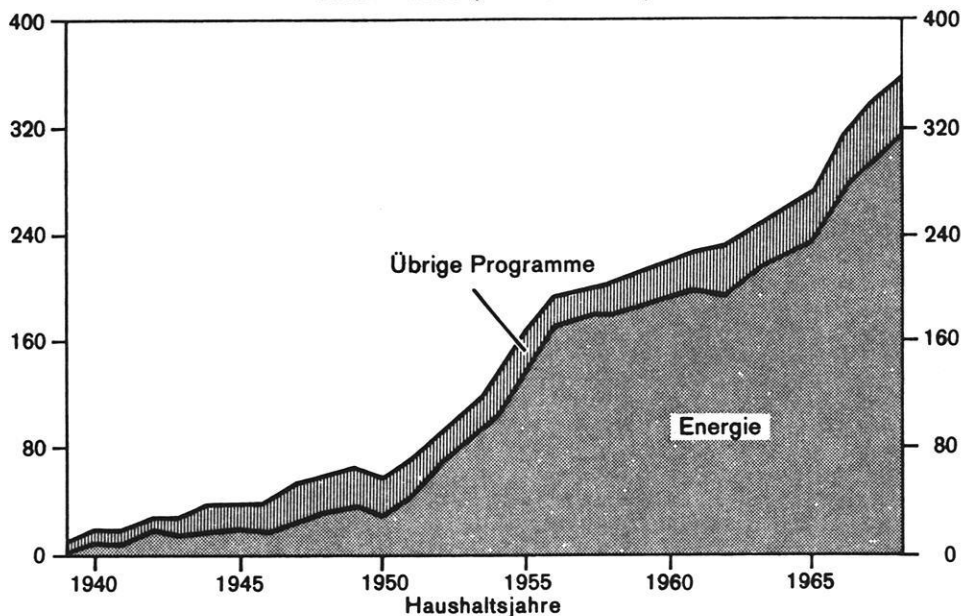


Abb. 7 -

Anmerkung: In den Summen sind auch Abschreibungen enthalten, die die Baukosten über eine lange Zeitspanne verteilen.

Quelle: Hobday, V.C. (1969): Sparks at the Grassroots. Municipal Distribution of TVA Electricity in Tennessee. Knoxville, S. 18.

3.1.1 Organisation, Arbeitsweise und Ergebnisse der TVA

Organisatorisch bedeutsam sind vor allem das Direktorium (Board of Directors) und der General Manager (Abb. 8). Das Direktorium legt den einzuschlagenden Kurs und die Programme fest und überprüft ihre Fortschritte und Ergebnisse. Einzelne Projektplanungen und andere wichtige Anliegen fordern ebenfalls seine Zustimmung. Bei der Ausführung von Programmen und Projekten legt es die organisatorischen Grundzüge fest. Während also das Direktorium die Politik der Körperschaft bestimmt, ist der "General Manager" für die Verwaltung der TVA zuständig. Seine wichtigsten Aufgaben bestehen darin, die Verbindung zwischen dem entscheidungsfällenden Direktorium und den ausführenden Abteilungen herzustellen. Er ist außerdem verantwortlich für die Koordination bei der Programmausführung. Bei seinen zahlreichen Tätigkeiten wird er von den Personalstäben im "Office of the General Manager" unterstützt.¹

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

Alle Koordinationsprobleme wurden damit nicht gelöst. Es waren ja nicht nur die Fragen der Zusammenarbeit zwischen TVA, den staatlichen, lokalen, privaten und öffentlichen Einrichtungen zu regeln, sondern es ergaben sich ganz neue Aufgaben.

Das Landwirtschaftsministerium setzte z.B. seine Arbeit in der Region fort, so daß die Tennessee-Behörde vor einer neuen Art von Koordinationsaufgabe stand. Seine Tätigkeiten

¹ Nach: Statement of Organization for the Tennessee Valley Authority, Jan. 1, 1973.

mußten nun mit dieser bereits traditionell-etablierten Behörde, die bundesweite Zuständigkeit besaß, koordiniert werden. Um diese Absprachen zu erreichen, wurde 1934 ein sog. "referendum of understanding" abgeschlossen, das die Vorsitzenden der TVA, der Landwirtschaftsminister und die sieben Präsidenten der regionalen "land-grant colleges" unterzeichneten. Die Parteien einigten sich auf ein dreiköpfiges Absprache-Komitee, doch glitt damit die Durchführung und Kontrolle der Programme faktisch in die Hände des Department of Agriculture, das von Personen kontrolliert wurde, die den "land-grant colleges" nahe standen. Durch die Nachgiebigkeit der TVA wurde auf diese Weise die Koordinationsfrage gelöst, die dadurch auch ihre Rolle als Initiator und Agrarreformer einschränkte bzw. einbüßte. Auch die Abmachungen über die Zusammenarbeit konnten nicht verhindern, daß sich Auseinandersetzungen ergaben. Offen zu Tage trat der Streit im Falle der Zulassung des Soil Conservation Service (SCS) im Tennessee-Tal, wo die TVA unter der Initiative ihrer Landwirtschaftsvertreter, die Arbeit des 1935 gegründeten Dienstes zu verhindern suchte. Der SCS konnte nur langsam in der Region Fuß fassen, doch führte dies schließlich dazu, daß von zwei Seiten parallele Erosionsprogramme durchgeführt wurden. Hätte die TVA alle Bundesministerien in ihrem Bereich ersetzt, wäre die Aufgabe einer zwischenbehördlichen Zusammenarbeit einfacher gewesen, hätte die interne Abstimmung ihrer vielfältigen Tätigkeiten aber nicht von vornherein gewährleistet. (Tab. 3) Denn es war kein Geheimnis, daß die Behörde in den Anfangsjahren von schweren Dissonanzen im geschäftsführenden Direktorium erschüttert wurde, wo verschiedene Ansichten über ihre Hauptfunktion verfochten wurden (Elektroproduzent vs. Finanzvermittler für lokale und staatliche Stellen vs. bundesstaatliche Reformbehörde). Diesen unterschiedlichen Richtungen entsprachen die drei Direktoren. Von den sehr verschiedenen Persönlichkeiten vertrat D. Lilienthal die Seite der öffentlichen Stromerzeugung, H.A. Morgan die Interessen der ansässigen Landwirtschaft

und A.E. Morgan den New Deal-Reformanspruch. Nach dem Ausscheiden des Vorsitzenden A.E. Morgan aus dem Direktorium 1938 ließen die Kontroversen dieser Art nach. Im Gefolge einer Reorganisation wurden dann noch verschiedene Übereinkommen zur Klärung der Zuständigkeiten zwischen den Abteilungen geschlossen, um Konflikte zu vermeiden. Die Behörde blieb jedoch über die folgenden Jahre hinweg ohne größere Strukturveränderungen bestehen. (Abb. 8) Der Modus, den die TVA für ihre innere Koordination fand, bestand also nicht in einer übermäßigen Zentralisierung z.B. durch das Office of the General Manager, sondern in einzelnen klärenden Abmachungen und der Absteckung von Handlungsspielräumen zwischen den Bereichen.

Eine sehr wichtige Frage war die Rolle dieser unabhängigen Bundesbehörde gegenüber den sieben Mitgliedstaaten (Abb. 9) und den Gemeinden. Die TVA trat auch hier nicht als grundlegender administrativer Reformator auf, sondern arbeitete insbesondere im Landwirtschafts- und Elektrifizierungsprogramm pragmatisch mit den örtlich existenten, öffentlichen und privaten Institutionen zusammen. David E. Lilienthal, einer der Direktoren der TVA, faßte dieses Vorgehen später unter der einprägsamen Bezeichnung "grass roots"-Demokratie zusammen.¹

Über diesen demokratischen Planungsansatz der TVA hat P. Selznick eine kritische Studie der Soziologie ihrer formalen Organisation vorgelegt,² die die inneren und äußeren Konsequenzen der "grass roots"-Doktrin zum Inhalt hat. Diese offizielle Leitidee politischen Vorgehens wurde von ihm unter zwei Fragestellungen untersucht:

1 Lilienthal, D.E. (1945): TVA: Democracy on the March. New York.

2 Selznick, P. (1949, repr. 1966): TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization. New York.

1. Wie wurden die Abstraktionen der "grass roots"-Doktrin handlungsmäßig umgesetzt ?
2. Welche Auswirkungen hatte dieses Vorgehen auf die Einstellung und die Kompetenz der TVA als Regierungsbehörde ?

Die "grass roots"-Idee selbst stellt sich als Ansatz zu einer Dezentralisierungspolitik dar. Die offiziellen Bestrebungen sollten dahingehend ausgerichtet sein, die zentrale Entscheidungsgewalt dezentralisiert zu verwalten. Worin bestanden aber die wichtigsten Voraussetzungen für die Tennessee Valley-Körperschaft als relativ autonomer Verwaltungseinrichtung ? Drei Punkte erscheinen wesentlich:

1. Das selbständige Management, d.h., daß wichtige Entscheidungen autonom gefällt werden. Die Behörde unterliegt z.B. nicht der direkten Kontrolle des General Accounting Office (GAO)¹ und sie hat die Möglichkeit, die Einnahmen für ihre laufenden Kosten zu verwenden. Sie erreicht damit eine ähnliche Flexibilität wie ein privatwirtschaftlich geführtes Unternehmen.
2. Die von ihr zu gestaltende Partnerschaft mit den Lokalverwaltungen, d.h. die Zusammenarbeit mit staatlichen und lokalen Behörden sowie privaten bzw. freiwilligen ad hoc-Gruppierungen für bestimmte Zwecke.
3. Die administrative Einheit einer einzigen Behörde, die sich der Entwicklung der Ressourcen in einer natürlichen Region widmet. Das bedeutet eine dezentralisierte, jedoch übergreifende Regionalbehörde und nicht - wie sonst üblich - die Errichtung von "field offices" durch regionalisierte Zentralbehörden. Äußerlich zeigt sich diese Strategie in der Wahl ihres Hauptsitzes in Knoxville und nicht in der Bundeshauptstadt.

¹ Damit würde sie den Gesetzen der allgemeinen Haushaltsführung und -prüfung unterliegen.

Beispiel für die interbehördliche Zusammenarbeit der TVA im Gewässer-Kontrollprogramm

Behörde:	Aufgabenbereich:	Kooperative Tätigkeit:
<u>I. National</u>		
U. S. Bureau of Chemistry and Soils	Soil	Soil survey data, advice and maps
U. S. Bureau of Reclamation	Reclamation	Reclamation data and advice Design of Norris and Wheeler Dams Loan of personnel Electric installation and power plant data
U.S. Bureau of Standards	Scientific and Industrial Standards	Testing and recommendation of engineering equipment
U. S. Civil Works Administration	Work Relief	Labor and financial assistance for survey control work
U. S. Civilian Conservation Corps	Conservation	Labor for erosion control work
U. S. Coast and Geodetic Survey	Coast Surveys	Mapping data and advice Control surveys
U. S. Federal Emergency Relief Administration	Work Relief	Labor and financial assistance for survey control work
U. S. Geological Survey	Geology	Planimetric, topographic, and aerial mapping, Exchange of personnel Mineral resource data and advice
U.S. Geological Survey, Water Resources Branch	Water Resources	Advice and data on water resources Advice on stream gaging stations
U.S. War Department, Corps of Army Engineers	Engineering	Engineering advice, data and cooperation National defense data and advice Navigation surveys Advice on lock design (design of Wheeler lock)
U.S. Weather Bureau	Weather	Weather data and advice
<u>II. State</u>		
State Highway Departments of Seven Valley States	Highways	Highway construction data and advice Loan of personnel Financial assistance for relocation of roads in reservoir areas
Tennessee Emergency Relief Administration	Work Relief	Labor for control surveys of Tennessee
Tennessee Geological Survey	Geology	Geological data and advice Exchange of personnel Mapping survey work
University of Tennessee	Education	Facilities and personnel for engineering testing work

Tabelle 3 -

Anmerkung: Die Tabelle beansprucht keine Vollständigkeit. Die Tätigkeiten der einzelnen Behörden sind von sehr unterschiedlicher Bedeutung für die TVA. Ähnliche Tabellen lassen sich für den Landwirtschaftsbereich, das Forstwirtschaftsprogramm und andere Aktivitäten aufstellen.

Quelle: Hodge, C.L. (1968 repr.): The Tennessee Valley Authority: A National Experiment in Regionalism. New York, S. 114-115.

Organisationsaufbau der TVA 1942

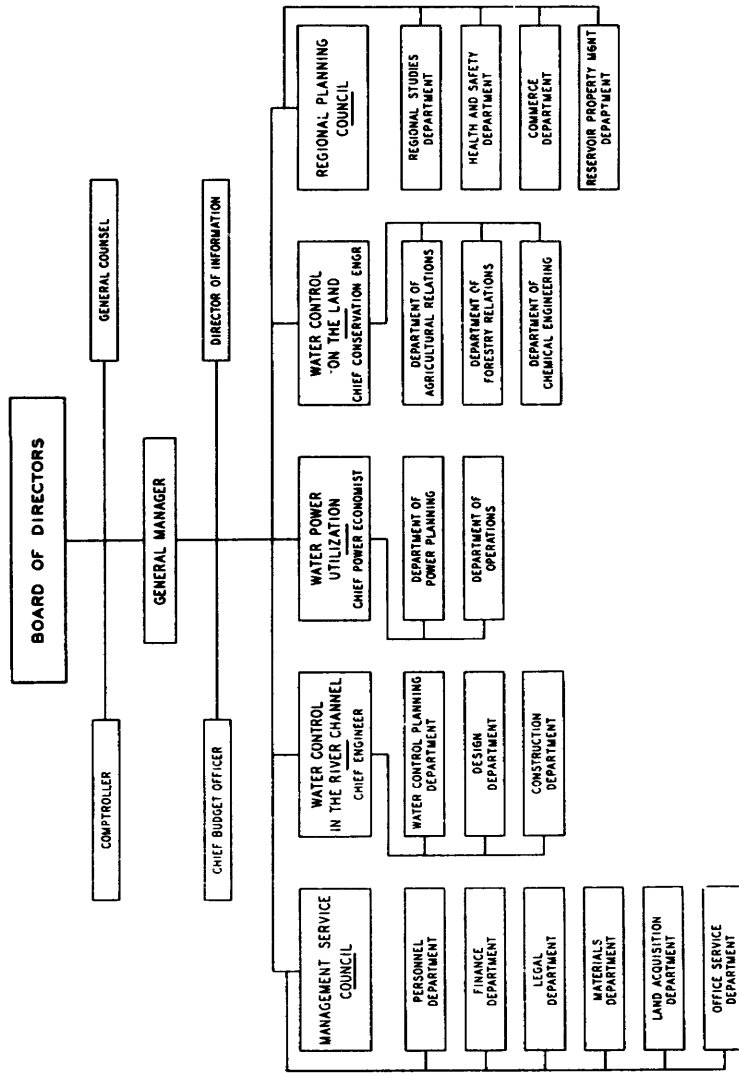


Abb. 8 -

Anmerkung: Die Behörde ruht auf drei Pfeilern: Flußentwicklung, Energie und Land- und Forstwirtschaft. Mit der Reorganisation nach 1938 wurde aus Verwaltungsgründen, zur Entlastung des Direktors, der General Manager eingeführt. Die Forstabteilung war den Agraristen zu unabhängig und wurde dem Chief Conservation Engineer, der auch der Landwirtschaftsabteilung vorstand, unterstellt. Die Abteilung für Regionalplanung wurde aufgelöst. Es blieben ein regionaler Planungsrat und ein Referat für Regionalstudien.

Quelle: Selznick, P. (1966 repr.): TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization. New York, S. 106.

Indem der Autor sich schwerpunktmäßig auf die Untersuchung des Agricultural Relations Departments innerhalb der TVA stützt, kommt er zu folgenden für die Organisation wichtigen Ergebnissen.

1. Der "grass roots"-Ansatz wurde zu einer Ideologie des Selbstschutzes. Durch seine starke Propagierung und Praktizierung konnte die Institution zum einen ihre unabhängige Stellung im Bundesapparat bewahren, gleichzeitig schuf sie sich aber die Gegnerschaft anderer

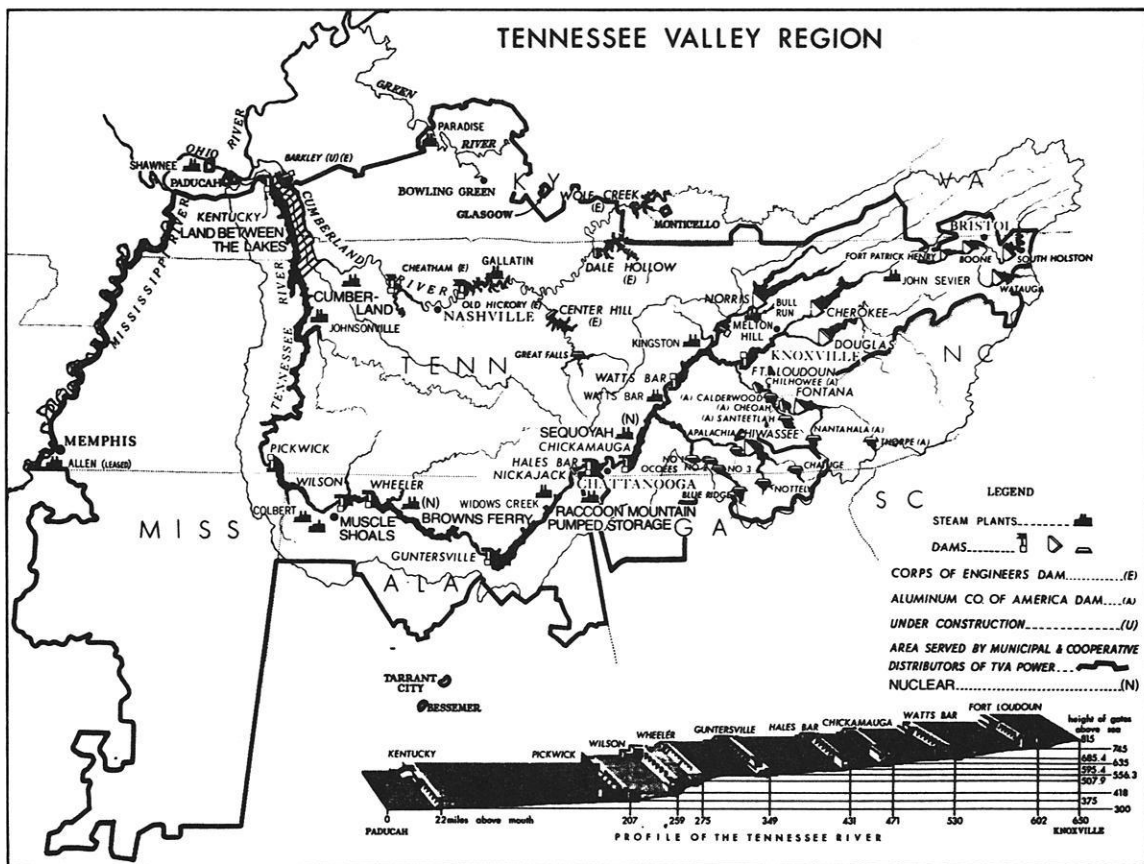


Abb. 9 -

Anmerkung: Ihr Wirkungsgebiet schließt Teile von sieben Staaten ein. Die Stromversorgungsregion reicht flächenmäßig noch über das engere, 'natürliche' Arbeitsgebiet hinaus.

Quelle: Tennessee Valley Authority, Knoxville, 1963, ergänzt auf den Stand von 1982.

Washingtoner Behörden. Die Opposition wurde insbesondere vom Department of Agriculture und vom Department of the Interior angeführt, die gegen die Ausweitung der TVA-Organisationsform auf andere Regionen fochten, was die Zukunft der Organisation selbst berührte.

2. Das Landwirtschaftsprogramm wurde an eine Verwaltungsgefolgschaft übertragen - eine Art informelle Kooptation - wodurch starke Einflußgruppen ("land-grant colleges") die Politik der TVA mitbestimmten. Die konservative Landwirtschaftsgruppe konnte z.B. den Kurs gegenüber den schwarzen "grass roots"-Institutionen festlegen, die dadurch außerhalb der Programme blieben. Diese regionale Verankerung schaffte ihr auf der anderen Seite jedoch verlässlichen Rückhalt, auf den sie in der Stunde gefährlichen Drucks von außen rechnen konnte. Aus dem Blickwinkel der Institution war die Herbeiführung dieses Zustands nicht unbedingt als Fehler anzusehen.
3. Die Zugeständnisse an das Landwirtschaftsklientel führte zu einer parteiischen Gleichschaltung, die im nationalen Rahmen unvorhergesehene Folgen hatte. Unter den Pressionen der Landwirtschaftsvertreter erkannte die TVA die Farm Security Administration nicht an und suchte die Arbeit des Soil Conservation Service in ihrem Zuständigkeitsbereich zu verhindern. Es entstand die politisch widersprüchliche Situation, daß die TVA als herausragende New Deal-Schöpfung andere Behörden gleicher Provinienz nicht unterstützte und sich praktisch gegen diese neuen Einrichtungen stellte.
4. Unter der nachdrücklichen Einflußnahme des Landwirtschaftsflügels gab die TVA ihre ursprüngliche Aufgabe als umwelterhaltende Behörde immer mehr auf. Dies zeigte sich deutlich in der internen Kontroverse um die Frage des öffentlichen Bodeneigentums als eine der umweltschützenden Maßnahmen.
5. Die Anwendung des "grass roots"-Ansatzes in der Form

freiwilliger Hilfsvereinigungen bedeutet eher die Lasten und Verantwortlichkeiten der Ausübung von Amtsgewalt aufzuteilen, als die Teilhabe an der Macht selber. Selznick betrachtet diese Handlungsweise als formale Kooptation, die zuallererst dem organisierten Zugang zur Öffentlichkeit diene, aber gleichermaßen als Legitimierungsmittel für die TVA-Tätigkeiten angesehen werden kann.

Seiner Meinung nach zeigt diese interne Entwicklung der TVA nach 10jähriger Existenz eine weitreichende Spaltung des Organisationscharakters an, durch den ihr die Kontrolle über einen bestimmten Grundbereich entglitt und eine starke Schwächung ihrer Teilrolle als eine Art Musterinstitution für den Umweltschutz zur Folge hatte.

Man kann auch nicht davon sprechen, daß die TVA in allen Programmen durchgehend das "grass roots"-Vorgehen anwandte und eine Dezentralisierungspolitik betrieb. Das hing vielmehr von der Art der ausgeführten Programme ab bzw. welche Gruppen davon berührt wurden. Die Verantwortlichkeit über den Ausbau und die Kontrolle des Flusses selbst blieb z.B. immer direkt in der Zuständigkeit der Behörde. Im übrigen wiederholte sich auch im Apparat der Tennessee-Behörde vielfach die typische funktionale Arbeitsweise, die auch sonst die Beziehungen der zentralen Ministerien zu Staaten und Gemeinden kennzeichnet: daß nämlich z.B. die Landwirtschaftsabteilung mit den lokalen 'agricultural extension services' verhandelte oder die Stromversorgungsabteilung mit den lokalen Energiegremien.

Die Auswirkungen der Tätigkeit der TVA werden heute in der erfolgreichen Verhinderung von Talüberflutungen (Abb. 10), erhöhter Schiffbarkeit und reduzierten Schiffstransportkosten (Abb. 11), der Melioration von verödeten Landflächen, der Wiederaufforstung, der Schaf-

fung von Erholungsflächen¹ und vor allem in der Energieproduktion und preisgünstigen Lieferung gesehen,² die ihrerseits wieder zu einer verstärkten industriellen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklung im Wirkungsgebiet führte (Abb. 12, 13, 14, 15, 16).

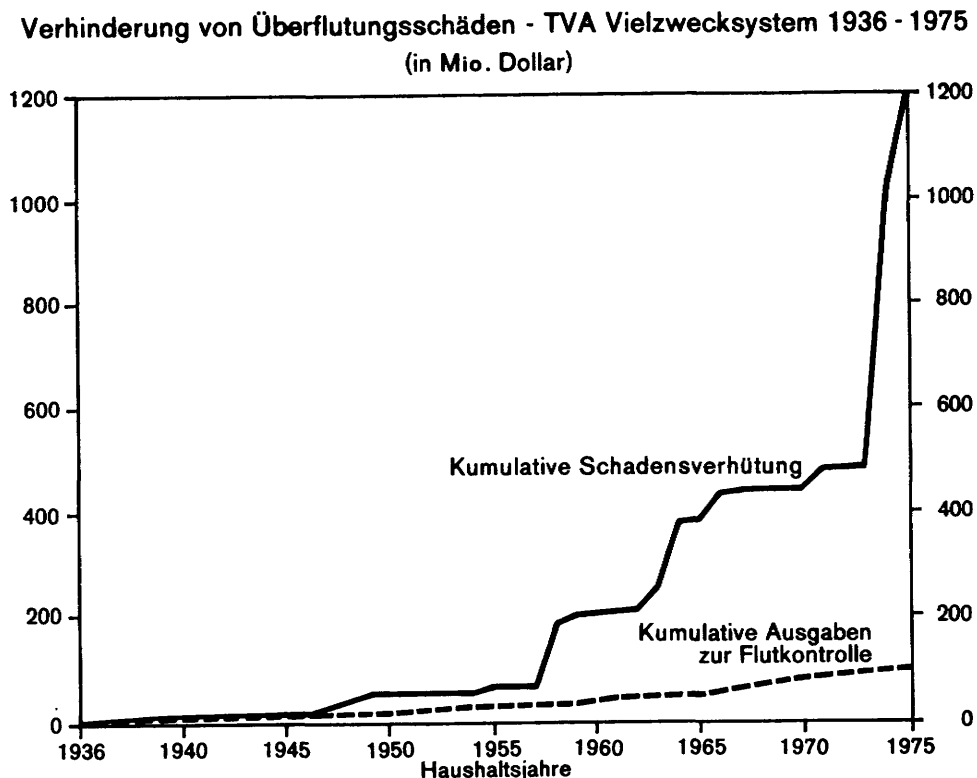


Abb. 10 -

Anmerkung: Kumulierte Schadensverhinderung und kumulierte Ausgaben für die Flutkontrolle. Die Investitionen für die Kontroll-einrichtungen selbst sind nicht enthalten.

Quelle: Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects. Oct. 28-Nov. 1, 1974, International Institute for Applied System Analysis, Laxenburg, S. 582.

1 Die TVA verwaltet nur den großen Natur- und Erholungspark "Land Between the Lakes" (Ky./Tenn.) in eigener Regie.

2 Der langjährige Vorsitzende der TVA Aubrey ("Red") Wagner äußerte hierzu in der Öffentlichkeit: "Our job is to provide all the power consumers need to prices they can afford." Time v. 29.5.1978, S. 43. Ob als privates oder öffentliches Unternehmen ist dabei nicht von vorrangiger Bedeutung.

Binnenschifffahrtsverbindungen (mit Tauchtiefe) zwischen
Tennessee River und anderen Wasserstraßen in den USA 1976



Abb. 11 -

Quelle: TVA (1976): River Traffic and Industrial Growth.
Knoxville. (veränd.)

Orte mit größeren, privaten Industrie-Investitionen entlang des Tennessee River zwischen 1933 und 1975

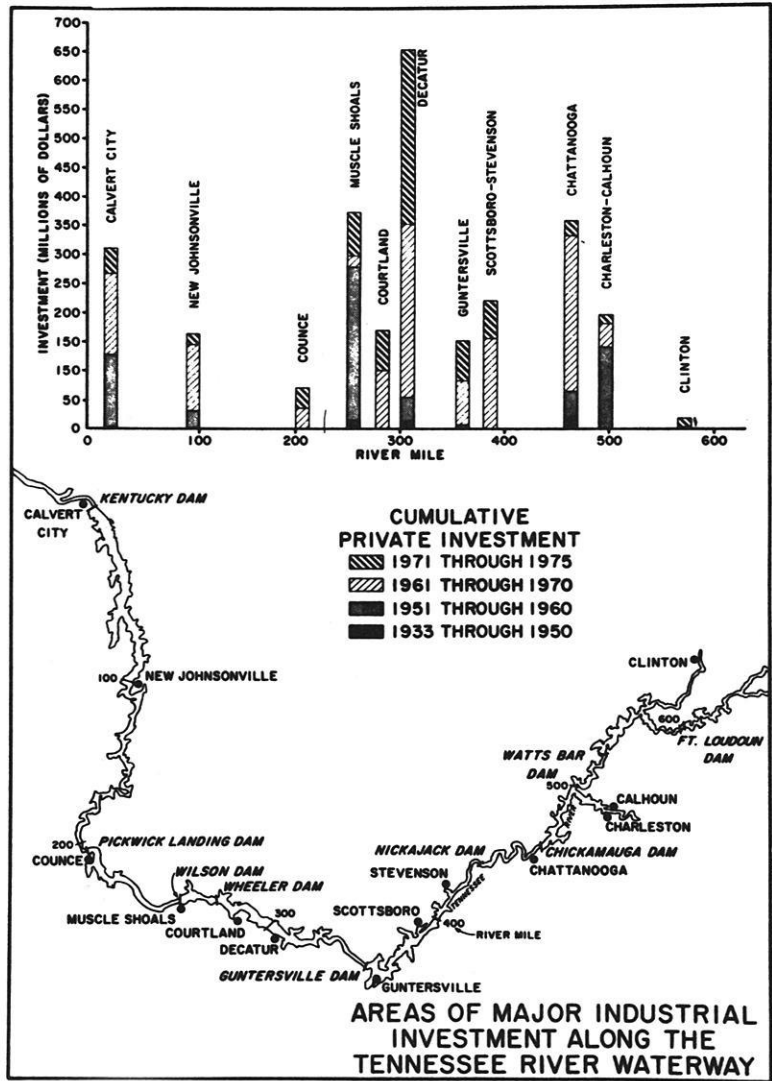


Abb. 12 -

Quelle: TVA (1976): River Traffic and Industrial Growth. Knoxville, S. 14.

Verschiedene Indikatoren für die Tennessee Valley Region und die Vereinigten Staaten 1933 und 1973

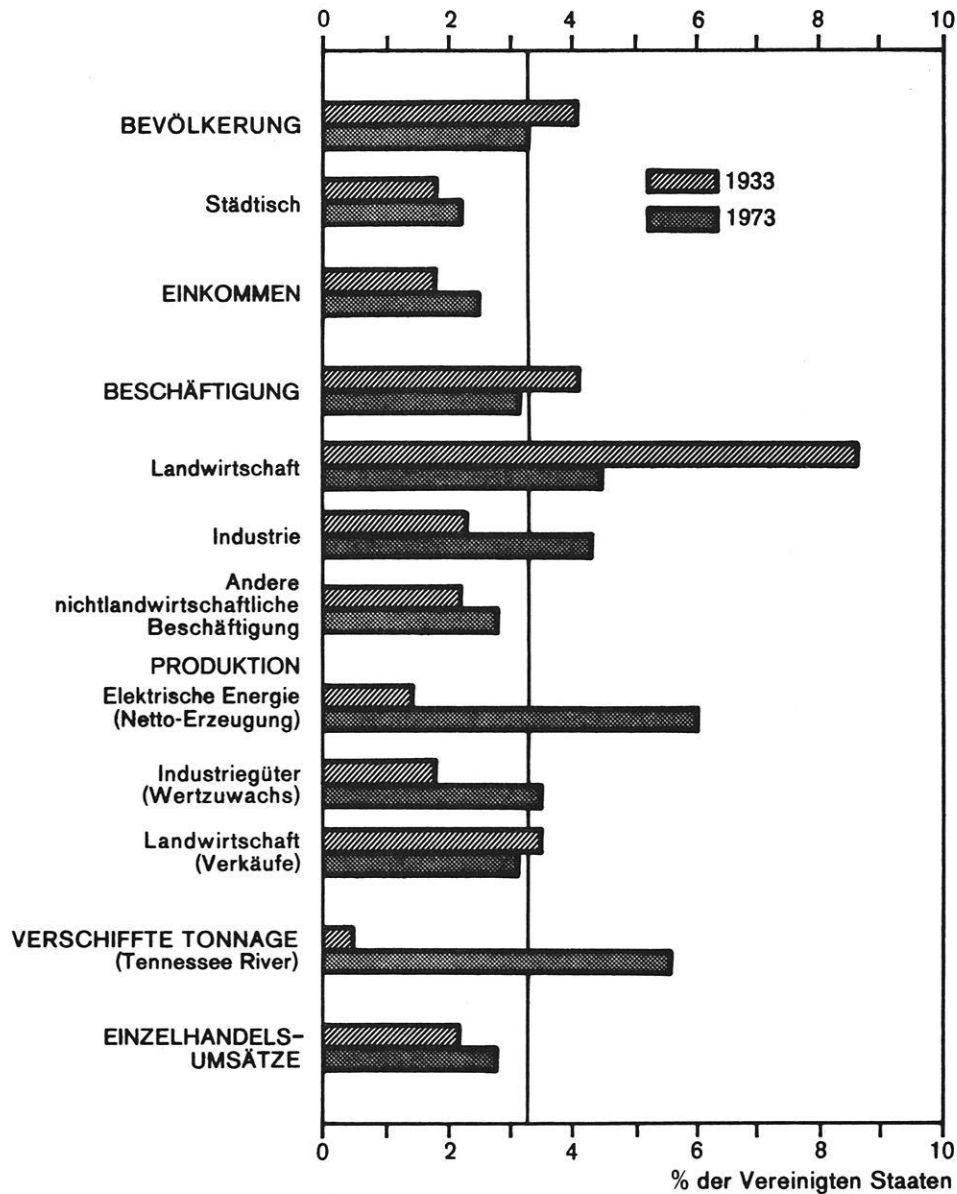


Abb. 13 -

Quelle: Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects. Oct. 28-Nov. 1, 1974, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg, S. 48.

Bevölkerung und Beschäftigung in der Tennessee Valley Region 1933 - 1973
(in Tausend)

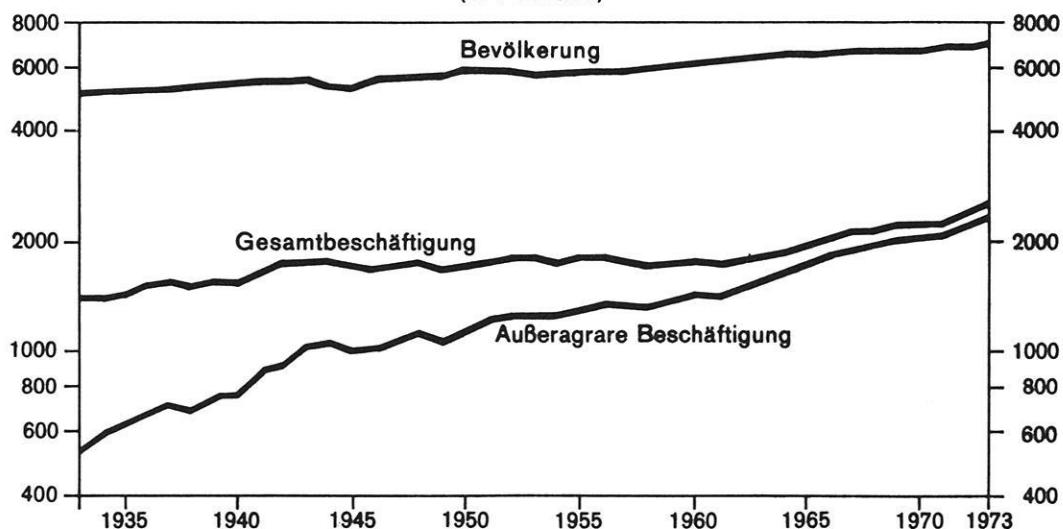


Abb. 14 -

Quelle: Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects. Oct. 28-Nov. 1, 1974, International Inst. for Applied Systems Analysis, Laxenburg, S. 58.

Veränderung der Beschäftigungsanteile in verschiedenen Sektoren
zwischen 1929 und 1974

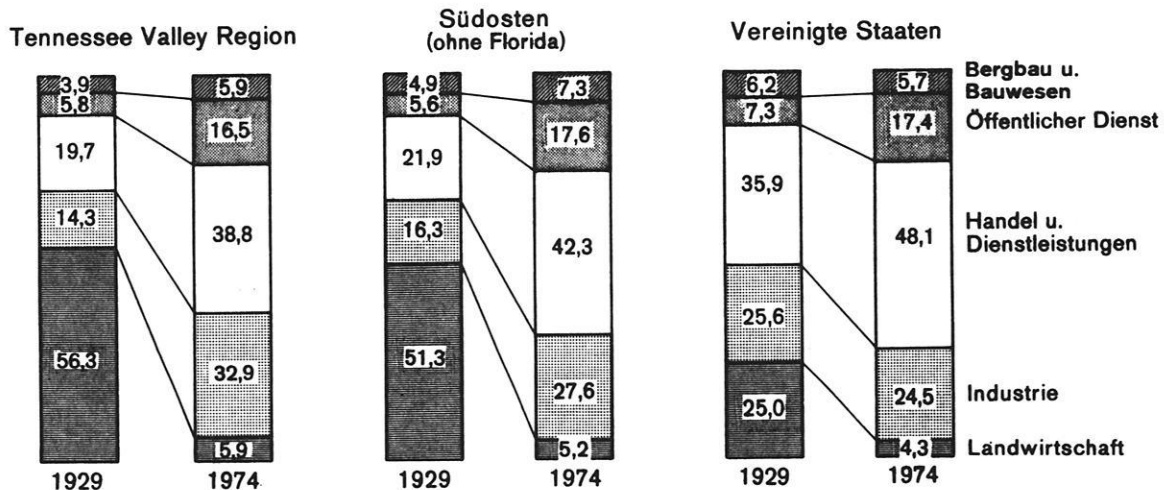


Abb. 15 -

Quelle: TVA, Regional Economics Project, Sept. 1976.

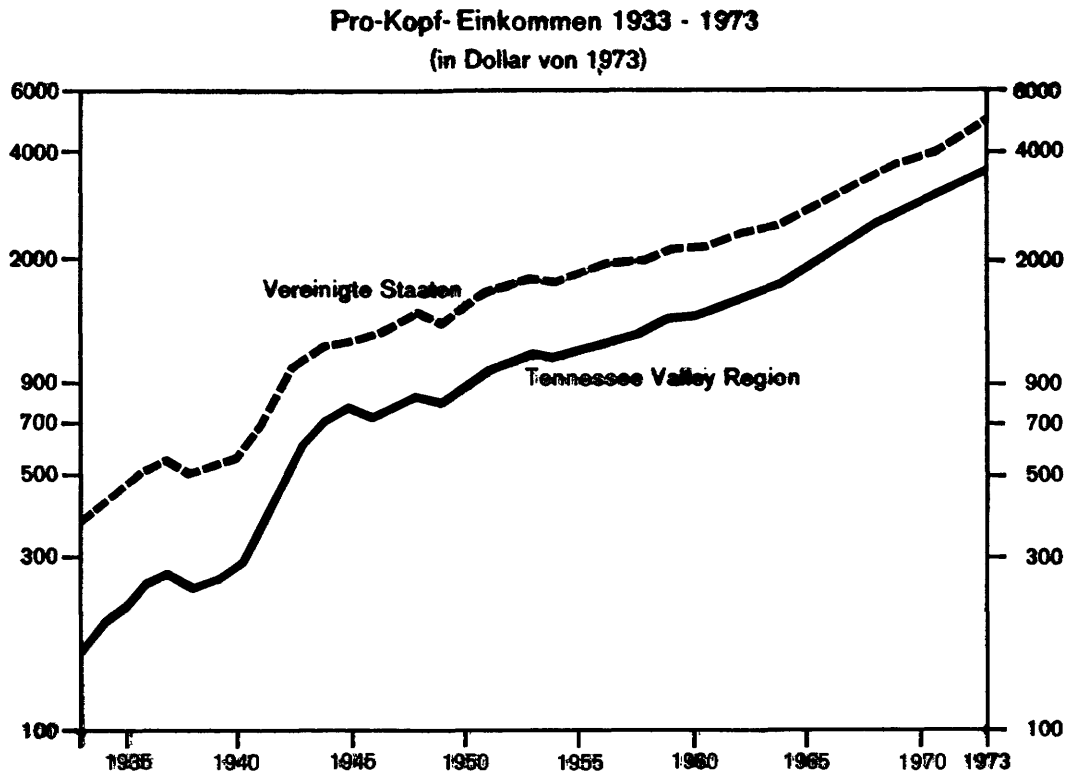


Abb. 16 -

Quelle: Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies of Large Scale Planning Projects. Oct. 28-Nov. 1, 1974, International Inst. for Applied Systems Analysis, Laxenburg, S. 65.

3.1.2 Zusammenfassung

Die TVA ist wohl nicht als politisch-radikaler Eingriff im Sinne eines sozialistischen Vorbildes zur Veränderung einer regionalen Wirtschaft oder eines nationalen Wegweisers in diese Richtung zu sehen. Dieser Einschätzung hat der Kampf und die Ausweitung der Behörde zu einem öffentlichen Stromversorgungsunternehmen immer wieder Vorschub geleistet. Der Energiesektor blieb jedoch der einzige "verstaatlichte Teil" innerhalb ihres "multiple-purpose"-Auftrages. Wenn sie außerdem noch bei der Anlage von Parks und dem Bau anderer Einrichtungen als letztem Mittel, vom Recht der Ent-

eignung mit Entschädigung Gebrauch machte, so handelte sie nicht außergewöhnlich, sondern setzte ihre Befugnisse ein, wie andere Behörden sie in solchen Fällen ebenfalls praktizieren. Ein Teil ihrer Anhänger sah in ihrem breiten öffentlichen Engagement bereits ein Anzeichen für einen wünschenswerten, von oben, durch die Administrationshintertür eingeführten Sozialismus ("backdoor socialism") und die TVA-Region selbst als ein Eiland in einem zukünftigen "sozialistischen Archipel" gleicher regionaler Institutionen.¹ Diese Betrachtung und Erwartungen waren sicher nicht realistisch. Die TVA blieb ein Sonderfall und ihre besorgten Opponenten, die sie als "creeping socialism" im privaten Getriebe der USA brandmarkten, verzerrten sie ebenfalls mit ihrer Kritik.

Am treffendsten beschreibt man sie als gelungene, sich immer stärker pragmatisch ausrichtende Institution, die zur Lösung regional angesiedelter, vornehmlich technischer Probleme, angemessen war.

Zunächst war sie gewissermaßen als organisatorisches und funktionales Experiment angelegt, das aber durch seine lange Existenz und mit seinem Erfolg immer unangreifbarer wurde. Ihre organisatorische Unabhängigkeit verhalf ihr auch, die Position im Administrationsapparat zu festigen. Sie arbeitete als räumlich dezentralisierte Behörde außerhalb Washingtons und führte dieses Prinzip in der Region durch Aufteilung der Verwaltung in verschiedene Orte und durch den "grass roots"-Ansatz weiter. Die notwendigen koordinativen Maßnahmen trachtete sie weniger durch Stärkung zentraler Schaltstellen als durch interne Abmachungen, Regulierungen, Verhaltenscodes und ad hoc-Gruppen zu meistern. Man kann die TVA aus diesen Gründen als ein relatives frühes Beispiel der "institutionellen Ökonomie" (s.S. 9) be-

¹ Barnes, P. (1974): Back-Door Socialism. Reflections on TVA. Working Papers For a New Society. Vol. II, No. 3, S. 26-35.

zeichnen, das politische Vitalität bewies. Sie begann als Experiment, paßte sich bestimmten Gegebenheiten an, schloß Kompromisse und behauptete sich damit als wirkungsvolle öffentliche Körperschaft. Die Impulse, die von ihren Vorhaben ausgingen, haben beigetragen, die ehemals landwirtschaftliche Region in einen Raum zu verwandeln, in dem die Beschäftigung im Industrie- und Dienstleistungssektor heute überwiegt. Die Kritik, die sie bei jüngeren Dammbauvorhaben (z.B. Tellico-Damm am Little Tennessee), im Atombereich (Brown's Ferry, "breeder reactor" am Clinch River), in ihrer Rolle beim Kohletagebau ("strip mining") und der Kohleverbrennung ("clean air standards") auf sich zog, konnte ihr in dieser Hinsicht wenig Abbruch tun. Präsident Carter kam dieser öffentlichen Stimmung nach und ernannte 1978 S. David Freeman zum neuen Vorsitzenden, der dem Umweltgedanken mehr Gewicht einräumte. Seine Ideen von "fitting conservation into the American concept of efficiency"¹ sollten den TVA-Kurs korrigieren und sie wieder ihrer ursprünglichen Mission näher bringen.

Auf der anderen Seite machte es die positive Beurteilung aber auch politisch schwierig, weitere Behörden dieser Art folgen zu lassen. Andere Exekutivbehörden traten aus Konkurrenzgründen nicht für sie ein und in Washington fand sich trotz des regionalen Rückhalts und allgemeiner nationaler und internationaler Anerkennung keine ausreichende politische Unterstützung, um im Kongreß Mehrheiten zu finden, die noch andere Flußbehörden dieses Typs ermöglicht hätten.

¹ Time v. 29.5.1978, S. 43.

3.2 Die sechziger Jahre: "New Frontier" und "Great Society"-Epoche

Das Jahrzehnt der 'New Frontier' und 'Great Society' war für die Stadt- und Regionalpolitik außerordentlich fruchtbar. Sieben Politikentwürfe schlugen sich in Gesetzgebungen nieder, die zwar nicht alle regionale und städtische Entwicklungsfragen direkt betrafen, aber doch in Beziehung zu den Problemen standen.¹ Das Herangehen an Lösungsansätze für besondere nationale Aufgaben bedeutete für Washington auch ein Überdenken der strukturellen Beziehungen und des finanziellen Verbundes zwischen den Regierungsebenen, die wiederum in Gesetzen wie dem Intergovernmental Cooperation Act von 1968 und dem State and Local Financial Assistance Act von 1972 zum Ausdruck kamen. Das Engagement des Bundes ließ auf allen Regierungsstufen Organisationen hervorschießen, die die traditionellen Einrichtungen teilweise in neuen Körperschaften ("multicounty", "multistate") zusammenfaßten und ein beziehungsreiches Netzwerk von Verwaltungslinien und Koordinierungssträngen etablierten. Die Millionenbeträge für einzelne Programme summierten sich in diesem Paket von Struktur- und Förderungsmaßnahmen zu Milliardenausgaben für Staaten und Gemeinden.

Die Gesetze aus den Jahren 1961/62 waren keine Regionalprogramme im eigentlichen Sinne, waren aber für Gebiete zugeschnitten, die aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur die

¹ Area Redevelopment Act of 1961, Accelerated Public Works Act of 1962, Manpower Development and Training Act of 1964, Economic Opportunity Act of 1964, Public Works and Economic Development Act of 1965, Appalachian Regional Development Act of 1965, Housing and Urban Development Act of 1966. Allerdings gab es im vorausgegangenen Jahrzehnt bereits Versuche, gesetzgeberisch aktiv zu werden. Diese Vorstöße waren jedoch nie recht wirksam, da sie entweder nicht gesetzeskräftig wurden oder finanziell zu beschränkt waren. Für über fünf Jahre blieb z.B. der Area Redevelopment Act durch politische Opposition im Kongreß stecken.

stärksten Auswirkungen der periodischen Konjunkturkrisen (oder auch den technologischen Wandel der Produktionsmittel) zu spüren bekamen.¹ So wurde im Arbeitskräftegesetz 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 Programm, Small Business Loans. Die Area-Redevelopment-Gesetzgebung stellte den ersten größeren Versuch seit der Gründung der Tennessee Valley Authority (1933) dar, notleidenden Gebieten, direkte Unterstützung zukommen zu lassen.

Im Department of Commerce wurde die Area Redevelopment Administration (ARA)² eingerichtet, deren Aufgabe es war, mit der Privatwirtschaft, den Gemeindeorganisationen sowie mit den Staats- und Bundesbehörden zur Unterstützung der Armutgebiete 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

1 Die Darstellung der Jahre 1961-65 nach Vollmar (1976, 1), S. 203.

2 Dazu Levitan, Sar, A. (1964): Federal Aid to Depressed Areas. An Evaluation of the Area Redevelopment Administration. Baltimore.

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 sollten darin enthalten sein. Gegen Ende des Programms 1965 wurden mit begrenzten Mitteln über 1000 "counties" gefördert (etwa ein Drittel der gesamten USA, Abb. 17). Die Erfolge dieser Bemühungen waren durch die Zersplitterung der Fördermittel, die unzureichende Konzeption¹ 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 Programms.² (S.a. Kap. 3.3)

3.2.1 Der Appalachian Regional Development Act (ARDA) als Beispiel eines Regionalprogramms zur Entwicklung eines Depressionsgebiets

Äußeren Anlaß zur Entstehung der Gesetzgebung boten zwei Flutkatastrophen in der Appalachen-Region (1957 und 1963), die die Conference of Appalachian Governors (CAG) veranlaßten, vom Bund nicht nur Katastrophengelder, sondern auch die Bildung einer Federal-State-Commission zu fordern, die ein umfassendes Entwicklungsprogramm für die Region aufstellen sollte. Aufgrund dieser Forderung und aus der Kri-

1 Die das Programm kennzeichnende Fortschrittsorientierung wird von Cumberland als "pouring of concrete" (Ausrichtung auf reine Bauvorhaben) bezeichnet. Cumberland (1971), S. 75.

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

Fördergebiete der Area Redevelopment Administration 1963

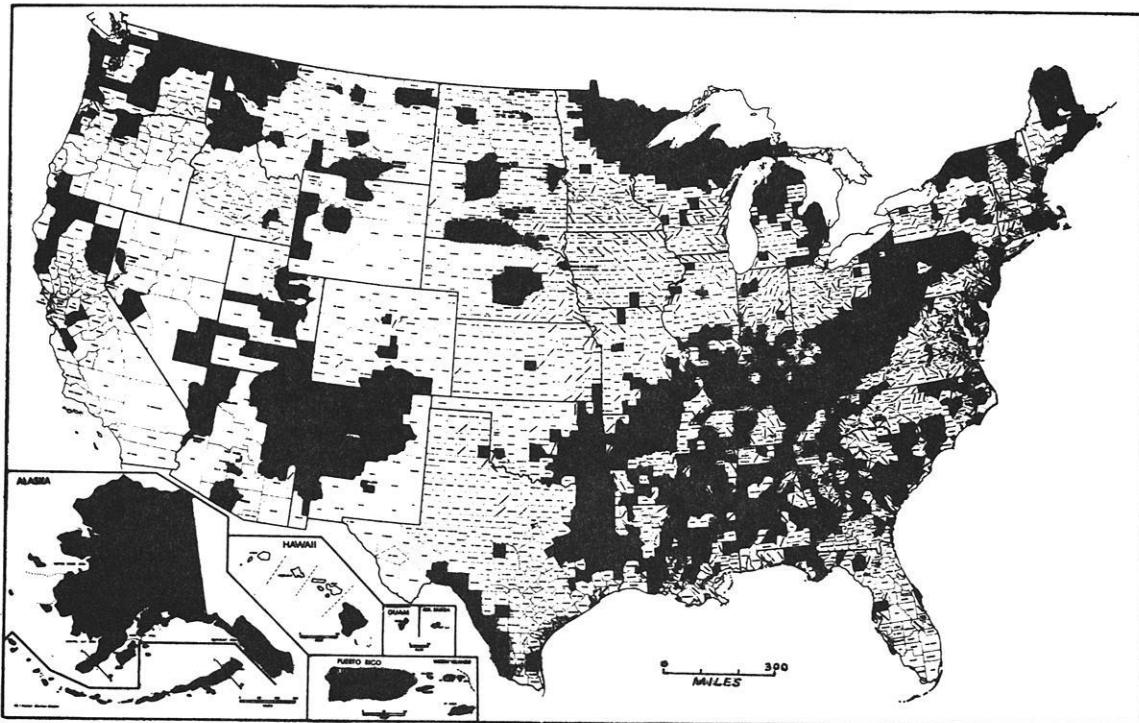


Abb. 17 -

Anmerkung: Die Karte zeigt die größte räumliche Ausdehnung des Programms, das zu diesem Zeitpunkt 1 142 "counties" und 52 indianische Reservations einschloß.

Quelle: Rothblatt (1971), S. 40. Nach: U.S. Dept. of Commerce (1963), Area Redevelopment Administration, Washington, D.C.

tik an der Area Redevelopment Administration (ARA)¹ folgte sehr schnell die Einrichtung der President's Appalachian Regional Commission (PARC), die beauftragt wurde, die Probleme der Region zu untersuchen und einen regionalen Plan zu entwickeln.²

1 ARA = Area Redevelopment Administration. 1961 durch Gesetz eingeführt und im Dept. of Commerce angesiedelt. Sie arbeitete vier Jahre lang und vergab Darlehen zur Schaffung von industriellen Arbeitsplätzen sowie Zuschüsse zu öffentlichen Vorhaben in Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und niederm Lebensstandard.

2 Nach Cumberland (1971, S. 90) liegen die Gründe für die Gesetzesinitiation in den Wahlen zur Präsidentschaftskandidatur in West Virginia, bei denen die Kandidaten (J.F. Kennedy, R.M. Nixon)

Die PARC selbst setzte sich aus Vertretern der größten Bundesbehörden (z.B. Dept. of Commerce, Interior, HUD, Agriculture usw.) und der einzelnen Appalachenstaaten zusammen und erstellte einen Bericht, in dem die Region als geographisch und statistisch "apart" vom übrigen Amerika bezeichnet wird und dadurch gekennzeichnet sei, daß das Einkommensniveau niedrig sei, hohe Arbeitslosigkeit herrsche, ein nur geringer Urbanisierungsgrad erreicht sei, große Mängel im Erziehungswesen beständen und der Lebensstandard ganz allgemein niedrig sei.¹

Die Empfehlungen der Kommission waren breit gehalten, das Hauptziel ihres Entwicklungsprogramms bestand darin, eine Beschäftigungsbasis zu erreichen, die der Bevölkerung einen gleichen "level of dignity and prosperity" ermöglichen sollte wie im übrigen relativ wohlhabenden Teil des Landes. Um dies zu gewährleisten, müssen öffentliche Investitionen die Grundlage schaffen, "on which private enterprise can then build its own job-producing structure".²

Nach der Amtsübernahme Präsident Johnsons und der Verkündung seiner "State of the Union Message" im Januar 1964, in der unter dem "War on Poverty"-Motto verschiedene Programme zur Arbeitsplatzbeschaffung angekündigt wurden, wurde der PARC-Plan etwas geändert. Da für diese zusätzlichen Programme erhebliche Gelder benötigt wurden, kürzte man die Mittel für den Bereich "human resource development" im PARC-Plan, wodurch die technisch-infrastrukturelle Seite des Programms mehr Bedeutung erhielt.

PARC schlug zunächst eine eigenständige "Appalachian Deve-

mit den ernstesten Problemen der Region bekannt wurden, und eine breitere Öffentlichkeit davon Kenntnis nahm.

1 PARC (1964): Appalachia. A Report by the President's Appalachian Regional Commission 1964. Washington. D.C., S. 1-17.

2 PARC (1964): S. 26 und 28.

lopment Corporation" vor, eine Körperschaft, die sich aus Vertretern von Bundesministerien und den Gouverneuren der betreffenden Staaten zusammensetzen sollte. Ihre vorgesehenen Funktionen waren gemischter Art. Sie sollte einen Entwicklungsplan für die Region aufstellen und die von verschiedenen Antragstellern (Staaten, Lokalbehörden, Privatorganisationen) eingereichten Programme mit den eigenen Planungen abstimmen. Eine sehr wichtige Vorkehrung, die ihr Autonomie sichern sollte, waren bundesstaatliche Garantien für die Ausgabe von Obligationen. Auf dieser finanziellen Grundlage sollten eine Reihe von Wohlfahrts-, öffentlichen Arbeitsprogrammen usw. in Zusammenarbeit mit anderen Washingtoner Behörden ausgeführt werden.

Das damalige Bureau of the Budget (BOB) machte gegen diese Organisationsform nicht nur verfassungsmäßige Gesichtspunkte geltend, sondern fand auch die vorgesehene Arbeitsweise unpraktikabel, weil die Abstimmungsprozedur, die ungeklärten Zuständigkeiten und die finanzielle Kontrolle schwere Hindernisse darstellen würden. Letztlich ließen sich die PARC-Vorschläge wegen dieser Einwände auch im Kongreß nicht durchsetzen. Nach einigem politischen Tauziehen zwischen BOB und Legislative blieb eine gemischte Kommission, an der Bund und Staaten beteiligt waren, im Gesetz erhalten (Appalachian Regional Commission = ARC). Sie hatte jedoch nur die Aufgabe, Pläne und Programme zu entwickeln und zu koordinieren, Prioritäten aufzustellen und Projektausgaben zu empfehlen.

Nicht befugt war sie, die Ausgaben tatsächlich vorzunehmen, was den ausführenden Behörden vorbehalten blieb. Ihr Mandat war also zunächst breit, aber damit auch etwas unbestimmt, angelegt. Das Entscheidende, nämlich über eigene Programm-gelder verfügen zu können, blieb ihr versagt.

Im März 1965 unterzeichnete Präsident Johnson die mit breiter Zustimmung des Kongresses gebilligte Gesetzesvorlage als Appalachian Regional Development Act of 1965 (ARDA). Erst zwei Jahre nach ihrem Entstehen wurden ihr diese Befugnisse teilweise zugestanden, womit sie sich in die Reihe der etablierten "grant-in-aid"-Verwalter einreihete.¹ Die Präambel umreißt den Zweck des Gesetzes sehr weitschweifig:

"... It is, therefore, the purpose of this Act to assist the region in meeting its special problems, to promote its economic development, and to establish a framework for joint Federal and State efforts toward providing the basic facilities essential to its growth and attacking its common problems and meeting its common needs on a coordinated and concerted regional basis. The public investments made in the region under this Act shall be concentrated in areas where there is a significant potential for future growth, and where the expected return on public dollars invested will be the greatest. The States will be responsible for recommending local and State projects, within their borders, which will receive assistance under this Act. As the region obtains the needed physical and transportation facilities and develops its human resources, the Congress expects that the region will generate a diversified industry, and that the region will then be able to support itself, through the working of a strengthened free enterprise economy."²

Der Text ist in vier Teile gegliedert:

Teil 1 ("title") behandelt Organisation und Funktion der Kommission

Teil 2 die speziellen Programme

Teil 3 die administrativen Vorschläge und

Teil 4 die Bereitstellungen und verschiedene Verfügungen.

Sektion 101 und 102 des ersten Teils ("title I") betreffen die Kommissionszusammensetzung, Abstimmungsmodalitäten und Kommissionsfunktionen.

1 "Grants-in-aid" sind die üblichen Finanzausschüsse aus Bundesprogrammen. Sie unterteilen sich in "block-grants" und "categorical grants", die nur für ein Aufgabenfeld mit näherer Zweckbestimmung gewährt werden. Seit den Gesetzesergänzungen von 1967 spricht man deshalb auch von einem semiautonomen Status der Kommission.

2 Appalachian Regional Development Act of 1965. Public Law 89-4, 89th Congress, March 9, 1965, S. 1.

Nur einige Passagen im Gesetz beziehen sich allerdings auf die Zusammensetzung der Bund-Staaten-Kommission, den Modus zur Bestimmung der Vorsitzenden und den Weg der Entscheidungsfällung. Der "federal cochairman" wird vom Präsidenten mit Rat und Zustimmung des Senats ernannt. Die einzelnen Appalachenstaaten entsenden je einen Vertreter, entweder den Gouverneur oder einen ernannten Stellvertreter, und wählen einen zweiten "cochairman" aus ihren Reihen.¹ Entscheidungen werden so gefällt, daß Kommissionsbeschlüsse das bestätigende Votum des "federal cochairman" und die Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedstaaten benötigen (Abb. 18).

Die wichtigsten Kommissionsfunktionen sind:

1. Die Entwicklung von umfassenden und koordinierten Plänen und Programmen auf kontinuierlicher Basis, wobei Prioritäten festgelegt werden.
2. Die Durchführung und Förderung regionsbezogener Forschungen und Untersuchungen.
3. Die Unterstützung zur Bildung lokaler Gebietsentwicklungsdistrikte (Local Development Districts, LDDs).
4. Die Ermutigung zu privaten Investitionen in industriellen, kommerziellen und Erholungs-Projekten.
5. Die Bildung einer Sammel- und Koordinierungsstelle für die Appalachen-Programme.

Im vierten Teil in Section 403 wird die Appalachenregion (11 Staaten ohne N.Y und Miss., die später beitraten) definiert (Abb. 19). Die Zuschußmittel ("grants-in-aid") der Kommission sind auf öffentliche Infrastrukturmaßnahmen gerichtet und setzen sich zusammen aus Straßenbaumitteln, die in

1 Der "state cochairman" ist der formale Gegenpol zum "federal cochairman". Wichtiger ist jedoch der funktionale Posten des "state regional representative", der permanent in Washington weilt und stets Zugang zur Kommission und zum Kongreß hat. Seine Position war im Gesetz nicht vorgesehen, sondern wurde von den Staaten erst nachträglich geschaffen. Der "federal cochairman" ist dem Präsidenten verantwortlich, d.h. praktisch dem Office of Management and Budget (OMB, dem früheren BOB). Das OMB versuchte verschiedentlich Kontrollen aufzubauen, die aber nicht sehr wirksam wurden. Der "federal cochairman" ist weniger als

jedem fiskalischen Jahr den Hauptanteil ausmachen (üb. 50 %; s. Tab. 4), Geldern für Gesundheitseinrichtungen, Berufsschulen, sowie Abwasseranlagen. Sog. "supplemental grants" ermöglichen eine Aufstockung des Bundesanteils bis zu einer Höchstgrenze (80 %).¹ Dadurch können die Haushalte der Einzelstaaten und Gemeinden erheblich entlastet werden. Außerdem sind geringere Beträge für die Wiederherstellung von Kohleabbaugebieten, Administrationsausgaben von lokalen Entwicklungsdistrikten und für Forschungs- und technische Hilfe vorgesehen. (Tab. 5 und Tab. 6)

3.2.1.1 Rolle, Arbeitsweise und Ergebnisse der ARC

Die genehmigten und bereitgestellten Mittel werden formal dem Präsidenten (als "block grants"²) zugeteilt, der sie an den "federal cochairman" der ARC weiterleitet. Sobald die Projekte genehmigt waren, gingen sie von hier an die ausführenden Behörden. Die ARC hatte also eine gewisse, jedoch nicht vollständige Kontrolle über den Ausgabenprozeß. Sie mußte sich mit der jeweiligen Behörde, in der bestimmte "grants" angesiedelt waren, einigen. Dieses Prozedere verlief ohne größere Reibungen, solange es sich in den gewohnten rechtlichen und verwaltungspraktischen Bah-

Vertreter der Bundesregierung in der Kommission zu sehen, sondern soll umgekehrt ihre Interessen vor den anderen Behörden und dem Kongreß vertreten. Theoretisch kann er ein Veto gegen bestimmte Vorhaben einlegen, was aber noch nicht geschehen ist.

1 Erhältlich waren diese Ergänzungsgelder für folgende Gesetze: Federal Water Pollution Control Act, Watershed Protection and Flood Prevention Act, Title VI of the Public Health Service Act, Vocational Education Act, Library Services Act, Federal Airport Act, Part IV of Title III of the Communication Act, Higher Education Facilities Act, Land and Water Conservation Fund Act, National Defense Education Act.

2 "Block grants" werden unter allgemeinen Verwendungsbestimmungen vergeben, sie können flexibler eingesetzt werden als die "categorical grants". (s.a. Kap. 4.1).

Organisationsaufbau der Appalachian Regional Commission

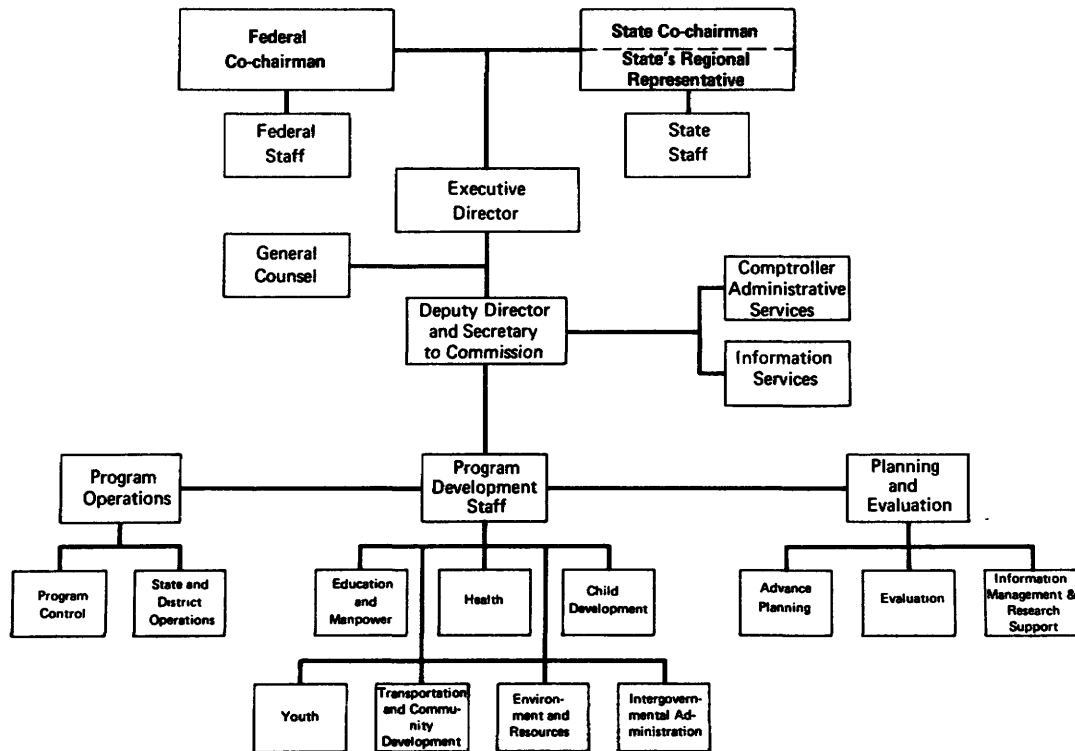


Abb. 18 -

Anmerkung: Der Vorteil, der sich für die Mitglieder aus dieser Organisationsstruktur ergibt, ist der Kommissionszugang von zwei Seiten und ihre Arbeit in Richtung auf die beiden Ebenen im Verwaltungsföderalismus. Die Zwischenstellung der Kommission kann aber auch Nachteile bringen, weil dadurch Verzögerungen im Projektablauf eintreten können. In vielen Fällen lagen nämlich ihre Ausgaben zeitlich hinter der Mittelbereitstellung zurück.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972): Multistate Regionalism. A-39, Washington, D.C., S. 32.

Appalachenregion 1968

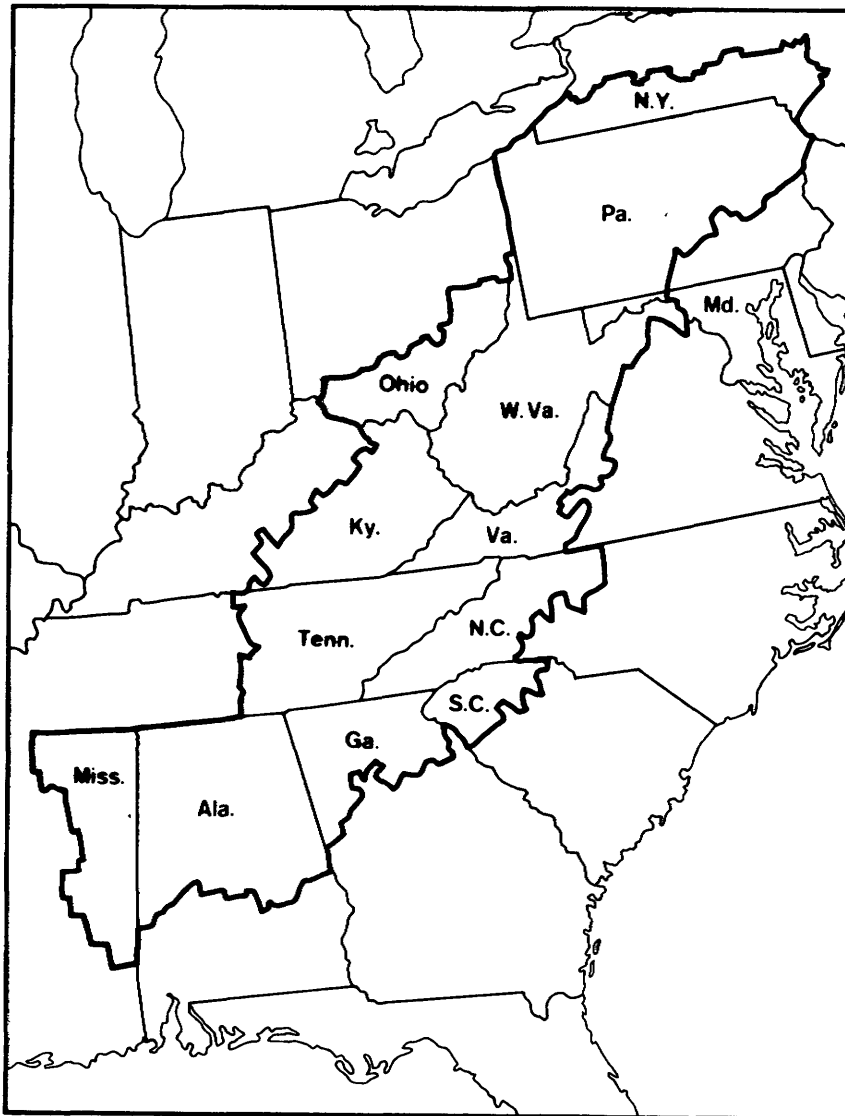


Abb. 19 -

Anmerkung: Zwischen 1965 und 1968 sind Teile der Staaten Mississippi, New York und South Carolina in die Region eingegliedert worden, so daß die Zahl der Mitgliedstaaten auf 13 angewachsen ist. In das Appalachenprogramm ist auch ein Teil der Tennessee Valley Region einbezogen.

Quelle: Vollmar, R. (1976,2): Regionalplanung in den USA. Das "Appalachian Regional Development Program" am Beispiel von Ost-Kentucky, Abh. d. Geogr. Inst., Anthropogeographie, Bd. 25, Freie Universität Berlin, S. 42.

Bereitgestellte Mittel für das Entwicklungsprogramm der Appalachenregion zwischen 1965/66 und 1981
(in Tausend Dollar)

Fiscal Year	Highway	Area Development	Nonhighway		Total
			Research and LDD	Administrative	
1965-66	200 000	103 450	2 500	1 290	307 240
1967	100 000	54 700	2 750	1 100	158 550
1968	70 000	55 100	1 600	746	127 446
1969	100 000	70 600	3 000	850	174 450
1970	175 000	101 958	5 500	932	283 390
1971	175 000	119 500	7 500	968	302 968
1972	175 000	115 000	7 000	1 113	298 113
1973	205 000	127 000	11 000	1 217	344 217
1974	155 000	107 500	7 500	1 492	271 492
1975	160 000	125 000	8 500	1 747	295 247
1976	162 200	117 500	8 500	1 870	290 070
Transition Quarter	37 500	8 000	4 500	495	50 495
1977	185 000	109 500	8 500,	1 925	304 925
1978	211 300	105 000	7 400	2 083	325 783
1979	233 000	137 923	7 700	2 297	380 920
1980	229 000	120 000	7 500	3 105	359 605
1981	214 600	78 400*	6 300*	3 192	302 492*
Total	2 787 600	1 656 131*	107 250*	26 422	4 577 403*
		60,9 %	36,2 %	2,3 %	0,6 %

* = After rescission (nach den finanziellen Kürzungen)

Tabelle 4 -

Quelle: Appalachian Regional Commission (1981): 1980 Annual Report. Washington, D.C. S. 36.

1
83
1

Sektionen und Programme nach dem Appalachian Regional
Development Act von 1965¹

Bereitgestellte
Appalachenmittel
für die Haushalts-
jahre 1965-1979
in Mio. Dollar
(gerundet):

Sektion 201 - Appalachian Development Highway
System; 2350 Meilen Fernverkehrsstraßen (Korri-
dorsystem), 1000 Meilen lokale Zubringerstraßen,
50 % maximal 70 % Kostenübernahme durch den
Bund:

2 344

Sektion 202 - Demonstrationsobjekte im Gesund-
heitswesen; 80 % Baukostenübernahme durch den
Bund, Unterhaltskostenübernahme für die beiden
ersten Jahre bis 100 % durch den Bund, für die
folgenden 3 Jahre bis 50 %.

Sektion 211 - Berufsausbildungseinrichtungen;
Bundeszuschüsse für Schulbaukosten.

Sektion 214 - Ergänzungen zu den "grant-in-
aid"-Programmen des Bundes; Finanzierungszu-
schüsse für Staaten und Gemeinden für den Fall,
daß die vom Bund in verschiedenen Gesetzen fest-
gelegten Grenzen der Selbstbeteiligungskosten
nicht erreicht werden können, jedoch nicht höher
als 80 % der Kosten ("supplemental grants").

Sektion 205 - Wiederherstellung von Bergbauge-
bieten; Planaufstellung und konkrete Maßnahmen
zur Schadensbehebung.

Sektion 202 bis 205 insgesamt:

1 399

Sektion 207 - Wohnungsbaumittel

Sektion 302 - Zuschüsse für Verwaltungskosten
der zu bildenden Local Development Districts,
für Forschung und Demonstrationsprojekte; Bundes-
zuschüsse bis zu 75 % der Verwaltungskosten für
eine Periode von drei Jahren.

Sektion 203 - Landschaftserhaltung und Erosionskontrolle; 80 % der Kostenübernahme für 50 acres zu erhaltendes Land durch den Bund.

Sektion 204 - Forst- und holzwirtschaftliche Entwicklungsorganisationen; Bereitstellung bis zu 50 % des Startkapitals für private nicht-profitorientierte Gesellschaften durch den Bund.

Sektion 212 - Anlagen zur Abwasseraufbereitung; Bundeszuschüsse für Konstruktionskosten.

Sektion 206 - Übersicht über Wasserressourcen; Planaufstellung für Flutkontrollen, Flußregulierungen, Trink- und Industrierwasserversorgung, Verhinderung von Wasserverschmutzung etc.

<u>Sektion 207 bis 206</u> insgesamt:	134

Gesamtsumme:	3 877

Tabelle 5 -

Anmerkung 1: Die Art der Zusammenstellung der Sektionen und die Mittelangaben stammen aus: A Report to the Congress on the Continuation of the Appalachian Regional Commission. Appendix, Table D. Appalachian Regional Commission, Washington, D.C., 1979.

Aufteilung der Gesamtkosten für genehmigte Projekte im Appalachenprogramm nach der Herkunft der Mittel (in Mio. Dollar)

	Highway Projects:		Nonhighway Projects:	
	Cumulative through 1980		Cumulative through 1980	
Appalachian Funds	2 539,7 = 61,6 %	1 689,7 = 31,0 %		
Other Federal Funds		1 527,3 = 28,0 %		
Total Federal	2 539,7 = 61,6 %	3 217,0 = 59,0 %		
State Funds	1 573,0 = 38,2 %	478,0 = 8,8 %		1
Local Funds	8,9 = 0,2 %	1 754,4 = 32,2 %		86
Total State and Local	1 581,9 = 38,4 %	2 232,4 = 41,0 %		1
Total Eligible*	4 121,6 = 100,0 %	5 449,4 = 100,0 %		

*) Ineligible costs of projects, which are not eligible for matching federal grants, must be borne by the applicants. - Note: Through September 30, 1980, there was \$ 566 million in ineligible project costs for nonhighway programs.

Tabelle 6 -

Anmerkung: Mit dieser Tabelle wird das Prinzip bzw. die Voraussetzung der "matching funds" zur Projektfinanzierung, vor allem durch die Staaten und Kommunen, verdeutlicht.

Quelle: Appalachian Regional Commission (1981): 1980 Annual Report. Washington, D.C., S. 38. - (veränd.) -

nen vollzog. Wurden neue Programme verabschiedet, wie z.B. Demonstrationsprojekte im Gesundheitswesen ("health care demonstration", Abb. 20), erhob sich, wie in diesem Fall sehr bald, die strittige Frage der Zuständigkeit zwischen HEW (Health, Education and Welfare) und der ARC. Währte dieser Zustand über längere Zeit, wirkte er sich nachteilig auf das Programm aus, weil das Interesse der Behörde erlahmte, die normalerweise damit beauftragt war.

Das eigentliche Anliegen der ARC als Regionalbehörde, auch geographisch umfassend an die Aufgaben heranzugehen, wurde bereits in der Gesetzespräambel eingeschränkt, wo die Staaten in ihrer Verantwortlichkeit für Projekte angesprochen werden. Auch die Kommission handelte in dieser Weise, so daß es - abgesehen von den technischen und koordinativen Schwierigkeiten bei einem so großräumigen Unternehmen - politisch nicht möglich war z.B. einen Appalacheninvestitionsplan aufzustellen. Jeder Staat entwarf seinen eigenen Plan und nur er oder seine Untereinheiten konnten Projekte beantragen, wobei dann der Weg über den betreffenden Staatsvertreter in der ARC führte. Das Appalachenprogramm setzte sich also aus vielen Subprogrammen zusammen, die den Wünschen der Staaten entsprachen und untereinander nicht weiter abgesprochen waren. Die Stellung jedes einzelnen Mitgliedstaates und seine Rolle in der Organisation zur Wahrnehmung eigener Interessen war gesichert, wohingegen die Region selbst künstlich geschaffen wurde. Die Staaten entschieden, welche "counties" einbezogen werden sollten, die Region lag nicht fest, sondern wurde im Laufe der Zeit erweitert, und es bestand kein Gefühl der Zusammengehörigkeit und Einheit.¹

Eine Zusammenarbeit fand dennoch statt, und zwar hauptsäch-

¹ Um dies zu fördern, war auch der Vorschlag gemacht worden, daß die Staaten sich nicht alle selbst vertreten, sondern mehrere gewählte Repräsentanten für die Region auftreten sollten. Diese Anregung wurde aber nicht weiter berücksichtigt.

Gebiete in der Appalachenregion mit Demonstrations-
projekten im Gesundheitswesen nach Sektion 202 des
ARDA

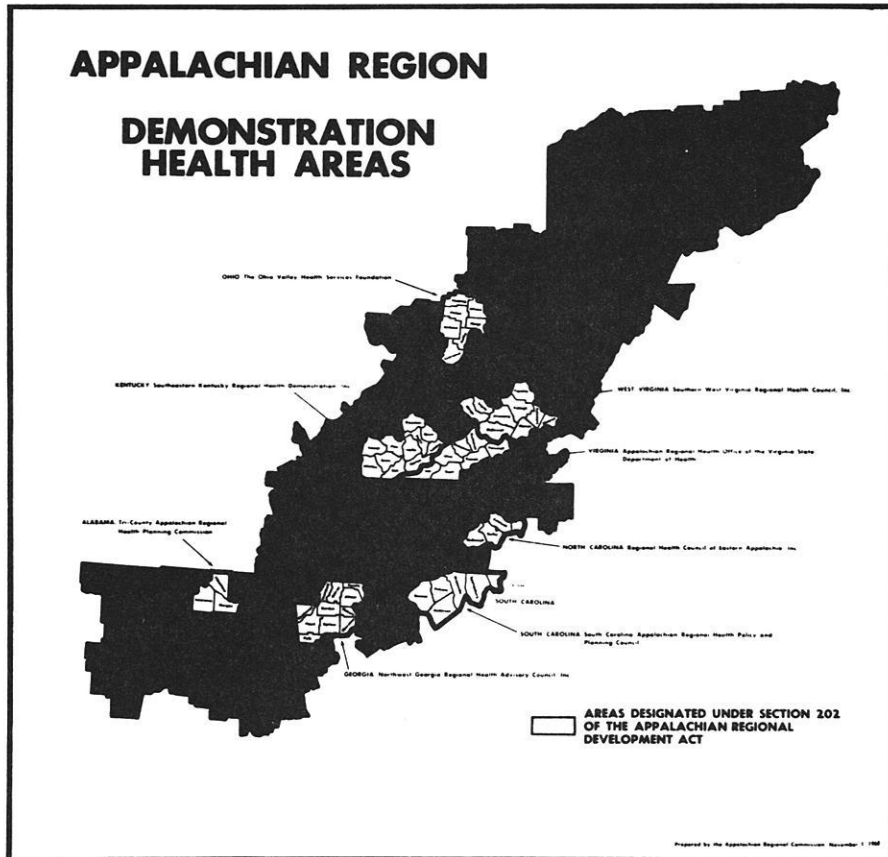


Abb. 20 -

Quelle: Appalachian Regional Commission (1968): State and Regional Development Plans in Appalachia. Washington, D.C., S. 72.

lich dort, wo es die konfliktträchtige Mittelaufteilung untereinander betraf und sich die Streitfälle konzentrierten und überdeutlich wurden. Schon kurz nach der ARC-Gründung bemühte man sich deshalb Abhilfe zu schaffen und einigte sich auf einen Satz von Verteilungsformeln für fast alle Teilprogramme. Die Berechnungsart berücksichtigte z.B. Bevölkerungsanteil und Pro-Kopf-Einkommen und staatspezifische Faktoren für bestimmte Programmfunktionen, wie beispielsweise die Zahl der Farmen mit niedrigen Einkommen für das Programm zur Landschaftserhaltung (Sektion 203).¹ Wo keine Aufteilungsformeln existierten, wie etwa bei nachträglich eingeführten Programmen, entfachte dieser Zustand neue Auseinandersetzungen zwischen den Staaten.

Um den Bedürfnissen der Mitgliedstaaten besser zu entsprechen, gelangte man in der Kommission auch zu einer gewissen Flexibilität in der Handhabung der "categorical grants-in-aid".

Die Staaten konnten sie austauschen, um bestimmte Präferenzen zu befriedigen bzw. die Mittel nicht zu lange ungenutzt zu lassen. Um die Projektgenehmigung zu beschleunigen und politischen Kuhhandel auszuschließen, übertrug die Kommission die Entscheidungsbefugnis an ihr Exekutivkomitee ("federal cochairman", "'states' regional representative", executive director"). Was im Komitee entschieden wurde, übernahm die Kommission gewöhnlich diskussionslos und stimmte den Projekten meist als Gesamtpaket zu.

Ob sich Bund und Staaten gleichberechtigt gegenüberstanden, ist mehr eine theoretische Frage. In der Praxis hat Washington den Gebergestus und die Staaten den Empfängersta-

¹ Einzelheiten über die Zusammensetzung und Berechnung der "allocation formulas" (Variablen, Parameter) primär für die "non-highway"-Sektionen führt Rothblatt (1971), S. 94-103 aus.

tus. Da keiner von ihnen eine eigene zusammenhängende Politik zur wirtschaftlichen Entwicklung vorzuweisen hatte, lag es in der zentralen Organisation, Initiativen in dieser Richtung zu entfalten. Von ihr kamen die Vorschläge, welche Politik eingeschlagen werden sollte, sie begutachtete die Staatspläne und Projektanträge, während die andere Seite ihre Entscheidungen abwarten mußte.

Worauf die Kommission mit einem gewissen Nachdruck bestand, waren standörtliche Investitionskriterien. Im Gesetz wird dies bereits festgehalten, da nur dort öffentliche Gelder investiert werden sollen "where there is a significant potential for future growth, and where the expected return on public dollars invested will be the greatest".¹

Die Staaten sahen sich also veranlaßt, Gebiete zu bestimmen, die solche Wachstumserwartungen erfüllen würden. Mit welchem Zündstoff sich dieser ganze Komplex zu entfalten begann, wurde deutlich, als 1965 die Ergebnisse einer Studie des Litton-Beratungskonzerns durchsickerten. Litton Industries Inc. war beauftragt worden, Wachstumsgebiete im Appalachenraum aufzuzeigen und kam zu dem Schluß, daß West Virginia und Ost-Kentucky so gut wie keine Entwicklungszonen aufweisen würden. Die Staaten gerieten in Gefahr, keine Investitionsgelder zu erhalten und ihre Reaktion zeigte, daß sie nicht gewillt waren, solche Folgerungen hinzunehmen. Vom Sitz der Kommission in Washington verlautete denn auch alsbald, daß öffentliche Ausgaben nur teilweise wissenschaftlichen Kriterien zu folgen hätten, sie seien sicher auch politisch bedingt und müßten von den politisch Verantwortlichen entschieden und verantwortet werden.

¹ S. Präambel, S. 78.

Damit war das "growth center"-Kapitel aber nicht abgeschlossen. Die Kommission bestand weiterhin auf Benennung der Wachstumszentren und bemängelte, daß die eingereichten Vorhaben den vorgegebenen Kriterien nicht genügend entsprächen. Sie unterbreitete dann von sich aus Vorschläge, die vorsahen, daß jährlich neue Pläne eingereicht werden sollten. In ihnen sollten die potentiellen Wachstumsgebiete und eine Prioritätsliste für Ausgaben enthalten sein. Obwohl die ARCBreite Kriterien für die Festlegung dieser Gebiete angegeben hatte, monierten einige Staaten, sie seien zu eng gefaßt, andere vertraten die Meinung, dies sei allein ihre eigene Angelegenheit. Nachdem die Kommission weiteren Druck ausgeübt hatte, indem sie Qualitätsfragen in der Planung und den Kongreß ins Spiel brachte, einigte man sich im September 1966 auf eine Vorlage unter der Bedingung, daß sie flexibel zu handhaben und breit auszulegen sei. Was dieser ganze Vorgang jedoch zeigen soll, ist der Charakter der Beziehung in dieser auf gleichberechtigter Zusammenarbeit beruhenden Bundesstaaten-Einrichtung. Aus der Kommission kommen die Initiativen, von ihr stammen die Vorlagen, sie sieht die Staaten als beeinflusbar und reformbedürftig an und im Zweifelsfall vertreten ihre Repräsentanten eher die Seite der Bundesregierung, während die Mitgliedstaaten mehr den passiven Part "spielen". Befürchtungen wurden laut, daß die ARC ihre unparteiische Zwischenposition nach und nach verlieren und eine Rolle wie andere sog. "line agencies" einnehmen würde. Punktuell haben aber die Staaten doch Einfluß auf die inhaltliche Programmgestaltung genommen und ihr ständiger Vertreter in Washington lenkt das Geschehen und das Verhalten der Kommission mit. Ihre grundlegende Einstellung gegenüber den Staaten dürfte davon jedoch nur wenig berührt worden sein. Alle Staaten haben in so großer Zahl Wachstumsgebiete angegeben, daß sie schließlich mehr als 80 % der Regionsbevölkerung umfaßten (Abb. 21). Nach einer Analyse des ARC-Stabes 1971 erfolgte die Ausgabe von Appalachenmitteln tatsächlich

Ausgewiesene Wachstumsgebiete in der Appalachenregion
1974

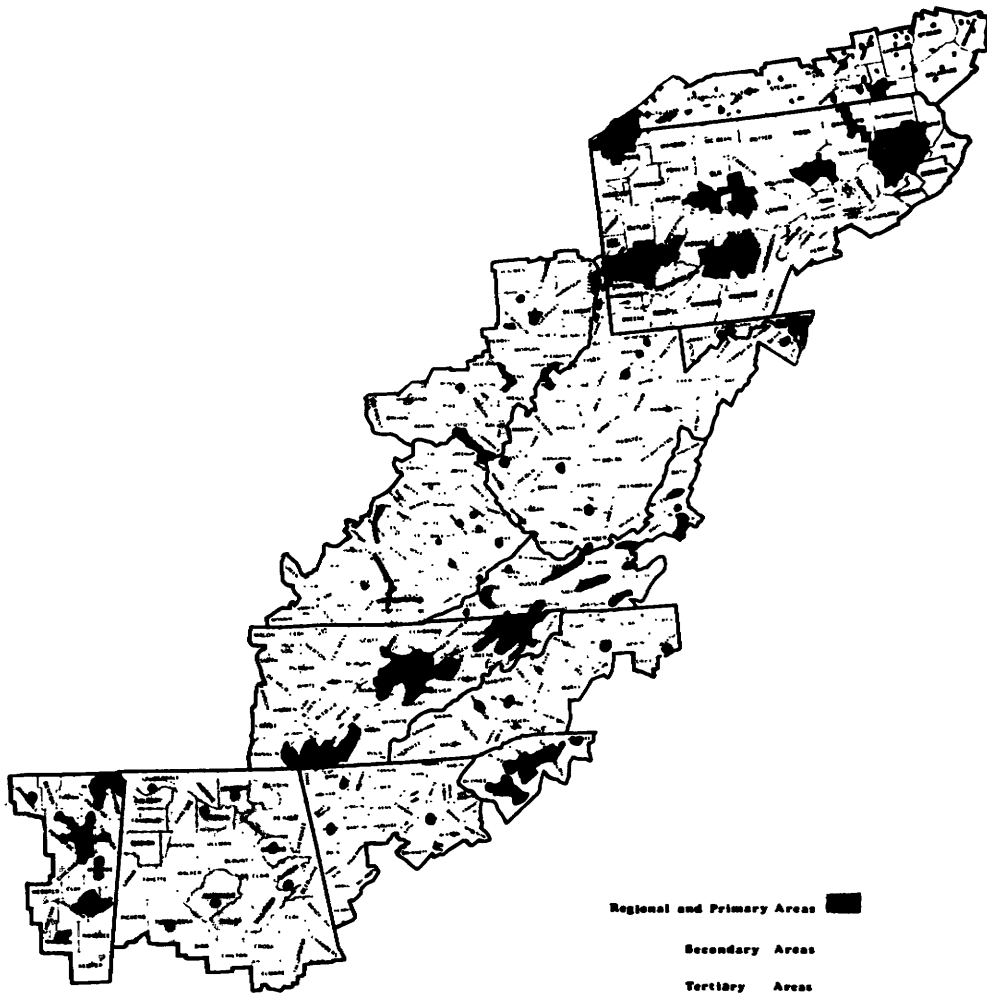


Abb. 21 -

Quelle: Appalachian Regional Commission, Washington, D.C. 1974.

Konzentration öffentlicher Investitionen in den
Wachstumsgebieten der Appalachenstaaten

Hierarchie der Wachstumsgebiete				
Staat	1. Stufe	2. Stufe	3. Stufe	4. Stufe
	%	%	%	%
Alabama	84,3	1,4	-	14,3
Georgia	33,2	27,1	-	39,2
Kentucky	2,2	45,8	42,0	9,9
Maryland	86,0	14,0	-	-
Mississippi	87,2	6,9	-	5,9
North Carolina	17,3	36,5	43,4	2,8
New York	80,5	9,9	-	9,6
Ohio	87,2	9,7	-	3,1
Pennsylvania	86,1	4,8	2,9	6,2
South Carolina	68,6	9,1	-	21,3
Tennessee	38,7	26,5	24,3	10,5
Virginia	61,5	-	-	38,5
West Virginia	67,3	3,0	9,5	20,2
Region	62,1	13,9	10,3	13,7

Tabelle 7 -

Quelle: Newman (1972), S. 156.

mehr einer Schwerpunktbildung als einem zufälligen Verteilungsbild. Man konnte die Ergebnisse aber nur annähernd vergleichen, weil die Staaten bei der Bestimmung der Zentren unterschiedlich vorgingen. Dementsprechend variierten z.B. die Angaben von 2,2 % der Investitionen in Wachstumsgebieten ersten Grades im Staat Kentucky¹ verglichen mit 87,2 % in Ohio (Tab. 7).

Der Ermessensspielraum in den Ausführungsbedingungen bot also den Staaten ein beträchtliches Entscheidungs- und Handlungsspektrum, was sie gegenüber der Praxis der konventionellen Bundesbehörden freier gemacht haben dürfte. Ob allerdings Qualität und Effektivität der Programmausführung gesteigert wurden, ist schwierig zu beantworten. Ein Vergleich ist praktisch nicht durchführbar. Man ist jedoch geneigt, einen solchen neuen Versuch mit dezentralisiertem, dabei aber stärker vereinheitlichtem Vorgehen, von Beginn an eher positiv zu beurteilen.

Welche Rolle aber kam der Kommission als Programmkoordinator zu ? Eine ihrer wichtigen Funktionen bestand ja in der Sammel- und Koordinierungsstelle für staatliche Projektpläne. Wie wir aber gerade gesehen haben, war es dem Exekutivkomitee bzw. der Kommission selbst kaum möglich, die Einzelvorschläge aufeinander abzustimmen. Was sie in erster Linie tat, war die eingereichten Unterlagen zu sammeln, sie in Zusammenarbeit mit der zuständigen Behörde auf ihre Übereinstimmung mit Bundesgesetzen zu prüfen, Überarbeitungen zu empfehlen und Befürwortungen auszusprechen. Einen darüber hinausgehenden besonderen Koordinierungsauftrag gegenüber

1 Bei Kentucky ist zu berücksichtigen, daß es nur ein "county" mit höchstem Wachstumspotential (Metropolgebiet) in seiner Appalachenregion hatte.

anderen Ministerien hatte sie nicht. Sie kam jedoch in ihrem Wirkungsbereich ständig in Kontakt mit anderen Stellen und mußte sich deshalb mit ihnen befassen. Obwohl nicht ausdrücklich dafür vorgesehen, übernahm der "federal cochairman" diese Aufgabe. An zwei Beispielen lassen sich diese Versuche besonders gut aufzeigen. Das Office of Economic Opportunity (OEO) war 1964 geschaffen worden und verwaltete das Programm gegen die Armut. Um einen gewissen Grad an Übereinstimmung zu erreichen, wollte die ARC ihre neu einzurichtenden lokalen Gebietsentwicklungsdistrikte (Local Development Districts - LDDs; Abb. 22 und Abb. 23) räumlich mit dem "community action agencies" der OEO in Einklang bringen. Eine Übereinkunft kam jedoch nicht zustande. Ähnlich verliefen die Bemühungen mit der Economic Development Administration (EDA) im Dept. of Commerce (DOC).¹ Es ging dabei ebenfalls um die Abgrenzung der jeweiligen Gebietseinheiten, daneben sollte aber auch über die Politik der Wachstumszentren und die staatliche Rolle im Planungsprozeß gesprochen werden. Man konnte indes keinen gemeinsamen Nenner finden, und jede Seite finanzierte ihre Entwicklungsdistrikte selbständig und nach eigenen Kriterien. Das dabei entstehende Muster der lokalen Anwendungsbereiche überschneidet und dupliziert sich bisweilen. Der Einfluß der Appalachenkommission war also in diesem Punkte gering, und man verschob das Problem der Zusammenarbeit lokaler Gremien auf die Staatsebene.

Ganz offen sprach man aus, daß es wenig Einwirkungsmöglichkeiten auf Investitionsentscheidungen des Dept. of Commerce gäbe. Das Problem sich überschneidender Aufgabenbereiche ist aber nicht auf die ARC und DOC bzw. EDA beschränkt, sondern eine allgemeine Erscheinung im Verwaltungsapparat

¹ EDA war die Nachfolgeorganisation von ARA und 1965 durch den Public Works and Economic Development Act geschaffen worden. (S. ausführlicher in Kap. 3.3.2).

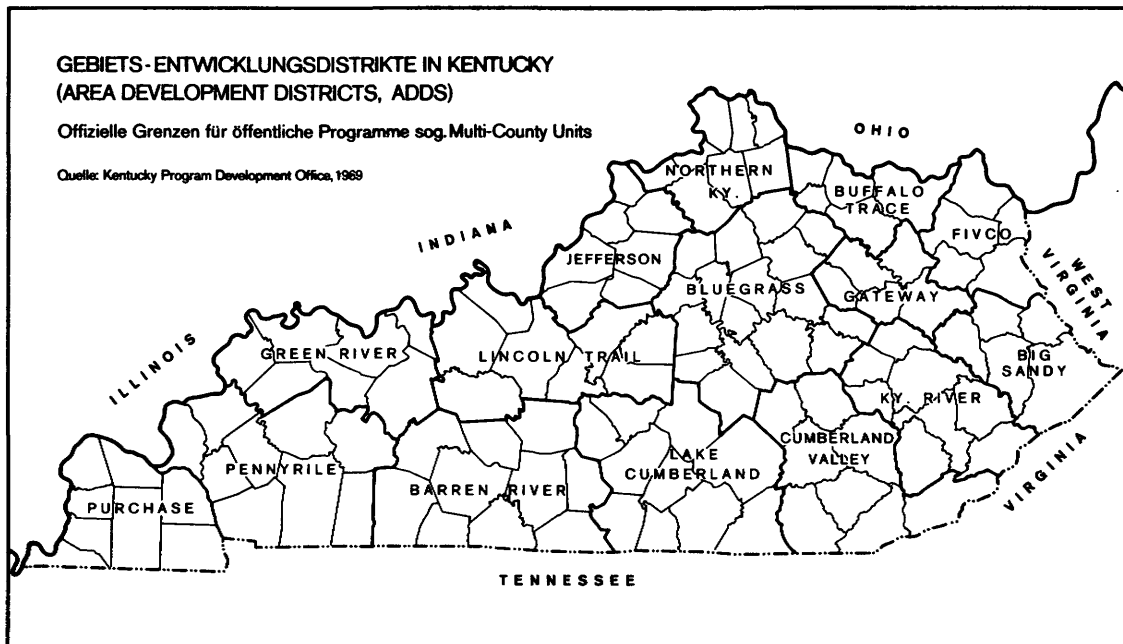


Abb. 23 -

Anmerkung: Die Entwicklungsgebiete sind in Kentucky nicht auf die zum Appalachenprogramm gehörige Ost-Region beschränkt, sondern überziehen das ganze Staatsgebiet. Wie die Grenze der Appalachenregion in Kentucky die Gebietsentwicklungsdistrikte durchschneidet s. Abb. 22. In Kentucky waren die ADDs bzw. Local Development Districts zur verbesserten Zusammenarbeit der "counties" untereinander vorgesehen (der sog. 3 C-approach = communication, cooperation and coordination). Der Zusammenschluß dient auch der Verbreiterung der finanziellen Basis für die Programmverwirklichung. Leitungsbefugnis für einen Distrikt hat ein "Executive Board", in dem politische Vertreter jedes Kreises Mitglied sind (z.B. Bürgermeister). Weitere Bevölkerungsvertreter werden direkt hinzugewählt. Dabei müssen alle Interessengruppen berücksichtigt werden und alle "counties" müssen gleich vertreten sein.

Für die Inhaber öffentlicher Ämter war eine Mehrheit der Sitze von 51 % zu 49 % vorgesehen. Auch die Vertretung der armen Bevölkerung war geregelt, doch blieb die Frage der Angemessenheit umstritten. Soweit möglich sollten folgende Gruppierungen berücksichtigt werden:

Agriculture	Bar Association	Chamber of Commerce
Civil Clubs	Clergy	Education
Financial	Health	Industry
Labor	Low Income	Minority
News Media	Utilities	Youth

Quelle: Vollmar (1976,2), S. 56-60.

des Bundes und wird in Kap. 4.3 näher behandelt.

Welche Auswirkungen ihre Tätigkeit für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region hatte, ist außerordentlich schwer feststellbar. Zum einen sind ihre Ausgaben nur ein Bruchteil der gesamten öffentlichen Investitionen, und in ihrem besonderen Effekt kaum aus den gesamten staatlichen Aktivitäten herauszulösen. Zum anderen mangelte es einfach auch an Unterlagen und Daten der anderen Bundesstellen, die über Errichtung, Fortführung und weitere Nutzung der Projekte Aufschluß hätten bringen können. Allein im Straßenbauprogramm hatte man ausreichende Angaben, die aufzeigten, daß mit Beginn der achtziger Jahre von den geplanten 3 025 Meilen langen Netz etwa 50 % gebaut waren (Tab. 8 und Abb. 24). Die Kommission gibt ihren geringen Einfluß durchaus zu und verschleiert auch nicht ihre schmalen Erfolge. Um sich selbst zu ermutigen und zu schützen,¹ begreift sie sich als Einrichtung mit einer innovativen organisatorischen Form und beansprucht für sich, neue Gesichtspunkte und Anstöße in die Routinemaschinerie der Exekutive gebracht zu haben, die sich längerfristig auch praktisch auswirken würden.

3.2.2 Zusammenfassung

Die Appalachenkommission hatte vor allem zwei Aufgaben:

1. Die Hilfspolitik für die Region zu bestimmen und zu einem bestimmten Anteil die Zuschußprogramme ("grants-

¹ Die Gouverneure als Vertreter der Staaten haben eine ambivalente Haltung gezeigt. Einerseits verteidigten sie die Organisation, indem sie ihre Ausweitung auf andere Regionen propagierten, andererseits war ihr Interesse bisweilen gering, weil die Appalachenmittel nur einen kleinen Teil (5 %) der Staatsbudgets ausmachten und z.T. nur geringe Ausschnitte der Staatsflächen vom Programm betroffen wurden. Derthik (1974), S. 107 und 102.

Genehmigte Mittel für den Straßenbau in Appalachia 1965-1982 (in Mio. Dollar)

Appalachian Legislation	Period Covered	Amount of Authorization	
		Added	Cumulative
1965 Act	through 1971	840,0	840,0
1967 Amendments	through 1971	175,0	1 015,0
1969 Amendments	through 1973	150,0	1 165,0
1971 Amendments	through 1978	925,0	2 090,0
1975 Amendments	through 1981	840,0	2 930,0
1980 Amendments	through 1982	260,0	3 190,0

Cumulative authorization through 1981, \$ 2 975 million.

Cumulative appropriation through 1981, \$ 2 787,6 million.

Lapsed authorization through 1981, \$ 187,4 million.

Tabelle 8 -

Quelle: Appalachian Regional Commission (1981): 1980 Annual Report. Washington, D.C., S. 37.

Geplantes Appalachian Development Highway System 1978

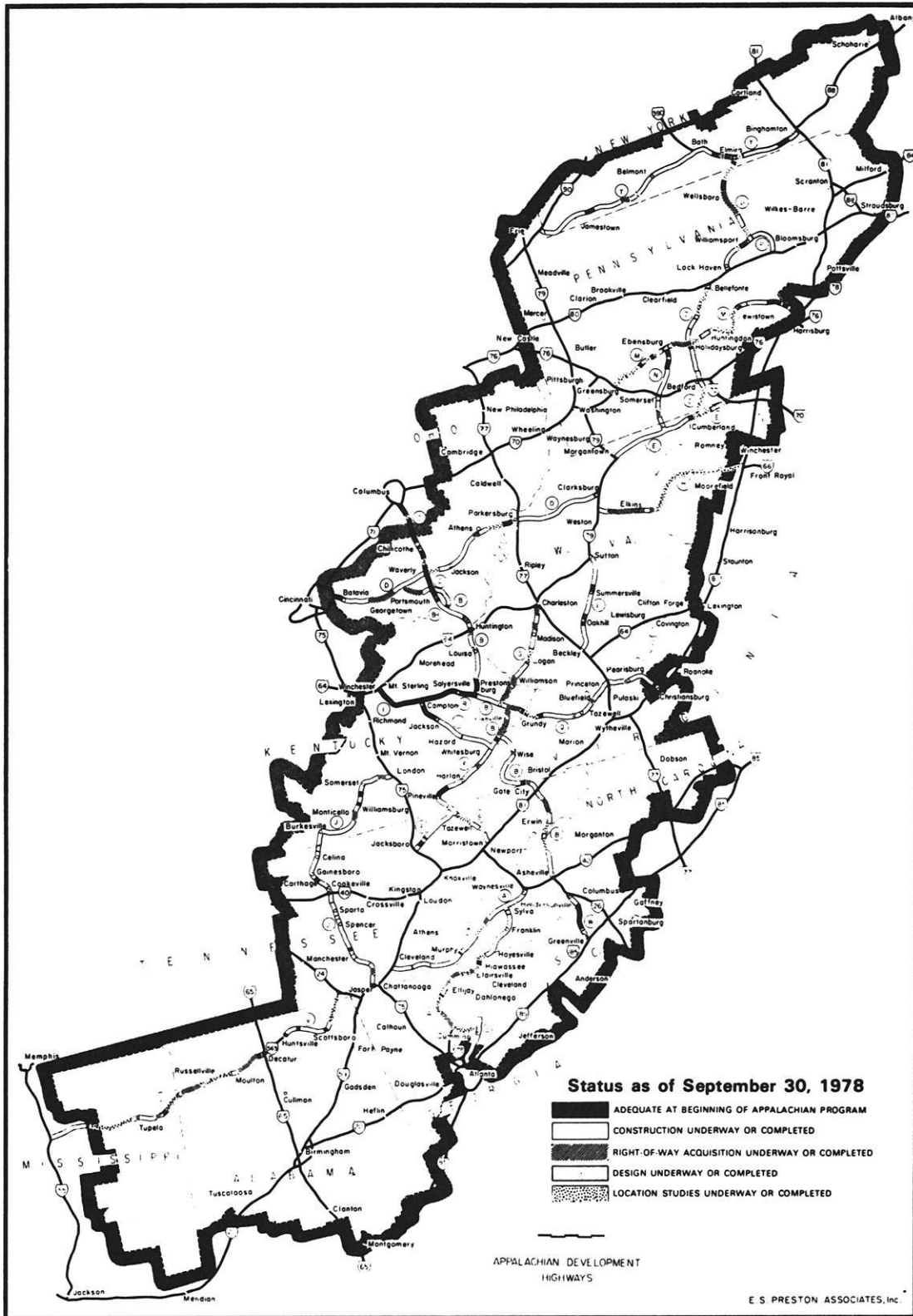


Abb. 24 -

Anmerkung: Die Länge des geplanten Fernstraßennetzes hatte 1980 3025 Meilen erreicht (1965: 2350 Meilen). Die Kostenübernahme durch den Bund betrug 50 bis maximal 70 %.

Quelle: Appalachian Regional Commission, Washington, D.C., 1979.

in-aid", "supplemental grants", Tab. 9) zu verwalten und

2. als quasi-Lobby den Kongreß zu erhöhter Mittelbereitstellung für Appalachia zu beeinflussen.

Während ihrer eigentlichen Tätigkeit seit 1967 hat sich die ARC jedenfalls als ein Instrument herausgestellt, verstärkt zusätzliche Bundesmittel in die Region zu leiten. Dazu hat die Unterstützung des Kongresses und insbesondere des machtvollen Senate Committee on Public Works beigetragen, das die Verlängerung dieses Programms immer unterstützt hat und auch weiterhin abzusichern trachtete. Das Abgeordnetenhaus verhielt sich dagegen zurückhaltender in dieser Angelegenheit.

Schon zu Beginn war von PARC der Vorschlag gemacht worden, eine gemischte "Appalachian Development"-Körperschaft zu gründen. Man griff also nicht auf das Vorbild einer reinen Bundesbehörde wie der TVA zurück, sondern wählte die Form einer Bund-Staaten-Organisation. Eine wichtige Vorkehrung bestand in der Zuständigkeit der Einzelstaaten bzw. der Gemeinden für ihre eigene Planung. Damit war das Konzept eines umfassenden Regionalplans für alle Teilnehmerstaaten zwar aufgegeben, doch war andererseits in gewisser Weise die Tradition des amerikanischen Regierungssystems mit der starken Stellung der einzelnen Mitgliedstaaten gewahrt worden. Die Neuerung bestand aber doch darin, daß hier ein gemischtes Gremium geschaffen worden war, das Bundeszuschüsse vergeben konnte, die zwar von den Staaten verplant wurden, jedoch nach bestimmten Richtlinien, die von der Bund-Staaten-Kommission bestimmt wurden. Man kann der ARC deshalb in bestimmtem Maße eine dezentralisierte Arbeitsweise zuerkennen, weil die Staaten in dieser Organisation eine gewichtigere Funktion ausübten als es gemeinhin üblich

ist. Des öfteren wurde jedoch kritisiert, daß Qualität und Organisation der zentralen Planung in den Staaten unzureichend waren, und "Pläne" nur aufgestellt würden, um die formalen Anforderungen zu erfüllen. Sie würden jedenfalls nicht die Grundlage für Investitionsentscheidungen bilden. In einem gewissen Rahmen verbesserte sich ihre Planung aber doch, als nämlich nach der Startphase die Aufstellung von singulären Projekten ("project planning") vom Versuch, übergreifende Planung ("comprehensive planning") anzustreben, abgelöst wurde.

Das Selbstverständnis der ARC als institutioneller Innovator innerhalb der Administration ist hingegen nicht vollkommen berechtigt, weil sie in gewisser Weise der Delaware River Basin Commission (DRBC) nachgestaltet wurde, die schon vier Jahre früher (1961) ihre Arbeit aufgenommen hatte (Kap. 3.5.1). Wie auch in anderen Programmen versuchte der Gesetzgeber bei der Appalachenentwicklung in der Lokalverwaltung reformerisch vorzugehen. Finanzielle Unterstützungen sollten dabei den Anreiz geben, neue Formen der Kooperation der Gebietskörperschaften (LDDs in Sektion 302) ins Leben zu rufen. Aber auch hier betätigte sich die ARC nicht auf einem neuen Feld, weil dieselben Bestrebungen auch in anderen Programmen bzw. Exekutivbehörden unternommen wurden.

Nüchterne Politiker in Washinton haben in ihr nichts weiter gesehen als ein Bundesinvestitionsprogramm, das dazu beitragen sollte, die Region am Wachstum der Nation teilhaben zu lassen.¹ Das Überwiegen des Finanzanteils der Teilprogramme für den technischen Infrastrukturausbau (primär

¹ Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. XXIII, Nr. 4, Jan. 1965, S. 101.

Verwendung der Ergänzungszuschüsse ("supplemental grants")
im Appalachenprogramm nach funktionalen Bereichen bis 1980
(in Tausend Dollar)

	<u>Cumulative through 1980</u>		
	No.	Amount	%
<u>Community Development:</u>			
Water System	477	136 798	21,56
Waste and Sewer	92	23 978	3,78
Waste Treatment	426	86 723	13,67
Recreation and Tourism	141	23 285	3,67
Community Improvement	72	18 742	2,95
Industrial Site Development	110	28 699	4,52
Airports	149	18 103	2,85
Other	5	1 141	0,18
Subtotal:	1 472	337 469	53,18
<u>Education:</u>			
Vocational Education	575	83 753	13,20
Higher Education	242	61 971	9,76
Libraries	161	19 153	3,02
ETC and NDEA	102	14 828	2,34
Subtotal:	1 080	179 705	28,32
<u>Health Facilities</u>	456	107 701	16,97
<u>Other Programs</u>	62	9 736	1,53
Total	3 070	634 611	100,00

Tabelle 9 -

Quelle: Appalachian Regional Commission (1981): 1980 Annual Report.
Washington, D.C., S. 39 (veränd.).

der Straßenbau) legt obige Betrachtung nahe. Vergleicht man jedoch die Bruttoausgaben des Programms mit den öffentlichen Gesamtinvestitionen im Appalachenraum ist realistischerweise nicht einmal diese Charakterisierung gestattet.

Was in der Gesetzespräambel deutlich ausgesprochen wird, ist ihre öffentliche Vorreiterfunktion hinsichtlich der Investitionsabfolge. Zunächst soll in der Region mit Bundes- und Staatsmitteln die materielle und soziale Infrastruktur (Straßen, Abwasseranlagen, Flugplätze, Gesundheitswesen, Berufsbildung etc.) so ausgebaut und attraktiv gemacht werden, (indirekte Anreizwirkung) daß simultan oder nachfolgend Investitionen verschiedener Branchen des Privatsektors zur Arbeitsplatzbeschaffung einsetzen. Wahrscheinlich gibt man sich hier einer großen Täuschung der Anziehungskraft solcher Maßnahmen einerseits und des Umfangs der privatwirtschaftlichen Entscheidungsbereitschaft für solche Standorte andererseits hin.

Nach etwa sechs bis acht Jahren Laufzeit, einem recht frühen Zeitpunkt für eine abschließende Wertung, machten sich in der Öffentlichkeit und im wissenschaftlichen Bereich Enttäuschung und Kritik breit. Nicht allein ihre Wirkung und Ergebnisse, sondern auch die Organisation selbst wurden skeptisch oder negativ beurteilt. R.R. Widner¹ sah im organisatorischen Bau der ARC keine Lösung für die Schwierigkeiten, die bereits bei regulären Bundesprogrammen auftreten. Nicht einmal ausreichende finanzielle Mittel und gesetzliche Auflagen würden die verschiedenen Exekutivbehörden zur Zusammenarbeit veranlassen. Auch in diesem besonderen Fall käme es deshalb zur Duplikation von Programmen, die Rolle

¹ Widner, Ralph R. (1973): Evaluating the Administration of the Appalachian Regional Development Program. Growth and Change, 4, S. 25-29. Nach Vollmar (1976,2), S. 171.

der Einzelstaaten sei nicht genügend geklärt, und es fehle an einer übergreifenden Strategie, was zur Mittelaufsplitterung beitrage etc. Der Autor bewertet den regionalpolitischen Versuch dennoch nicht als völlig vergeblich, weil man ihn als nationales Experiment betrachten könne, aus dessen Erfolgen und Fehlschlägen zu lernen sei.

Damals kritisierten offizielle Vertreter der ARC den geringen Erfolg des Programms auch in der Öffentlichkeit. Nach der Meinung eines ihrer Mitarbeiter war der Einfluß des Programms "sehr gering, sehr bescheiden", und es sei bisher nicht gelungen, eine sich selbsttragende Wirtschaft zu entwickeln. "The entire strategy of public investment in Appalachia is designed to accomplish that objective and that objective is still far from met."¹

Im Januar 1971 schrieb die New York Times, daß verschiedene Wirtschaftswissenschaftler die Leistungen der ARC nicht sehr beeindruckend fänden. Diese Meinung teile man auch im Weißen Haus, so daß Bestrebungen im Gange seien, das Programm zu streichen und durch ein neues bundesweites Verteilungsschema der Finanzmittel ("revenue sharing system") zu ersetzen. Die Pläne der Regierung erhielten einen Rückschlag, als im Februar 1971 der amerikanische Senat mit 77 : 3 Stimmen für die Verlängerung des Programms bis 1975 stimmte und \$ 925 Mio. für den Straßenbau und \$ 571 Mio. für die übrigen Programmteile genehmigte. Anfang Juni befürwortete das Repräsentantenhaus das stark erweiterte Programm ebenfalls.²

1 Courier-Journal v. 10.1.1970. Nach Vollmar (1976,2), S. 171.

2 New York Times v. 12.3.1971 und 9.6.1971. Nach Vollmar (1976,2), S. 171.

Die weitere Verflechtung Appalachias mit dem restlichen Staatsgebiet oder das integrative, entwicklungsfördernde Prinzip war die leitende Vorstellung für den Straßenverkehrsausbau.¹ Aber auch dieser Programmpunkt wurde einer kritischen Betrachtung unterzogen. Nach J.M. Munro² war selbst die Planung des Straßensystems für die Appalachenregion mangelhaft, da weder detaillierte Informationen über die Baukosten der Entwicklungskorridore bei der Programmbeurteilung durch den Kongreß vorhanden waren, noch konkrete Aussagen darüber gemacht worden wären, welchen tatsächlichen Nutzen ein derartiges Straßennetz bringen würde. Dafür fehlte u.a. ein umfassender Regionalplan. Deshalb blieb auch ungeklärt, ob der Ausbau der Verkehrswege wirklich das beste Mittel sei, die Ursachen für die großen Probleme Appalachias zu beseitigen. Vielmehr hätte man den Eindruck, daß eine relativ einfache Lösung, angestrebt worden sei. Die populäre Ansicht "Let's build some roads, they're usually a good thing" hätte sowohl die Politiker der beteiligten Staaten als auch die betroffenen Bürger sowie das Gewissen der Nation beruhigt.³

Rothblatt zog aus seiner Gesamtanalyse des Appalachenprogramms positive und negative Schlüsse. Er erkannte die innovative Rolle der ARC als Planungsinstitution an, bescheinigte ihr ein Vorgehen, das sich überwiegend nach einem rationalen Modell richtete und wies auf den Einfluß hin, den

1 "As the roads are built, opening Appalachia to the great cities and markets of the nation, ..." Appalachia, Vol. 1, No. 11, 1968, S.25.

2 Munro, John M. (1969): Planning the Appalachian Development Highway System: Some Critical Questions. Land Economics, 45, S. 149-161. Nach Vollmar (1976,2), S. 171.

3 Ähnlich kritisch: Gauthier, Howard L. (1973): The Appalachian Development Highway System: Development for Whom? Economic Geography, 49, S. 103-108. Nach Vollmar (1976,2), S. 172.

die Kommission auf die Entwicklung und Formulierung einer nationalen Regionalentwicklungspolitik haben dürfte. Aus diesen Gründen hielt er die ARC für die bedeutendste Planungsinstitution seit Gründung der TVA. Auf der anderen Seite fehlte es bei der ARC und bei den Staaten jedoch an Kenntnissen oder am Willen, ihre Ziele zu operationalisieren. Der Trend zu zentralisierter Planung und die Forderung nach partizipatorischer Demokratie auf der Ebene der Entwicklungsdistrikte seien bisher ungelöste Fragen, und es bestünden keine Kriterien, die einen Kosten-sozialen Nutzen-Vergleich für das Programm ermöglichen.¹

Die vom Kongreß ausgesprochenen Verlängerungen des Appalachenprogramms 1971, 1975 und 1980 zeigen aber, daß die akademische wie öffentliche Kritik einem solchen Vorhaben nicht dermaßen schaden kann, daß seine Fortsetzung gefährdet wäre, weil diese Entscheidungen allein politisch zustande kommen und getroffen werden.²

Neuere Beurteilungen fallen günstiger aus. Miernyk³ weist

1 Rothblatt (1971), S. 193-198. Nach Vollmar (1976,2), S. 172. Wie das Literaturverzeichnis des "Report to Congress on the Continuation of the Appalachian Regional Commission" (ARC: Washington, D.C. 1979) ausweist. liegen Evaluierungsstudien, die nach 1971 angefertigt wurden, vor allem für Teilaspekte des Programms vor.

2 Wie bedeutsam wirtschaftlich-politische Überzeugungen und die innenpolitische Lage auch für das Appalachenprogramm waren, zeigen die Folgen der republikanischen Präsidentschaftsübernahme 1980. Im März 1981 hieß es, daß im Fiskaljahr 1982 nur noch Mittel für das Appalachen-Straßenbauprogramm beibehalten würden. Drei Monate später stimmte das zuständige Senatskomitee sogar für die Auflösung der ARC. (s. Kap. 3.3.1.2) Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, No. 11/23, March/June 1981, S. 484 und 1018.

3 Miernyk, William H. (1980): The Tools of Regional Development Policy. An Evaluation. Growth and Change, Vol. 11, No. 2, S. 2-6.

z.B. auf das Ende der jahrzehntelangen Bevölkerungsabwanderung aus den schwer betroffenen Gebieten im Appalachenraum hin. Vorsichtig positiv spricht er auch von der Besserung der wirtschaftlichen Bedingungen durch das ARC-Programm. Dabei müßten die Nachfrage und Preisanstiege für Kohle nach 1974 berücksichtigt werden, weil vor allem sie die Einkommenssteigerungen und höheren Beschäftigungszahlen bewirkt hätten. Im Gegensatz zu anderen Autoren (Gauthier, 1973) sieht er bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt vorteilhafte Auswirkungen des Straßenbauprogramms für die Region, doch erst 1990 werde man die Einflüsse der "Entwicklungskorridore" annähernd richtig einschätzen können.¹

Ihre organisatorische Form war bis vor kurzem unangetastet, und die Bemühungen des Mitarbeiterstabs gingen dahin, Neuerungen in ihre Politik einzubringen, um programmatische Ziele zu verfolgen. Das ist sicherlich bedeutsam, denn die Abgeordneten aus den Appalachenstaaten neigten dazu, die Ausgaben der ARC nach politischen Gesichtspunkten als "Geschenke" für Wählergefolgschaft auszurichten. Wenn im Kongreß gegen das Appalachenprogramm argumentiert wurde, dann nicht, um es zu beenden oder zu reduzieren, sondern seine Vorzüge auch anderen Gebieten zukommen zu lassen. Insofern gabe es keine ernsthafte Gegenerschaft, und ihre politischen Befürworter traten überzeugt für eine Erweiterung ein, weil sie in ihr die beste Form der Beziehung zwischen den Regierungsebenen sahen.²

1 Vgl. Anm. 3 auf Seite 107.

2 Vgl. Anm. 2 auf Seite 107.

3.3 Die Title V-Regionalkommissionen und die Economic Development Administration nach dem Public Work and Economic Development Act of 1965

Der "Public Works and Economic Development Act" (PWEDA)¹ von 1965 stellt die Grundlage für den größten Teil der Regionalentwicklungsprogramme (8) in den USA dar.²

Wozu das Gesetz dienen soll, beschreibt die Präambel:

"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, countries, 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 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."

Das Gesetz gliedert sich in 7 Teile:

Teil 1 ("title") beinhaltet die Zuschüsse ("grants") für öffentliche Vorhaben und Entwicklungsprojekte;

Teil 2 die übrigen finanziellen Hilfen (vor allem Darlehen für öffentliche Vorhaben);

1 Committee on Public Works (1967): Economic Development Acts. 90th Congress, 1 st Session. Washington, D.C., Das Gesetz wurde mehrfach geändert und ergänzt.

2 Die Ausführungen über PWEDA nach Vollmar (1976, 1), S. 204-206.

- Teil 3 die technische Hilfe, Forschung und Information;
- Teil 4 die Auswahl der zu fördernden Gebiete und Distrikte;
- Teil 5 die regionalen Planungskommissionen;
- Teil 6 die Verwaltungsbestimmungen, z.B. Ernennung eines Verwalters im DOC und die Einrichtung einer National Public Advisory Commission on Regional Economic Development;
- Teil 7 andere technische und administrative Vorkehrungen.

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 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 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 Projektmanagement sowie für die Forschungs- und Entwicklungsstudien (Entwicklungspotentialstudien durch öffentliche Institutionen oder auch private Beratungsfirmen) eingesetzt werden können. 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 (Abb. 27). 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.¹

Die "redevelopment areas", die meist auf "county"-Ebene basieren, gliedern sich ein in die "economic development districts" (Sec. 403), 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

¹ Wie politisch gestaltet die Gesetzgebung zur wirtschaftlichen Entwicklung ist, sieht man an der Bestimmung, daß in jedem Staat, gleichgültig, ob er sich dafür qualifizieren kann, eine "redevelopment area" vorhanden sein muß (Sektion 401 (d)). Es handelte sich

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.¹

Auf der Basis der mehrstaatlichen Entwicklungsregionen werden

dabei um die sog. "Mink areas" nach Patsy Mink, der Kongreßabgeordneten von Hawaii. Diese Art unspezifischer Erweiterung ist nur durch politischen Druck und Konzession im Kongreß erklärlich, scheint aber als Preis zur Verabschiedung neuer Programme akzeptiert zu sein.

¹ Nur eines dieser Kriterien mußte erfüllt sein, um einen Aufnahmeantrag in eine Entwicklungsregion stellen zu können. (Interview mit R.M. Rauner und G. Milner vom 22.6.1976).

die Regionalkommissionen gebildet (Sektion 502). Ihr Aufbau, das heißt die bundesstaatlich-staatliche Organisationsstruktur, läßt sich, vereinfacht, an dem Schema nach Abb. 25 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. (Durch die Durchführung von Projekten jedes einzelnen Staates weitestgehend gesichert. Trotz dieser Art der Kooperation sollte man jedoch die in vielen Fragen starke Position des Secretary of Commerce bzw. seiner Verwaltung stets berücksichtigen).

Als Vorläufer dieses Organisationstyps ist die Appalachian Regional Commission (ARC) zu sehen, deren Organisationsstruktur in gewisser Weise zum Vorbild diente. Es kam allerdings deswegen nicht zu einer Duplizierung der ARC-Struktur, weil das Budget-Büro und der Senat unterschiedliche Auffassungen über die Anbindung der Kommissionen an die Exekutive bzw. den Kongreß hatten.¹

¹ Der erzielte Kompromiß löste diesen Konflikt nicht vollständig, weil einerseits die Kontrolle der Exekutive (Unterstellung unter den Secretary of Commerce) erhalten blieb, andererseits z.B. Senatskriterien für Regionsabgrenzungen in den Gesetzestext aufgenommen wurden. Dies führte z.B. zur Aufnahme der Neuengland-Staaten in das Programm, obwohl sie in ihrem südlichen Teil hochentwickelt sind. Die geographische Selektion von Programmanwendungsbereichen stellt ganz allgemein ein schwieriges politisches Problem dar.

Organisationsaufbau einer Title V - Regionalkommission

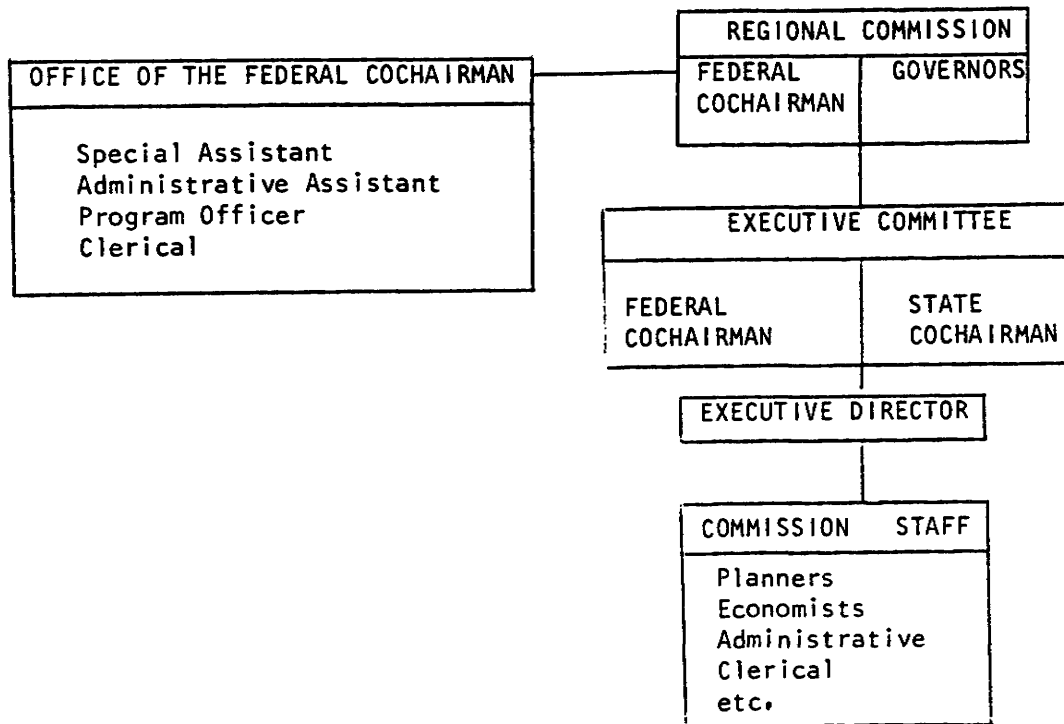


Abb. 25 -

Quelle: Department of Commerce, Washington, D.C., 1970.

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.

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 Anteilsfinanzierung 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 werden aufgeführt, für die die Zusatzfinanzierung erhältlich ist.¹

¹ 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.

3.3.1 Die Title V Regionalkommissionen zur Wirtschaftsentwicklung

Ihre Aufgaben sind in den Bereichen Planung, Forschung, Beratung und Ergänzungsfinanzierung konzentriert. Die Kommissionen hatten im Unterschied zu einer etwas weiteren Regelung in der ARC nur eingeschränkte Befugnis, Projekte zu starten und sie zu finanzieren.¹ Auch ihre zahlreichen Möglichkeiten der Ergänzungsfinanzierungen, die ihnen theoretisch Zugang und Einfluß auf zahlreiche Bundesgesetzgebungen eröffneten, wirkten sich nicht in dieser Weise aus. Auf diese Einflußnahme kam es im Grunde gar nicht an, denn die Antragsteller hatten nur ein einziges Interesse, die ihnen fehlenden Anteilsgelder ("matching funds") damit aufzustocken. Die Erhöhung des Bundesanteils (80 % statt 50 %) für Bauprojekte von Industrieparks, Wasser- und Abwassersystemen, Zubringerstraßen, Flugplätzen und Berufsschulen gehörte also mit zu ihren Schwerpunktgebieten. An der Zahl der Vorhaben gemessen, stand dabei HEW vor dem Department of Agriculture, EDA, Department of Transportation, EPA (Environmental Protection Agency), Department of the Interior, HUD, und Department of Justice.

Das Office of Regional Economic Development (ORED), das im

¹ Bei ihrer Einrichtung bestand im Senat die Hoffnung, daß die Kommissionen nach einer Anfangsphase die Funktionsweise der ARC erhalten würden. Ausgewählte Aufsätze zu den Regionalkommissionen: Hearle, Edward, F.R. (1968): Regional Commissions: Approach to Economic Development. Public Administration Review, Vol. XXVIII, No. 1, S. 15-18. Levin, Melvin R. (1968): The Big Regions. Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXIV, No. 2, S. 66-80. Walker, David B. (1972): Interstate Regional Instrumentalities: A New Piece in an Old Puzzle. Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXVIII, No. 6, S. 359-368. Murphy, Robert T. (1973): The Regional Commission System. Public Administration Review, Vol. XXXIII, No. 2, S. 179-184.

Department of Commerce zunächst die Aufsicht über die Regionalkommissionen führte, setzte sich schon sehr früh dafür ein, die Kommissionen zur Zusammenarbeit für eine Reihe von öffentlichen Aufgaben zu nutzen ("a post hoc theory of coordination" wie bei der ARC).¹ (Abb. 26) Das darin liegende Dilemma trat aber bald zu Tage, denn die vermeintliche Stärke ihrer Unabhängigkeit von anderen Bürokratien war gleichzeitig ihre Schwäche. ORED bzw. die Kommissionen besaßen nämlich keine Mittel, das Verhalten anderer Stellen irgendwie zu beeinflussen oder anzuleiten. Die Wunschvorstellung, die überprüften "Regionalpläne" auch umgesetzt zu sehen, blieben unverwirklicht. Interessierte Bundesstellen konnten die regionalen Pläne zur Kenntnis nehmen, hatten aber keine irgendwie gearteten Verpflichtungen, sie auch auszuführen. Die Autorität der Kommissionen reichte einfach nicht aus, derartiges durchzusetzen, und sie schienen es umgekehrt auch nicht zu erwarten, daß ihre Vorschläge die Aktionen anderer Ministerien anleiten würden. Selbst nach fünfjähriger Existenz der Kommission sprachen Behördenvertreter von "the absence of any significant degree of cooperation or even contact with the Commission on major planning and programming issues."²

Konnte ORED schon keine Zusammenarbeit bewerkstelligen, so versuchte sie nun, um ihre Vorstellungen von regional-ökonomischer Entwicklung zu erzielen, die Kommissionen enger an das Department anzuschließen. Der geeignete Weg schien in der Anbindung und Kontrolle der "federal co-chairmen" zu liegen und sollte über die Gewährung von Finanzmitteln zur technischen Unterstützung der Kommissionen erzwungen werden. Die "co-chairmen", die mehr eine Mittlerrolle zwischen Gouverneuren und Kongreßdelegationen spielten, reagierten heftig. ORED wurde auf-

1 Derthik (1974), S. 123.

2 Zitiert bei Derthik (1974), S. 122.

System der Regionalkommissionen (Title V-Kommissionen)

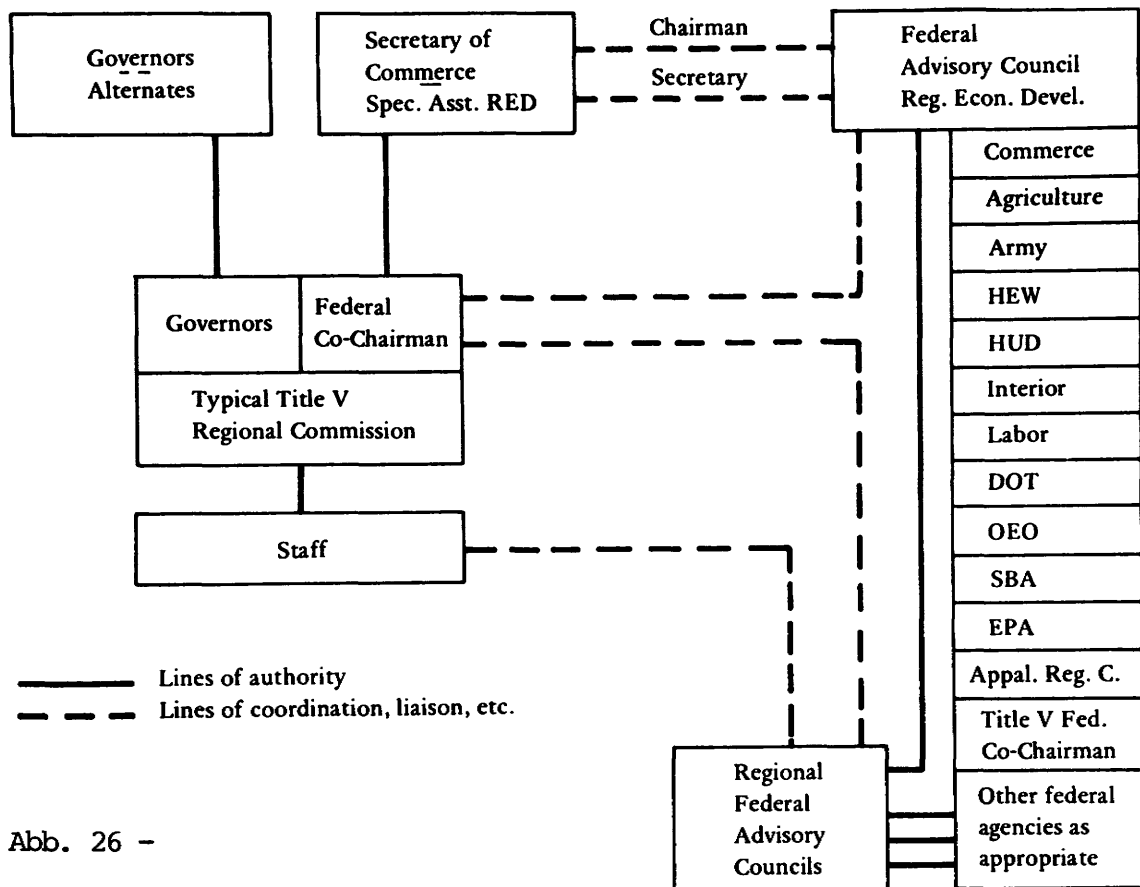


Abb. 26 -

Anmerkung: Weisungsgebundenheit und Koordinierungsstränge im System der Title V-Kommissionen, Abkürzungen: HEW = Dept. of Health, Education and Welfare, HUD = Dept. of Housing and Urban Development, DOT = Dept. of Transportation. OEO = Office of Economic Opportunity, SBA = Small Business Administration, EPA = Environmental Protection Agency.

Quelle: Murphy (1973), S. 181.

gelöst, und in der Folgezeit einigte man sich auf einen modus vivendi. Nicht nur die "cochairmen" blieben ziemlich selbständig, sondern auch die Staaten genossen einen weiten Spielraum, wie ihre diversen Pläne und Ausgabenschwerpunkte zeigen.

Die von den Kommissionen erarbeiteten Planungsunterlagen waren umfangreich und mit hohen Ausgabensummen verbunden, die meist

für die Schließung des regionalen Arbeitsplatzrückstandes eingesetzt werden sollten. Die Upper Great Lakes Commission (Abb. 27) wollte mit ihrem Fünfjahresplan und mehreren hundert Millionen Dollar die Bereiche natürliche Ressourcen, öffentliche Einrichtungen und Berufsbildung finanzieren. Dagegen sah die Coastal Plains Commission mit 5 Mio. Bewohnern für eine achtjährige Laufzeit ungleich höhere Beträge fast ausschließlich für den Berufsausbildungssektor vor. Auch wenn diese Pläne in Washington formal gebilligt wurden, waren damit keine finanziellen und Durchführungspflichten verbunden. NERC (New England Regional Commission) sah nach dem Einreichen und der langwierigen Prüfung ihres Planes (1970) dieses Unterfangen als fruchtlos an, weil für das folgende Rechnungsjahr daraus keine Konsequenzen folgten. Das beeinflusste natürlich die Haltung der Kommissionen gegenüber dem Stellenwert und der Qualität solcher Vorlagen, die formal verlangt wurden, aber für sie bedeutungslos blieben.

Ursprünglich ging man auch davon aus, daß Regionalprogramme anzustreben seien, die mehr darstellen sollten als die Aggregation von Staatsprogrammen. Die Definition von konkreten Regionalproblemen erwies sich jedoch schwieriger als erwartet, da auch die Staaten nicht geneigt waren, ihre eigenen Interessen denen von Gesamtregionen unterzuordnen. Die durch Kongreßpolitik geschaffenen künstlichen Regionen waren nicht unbedingt wirtschaftliche Einheiten, hatten mit den Nachbarstaaten kaum kooperiert und besaßen z.B. auch keine ausreichende Datengrundlage für die neu geschaffenen Gebiete. Die Richtlinien des Department of Commerce für den Mitteleinsatz wurden 1970 so geändert, daß die Kommissionen nunmehr zu Instrumenten wurden, die einzelstaatliche Planung zu verbessern. Das bedeutete jedoch nicht, daß es zwischenstaatliche Kooperation überhaupt nicht gegeben hat.

Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1966/67 (Regional Commissions nach dem Public Works and Economic Development Act of 1965)

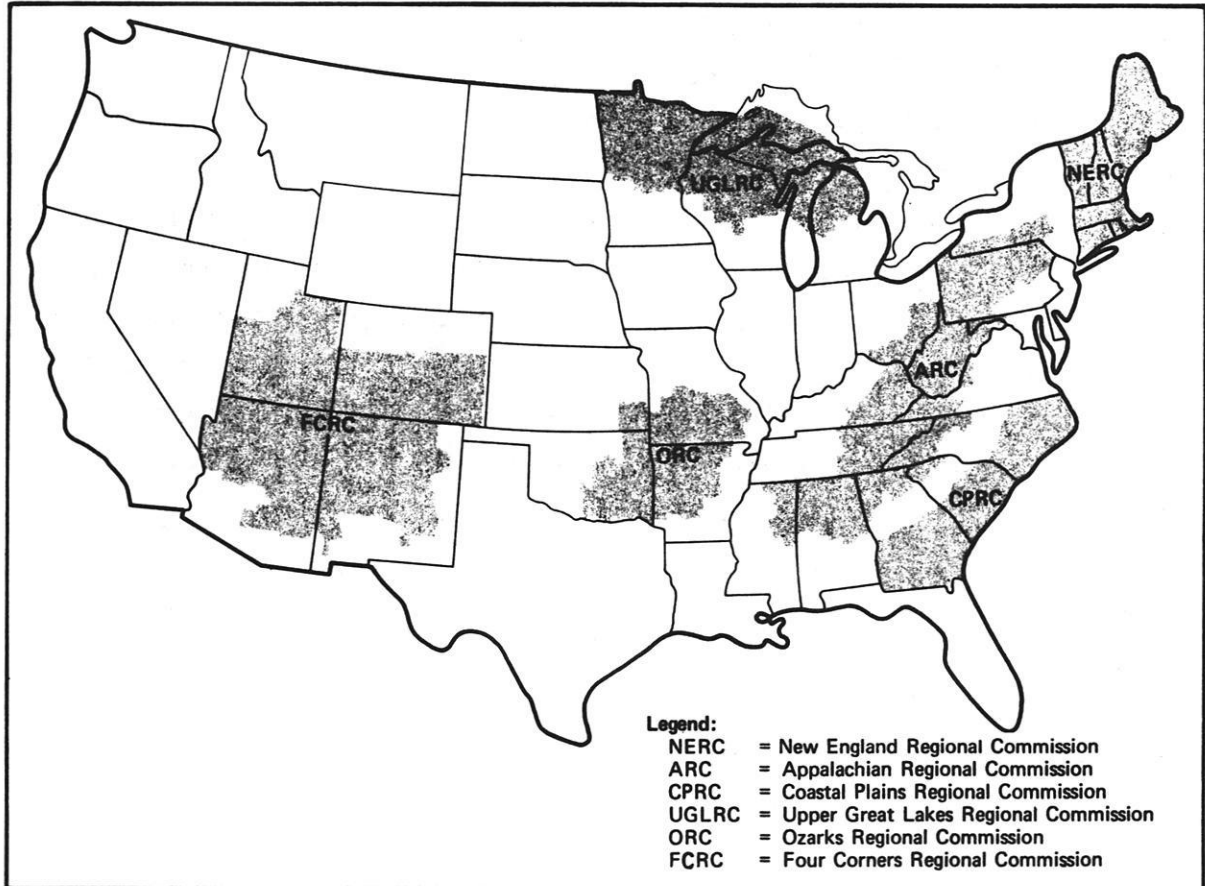


Abb. 27 -

Anmerkung: Bemerkenswert ist die Abgrenzung der Regionen, die zu diesem Zeitpunkt nur diejenigen Teilbereiche der Staaten erfaßte, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung am meisten zurückgeblieben waren. Die fünf Regionen (ohne ARC) zählten 24,2 Mio. oder 12,4 % der Gesamtbevölkerung - inklusive der Appalachenregion 42 Mio. oder 22 %. Die Appalachenregion ist auf der Karte ebenfalls eingetragen, obwohl sie auf einer eigenen Gesetzgebung beruht (Appalachian Regional Development Act of 1965).

Quelle: Department of Commerce, Washington, D.C., 1972.

Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1976 mit Gründungsdaten

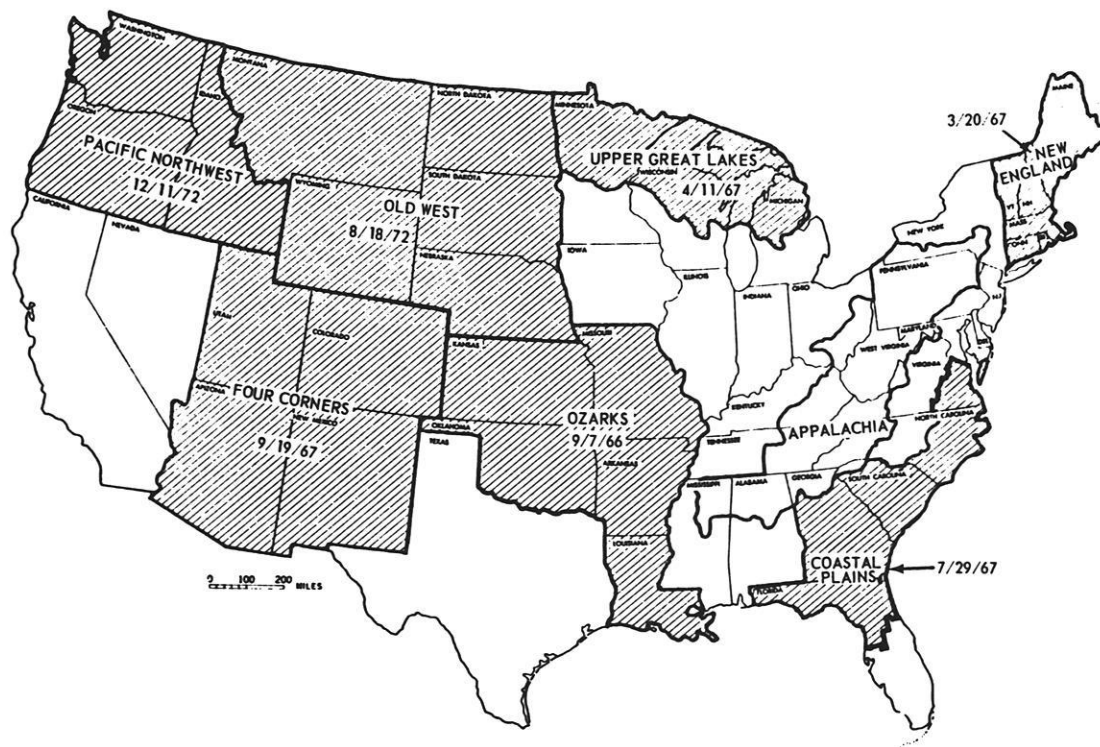


Abb. 28 -

Anmerkung: Die Old West und Pacific Northwest Regionen sind hinzugekommen. Four Corners und Ozarks wurden z.B. auf die Flächen ganzer Staaten ausgeweitet und schlossen damit die Großstadtregionen ein. Initiatoren für diese Schritte waren meist die Staatsgouverneure. Die Appalachenregion ist zusätzlich eingetragen. Die sieben Title V Regionen und Appalachia hatten zu diesem Zeitpunkt einen Bevölkerungsanteil von ca. 79,8 Mio oder 38 %.

Quelle: Department of Commerce, Washington, D.C. 1976.

Wirtschaftliche Entwicklungsregionen 1979

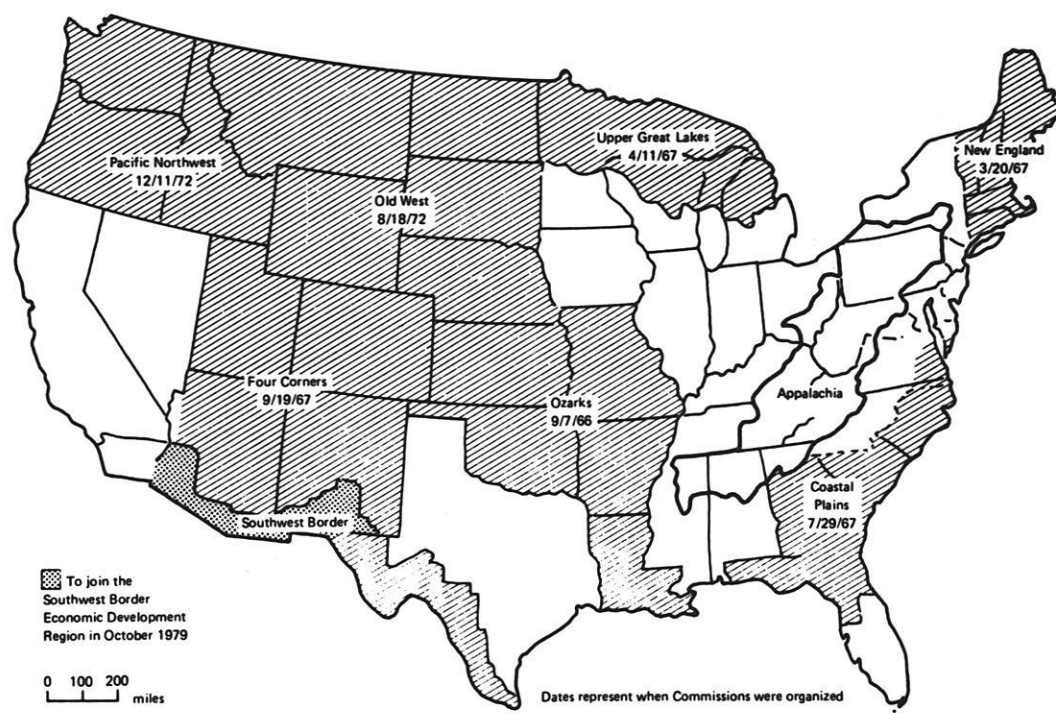


Abb. 29 -

Anmerkung: Die Southwest Border Region wurde 1979 in das Programm aufgenommen. Die Appalachenregion ist ergänzend aufgeführt.

Quelle: Allen, K. (ed.) (1979): *Balanced National Growth*. Lexington, S. 323.

3.3.1.1 Zusammenfassung

Seit ihrer Einrichtung vor über fünfzehn Jahren bemühten sich die Title V-Regionalkommissionen eine spezifische Rolle und Identität in der nationalen Regierungsstruktur zu finden. Das lag nicht zuletzt daran, daß ihre Einrichtung durch einen politischen Tauschhandel zustande kam ("we just added them on in a political sense". Sen. E.E. Hollings, D. - S.C.).¹

¹ *Congressional Quarterly, Weekly Report*, Vol. 37, No. 15, April 1979, S. 700.

Weder das Weiße Haus noch die Gesetzgeber schenkten ihnen über die Jahre hinweg allzuviel Aufmerksamkeit. Obwohl die an sich geringen Mittel, die für sie zur Verfügung gestellt wurden, stiegen (von \$ 4 Mio. 1967 auf \$ 62,8 Mio. 1979), blieben die Ergebnisse doch hinter den Erwartungen zurück.¹ Man bemängelte u.a., daß sie ihrem Auftrag nicht nachkommen würden, für regionale Probleme auch entsprechende Lösungen zu finden. Die in der Anfangsphase erstellten Regionalpläne waren ja bald zu den Akten gelegt worden.

In der Öffentlichkeit spiegelten sich ihre relative Wirkungslosigkeit und hohen Verwaltungskosten bisweilen als heftige Kritik wider. (Z.B. an der New England Regional Commission/NERC; s.a. Kap. 5.5) Trotz dieser Einschränkungen bestanden die Kommissionen weiter und wurden durch Druck seitens der Staatsregierungen und politisches Manövrieren im Kongreß sogar geographisch ausgeweitet (Abb. 28 und 29). Der Grund hierfür liegt in gewissen Programmvorteilen (Zusatzgeldern) für die Regionen und im Wunsch der Abgeordneten, den Wählern ihrer Distrikte Erfolge vorweisen zu können.

Die Title V-Kommissionen unterschieden sich von den ARC dadurch, daß sie finanziell weniger gut ausgestattet waren und einer stärkeren Aufsicht der Bundesverwaltung unterlagen. Kontroversen entzündeten sich auch an ihren Aufgaben. Während die Exekutive sie mehr als unpolitische, technische Planungsagenturen betrachtete, sahen sich die Kommissionen selbst als

¹ Die räumliche Expansion der Mehrstaaten-Kommissionen hat dazu geführt, daß ihre Bevölkerungszahlen stark wuchsen. Doch erhöhten sich die bereitgestellten Mittel nicht in diesem Maße. 1971 waren es bei 25,3 Mio. Einwohnern und \$ 39 Mio. \$ 1,54 pro Kopf. 1976 bei 61 Mio. Einwohnern und \$ 64 Mio. \$ 1,05. Rauner, R.M. (1976): Multistate Regional Development: Some Economic and Legislative Perspectives. Ms., o.O., S. 13/14.

Finanzierungsstellen, die nur mit der Garantie von Bundesgeldern Pläne aufstellen wollten. Dementsprechend wurden Jahr für Jahr von ihnen große Ausgabenprogramme vorgelegt, die jedoch nicht erfüllt wurden.

Insgesamt gaben die Title V-Regionalkommissionen mit ihren geringen Budgets und ihren vergleichsweise einseitigen Aktivitäten mit hohen Investitionen in Forschung und Planung kein sehr überzeugendes Tätigkeitsbild ab. Dies bezieht sich insbesondere auf ihren Beitrag zur regionalen Wirtschaftsentwicklung, wo sie vor allem auf die Bereitstellung von Ergänzungszuschüssen ("supplemental grants") für Infrastrukturprojekte angewiesen waren, so daß ihr eigener direkter Einfluß kaum erkennbar wurde.¹

Während das General Accounting Office 1974 noch einigermaßen sachlich feststellte, daß die Kommissionen einen Großteil ihrer Mittel informell zwischen den Staaten aufteilten, um die Projekte zu finanzieren, die jedem einzelnen von ihnen wichtig schienen, ging Präsident Carter weiter und meinte, sie seien "a waste of time and money".²

Nachdem der Vorschlag eingebracht worden war, sie mehr zu einem Forum der Gouverneure zu gestalten, um ihnen größeren Einfluß für regionsbezogene Vorhaben einzuräumen, befürwortete der Präsident skeptisch, aber nicht hoffnungslos die Verlängerung und Erweiterung der Kommissionen. Am 4. April 1979 legte

¹ Aufgrund dieser Äußerungen könnte der Eindruck entstehen, daß alle Title V-Kommissionen gleich magere Ergebnisse aufzuweisen hatten. Das traf schon deswegen nicht vollständig zu, weil z.B. die UGLRC mehr auf dem Gebiet öffentlicher Bauvorhaben wie Kläranlagen und Berufsschulen sowie der Subventionierung von Industrieparks arbeitete, die NERC dagegen Forschung, Schulung und Demonstrationsobjekte betonte.

² Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 15, April 1979, S. 700.

er dem Kongreß den National Public Works and Development Act of 1979 vor, in dem beide Punkte enthalten waren.¹ Im folgenden Jahr erfuhr dieser Vorstoß einen jähen Einhalt. Der Regierungswechsel hatte stattgefunden und einschneidende Budgetkürzungen "standen ins Haus". Für den neuen Secretary of Commerce, Malcolm Baldrige, reichte dies nicht aus, er wollte die Title V Regionalkommissionen wegen ihrer geringen Auswirkungen auf die Regionalentwicklung umgehend auflösen.² Die zuständigen Gremien auf Capitol Hill unterstützten diese Bestrebungen zum Teil und gingen sogar soweit, der Beendigung der Kommissionen zuzustimmen. (s.a. Kap. 3.3.2).³

3.3.2 Die Economic Development Administration (EDA) zur Wirtschaftsentwicklung

Zur Verwaltung der gesetzlichen Vorkehrungen von 1965 wurde mit derselben Gesetzgebung (Sektion 601 (a)) die Economic Development Administration (EDA) als Nachfolgeorganisation von ARA im Department of Commerce geschaffen. Sie war eigentlich zur Unterstützung der Regionalkommissionen vorge-

1 Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 15, April 1979, S. 711.

2 Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 11, March 1981, S. 484.

3 Aus einem Schreiben des Department of Commerce an den Autor vom 2.12.1981 geht hervor, daß die Arbeit der acht Regionalkommissionen zum 30.9.1981 beendet wurde. Für eine Phase von wenigen Monaten wurde eine Übergangsregelung geschaffen, um laufende Projekte abzuschließen. (Memorandum of Agreement between the Secretary of Commerce and the Federal Cochairmen of the CPRC, FCRC, NERC, OWRC, ORC, PNRC, SBRC, UGLRC. 13.10.1981. In einigen Fällen hatten die Staaten Nachfolgeorganisationen gebildet, deren Existenzdauer ohne Bundeshilfe schwer voraussagbar war.

sehen, doch hat sie eine eigenständige Rolle übernommen.¹ Zu ihren Aufgaben gehörten Vergabe von Zuschüssen ("grants"), Ergänzungszuschüssen ("supplemental grants") und Darlehen für öffentliche Projekte in notleidenden Gebieten (Tab. 10 und Tab. 11). Auf Darlehensbasis gewährte sie auch Unterstützung für private Industrie- und Geschäftsunternehmen und bot den Gebietskörperschaften technische und Planungshilfen an. Ihr unterstanden die sog. 'multicounty development districts' (EDDs = Economic Development Districts), die einen umfassenden Entwicklungsplan für ihr Gebiet aufstellen mußten (OEDP), um Projektförderungsmittel beantragen zu können. Diese Art der wirtschaftlichen Entwicklungsdistrikte umfaßte schließlich 70 % aller 'counties' der USA (Abb. 30).

EDA hatte eigentlich keine regionale Funktion im engeren Sinn, da sie in keinem räumlich fest umrissenen, kohärenten und permanenten Anwendungsbereich arbeitete, sondern in Gebieten tätig war, die nach bestimmten Kriterien festgelegt wurden und zeitlichen Veränderungen unterlagen. Sie war als zusätzliches Instrument zur Unterstützung besonders schwer betroffener Gebiete konstruiert, hatte also eine räumlich selektive Wirkungsweise, die das Territorium der USA mit einem fleckenhaf-ten Applikationsmuster überzog. (Abb. 31)

EDA hatte in ihren wirtschaftlichen Entwicklungsdistrikten

¹ Nach R.M. Rauner und G. Milner arbeiteten die beiden Organisationen als getrennte Einheiten wirkungsvoller. (Interview vom 22.6. 1976). Eigenständig heißt nicht unabhängig wie die Beschränkungen, unter denen EDA arbeiten mußte, aufzeigen. Bei der Vergabe von Unternehmensdarlehen mußte die Small Business Administration (SBA) eingeschaltet werden. Bei den öffentlichen Anträgen für kommunale Einrichtungen erfolgte die Prüfung durch die Community Facilities Abteilung von HUD. Die Farmers Home Administration prüfte Zuschüsse für ländliche Gebiete. Müllbeseitigungseinrichtungen bedurften der Genehmigung von HEW usw. Rondinelli, D.A. (1975): Urban and Regional Development Planning. Policy and Administration. Ithaca, London, S. 136/137.

(EDDs) ähnliche Repräsentativprobleme mit lokalen Interessengruppen wie das Appalachenprogramm in seinen LDDs.

In West Virginia, dem einzigen Staat, dessen gesamtes Territorium zum Appalachenprogramm gehört, stimmten die Grenzen der Anwendungsgebiete von ARC und EDA überein. Für diese sog. Subregionen ergab sich die günstige Situation, aus zwei parallelen Quellen Projektmittel schöpfen zu können. ARC und EDA sahen sich daher als konkurrierende Einrichtungen, die auf sehr ähnlichen Gebieten arbeiteten.

Von EDA finanzierte regionale Entwicklungsmaßnahmen -
1965 - März 1978 (in Tausend Dollar)

	Dollar	%
Public works	2 271 906	65,9
Business development loans	453 699	13,2
Loan guarantees	217 928	6,3
Technical assistance	156 075	4,5
Planning grants	125 964	3,7
Economic adjustment	219 213	6,4
Economic development programs	3 444 785	100,0

Tabelle 10 -

Anmerkung: Ca. 3,4 Mrd. Dollar wurden von EDA ausgegeben. Davon fast 66 % für öffentliche Arbeitsvorhaben. Nur 13 % wurden für Geschäftsdarlehen verwendet.

Quelle: Miernyk (1980), S. 3. (veränd.).

Beispiele für EDA-Projektfinanzierungen im Upper Kentucky River-Entwicklungsdistrikt / Stand März 1967

<u>County</u>	<u>Name of Project</u>	<u>Project Sponsor</u>	<u>Total Cost</u>	<u>EDA Request</u>	<u>Date of Certification</u>	<u>Remarks</u>
Leslie	Sewage (outfall: collector and lateral lines, pumping and treatment sanitary sewer)	City of Hyden	\$ 360 000	Supp. \$ 234 000 Loan 72 000	1 July 66	Federal Water Pollution Control Administration \$ 54 000
	Water supply system, Leslie County	Hyden-Leslie County Water Supply	\$ 1 275 000	Grant \$ 637 500 Supp. 187 500 Loan 450 000	18 April 66	Approved by wire 31 Oct 66 Grant \$ 1 044 000 Loan 261 000
Letcher	Sewage collection system and treatment works	City of Neon, Letcher County	\$ 557 979	Grant \$ 278 989 Supp. 55 797 Loan 223 191	4 May 66	---
	Water storage dam on North Bank of Kentucky River	City of Whitesburg	\$ 188 000	Grant \$ 98 000 Loan 90 000	24 May 66	Approved by wire 18 Nov 66
Perry	Sewer and water line extensions	Hazard	\$ 1 600 000	Grant \$ 800 000 Supp. 320 000 Loan 480 000	22 Jul 66	Approved 15 June 66 (reference EDA Huntington Regional Office)
	Lake Buckhorn State Park	Kentucky Department of Parks Perry County, Kentucky	\$ 995 000	Grant \$ 497 500 Supp. 298 500	17 Feb 66	---
	Hazard access road to vocational school	City of Hazard, Perry County	\$ 282 000	Grant \$ 141 000 Supp. 84 600	6 Sept 66	Department of Highways \$ 56 400

Tabelle 11 -

Anmerkung: EDA hat bis 1976 etwa 3000 öffentliche Arbeitsvorhaben finanziert, von denen ca. 80 % Wasserversorgungsanlagen und Abwasserentsorgung betrafen. Im Gegensatz zu anderen Behörden wären damit keine Korruptions-skandale verbunden gewesen. (Interview mit R.M. Rauner und G. Milner vom 22.6.1976).

Quelle: Kentucky Area Development Office (1967): Development Data. Upper Kentucky River Development Area, o.O., S. 8.

Unterstützungsgebiete der Economic Development Administration
(EDA) 1974

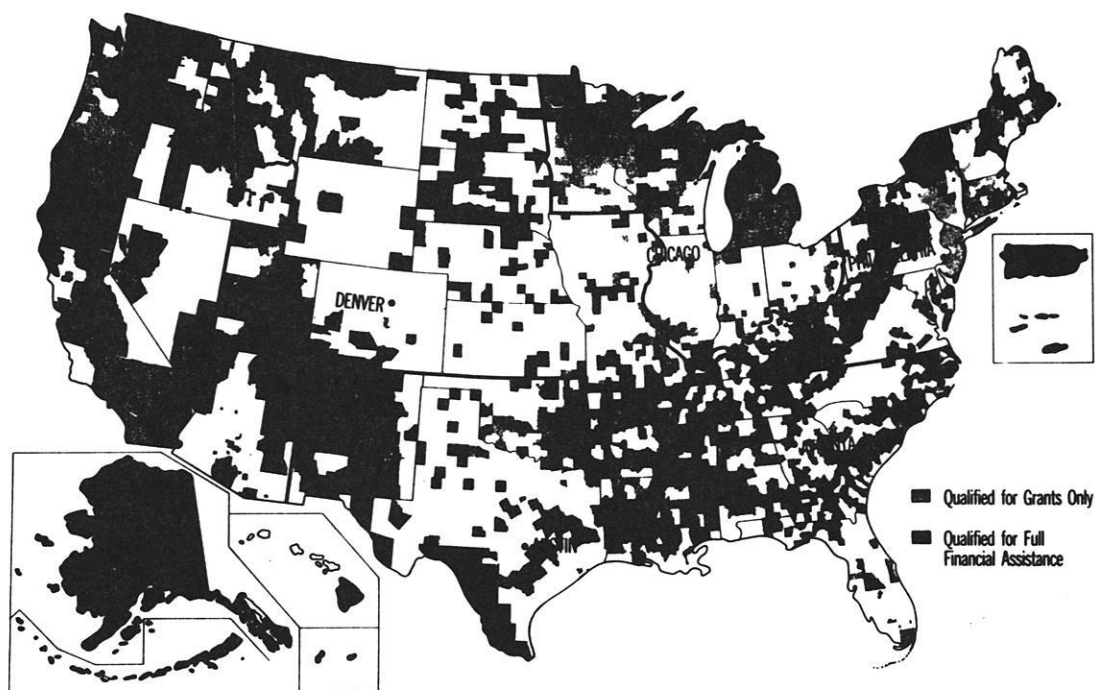


Abb. 31 -

Anmerkung: Unterschieden sind Gebiete, die voll unterstützt wurden (z.B. auch mit "supplemental grants") und solche, die "nur" die üblichen Zuschußmittel ("grants") erhielten.

Quelle: U.S. Department of Commerce, Economic Development Administration (1974): 1974 Annual Report. Washington, D.C., S. 18.

Den Staatsregierungen war EDA insofern nicht angenehm, weil die Lokalbehörden unter Umständen ihre Anträge über ihr Regionalbüro direkt nach Washington richten konnten und damit keiner ihrer administrativen Kontrollen unterlagen. Die lokalen Stellen betrachteten sie dagegen als keine echte Dupli-

kation, sondern als eine für sie vorteilhafte organisatorisch-finanzielle Konstellation.¹

Auch der Inhalt beider Programme unterschied sich leicht, da EDA mit ihren Geldern zur Industrieunterstützung auch sektorale Strukturpolitik betreiben konnte, während die ARC vor allem regionale Infrastrukturpolitik praktizierte. EDA geriet mit diesem Teil ihres Programms teilweise in legale Konflikte, weil sie bei der Kreditvergabe an Privatunternehmen, im System des freien Wettbewerbs, wegen unfairer Konkurrenz angeklagt werden konnte.²

Wie erwähnt, investierten ARC und EDA z.T. in den gleichen Zonen, doch es ist aufschlußreich, mit welchem räumlichen Konzentrationsgrad sie dies taten. Darüber gibt Tab. 12 und Abb. 32 Auskunft. Die ARC hatte demnach 72,3 % ihrer Investitionen in den primären Wachstumsgebieten der Subregionen von West Virginia getätigt, während dies bei EDA nur zu 54,7 % der Fall war. Staatsweit betrachtet, wiederholte sich dieses Bild in den Unterregionen, da vier von neun entschieden höhere ARC-Investitionen in den ausgewiesenen Zonen aufwies. Ob damit generell gesagt werden kann, daß die ARC sich mehr an die "growth center"-Vorgehensweise hielt als EDA³, ist nicht definitiv, weil in den Staaten des Appalachenprogramms selbst

1 Auch R.M. Rauner und G. Milner (DOC) wandten sich im Interview vom 22.6.1976 gegen derartige Vorwürfe. Ihnen sei kein Fall einer echten Duplikation bekannt, da "zwei Wasserversorgungsanlagen in einer Gemeinde noch nie gebaut worden seien". Die Wünsche nach solchen Ausbauten seien so zahlreich, daß sie auch von EDA, FHA und HUD zusammengekommen, nicht erfüllt werden könnten.

2 Ein solcher Fall wird im Wallstreet Journal v. 21.11.1967 geschildert.

3 EDA ging auch nach diesem Prinzip vor. Die Bestimmung dieser Zentren war aber ein Problem für sich, weil die Forschung nicht in der Lage war, solche Pole, Ihr Hinterland und die Verknüpfungen zwischen ihnen, anzugeben. Cumberland (1971), S. 88.

große Schwankungsbreiten in ihren Handlungsweisen auftraten.

Die EDA-Verwaltung hatte den Kongreß immer hinter sich, doch war ihre Situation während der Nixon-Periode unsicher geworden, weil die Administration versuchte, die EDA-Programme auslaufen zu lassen und die Gelder stattdessen als sog. "block grants" zu verwenden.

Ähnliche Vorwürfe wie gegen das Appalachenprogramm wurden auch gegen EDA erhoben. Die Exekutive beurteilte sie wegen ihrer Ineffektivität negativ. Doch wurde von der Legislative ihre Hilfeleistung für die benachteiligten Gebiete und die betroffene Bevölkerung sowie das Modell der bundesstaatlich-gliedstaatlichen Kooperation positiv angeführt.¹ Für das Haushaltsjahr 1974 waren deshalb von Regierungsseite keine Mittel mehr für die durchzuführenden Maßnahmen mehr vorgesehen. Die Exekutive argumentierte, daß die von EDA 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. Doppelförderung betrieben werde.

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

¹ Die Passage folgt den Ausführungen Vollmar (1976,1), S. 203/204.

Primäre Wachstumsgebiete in den neun Subregionen von West Virginia

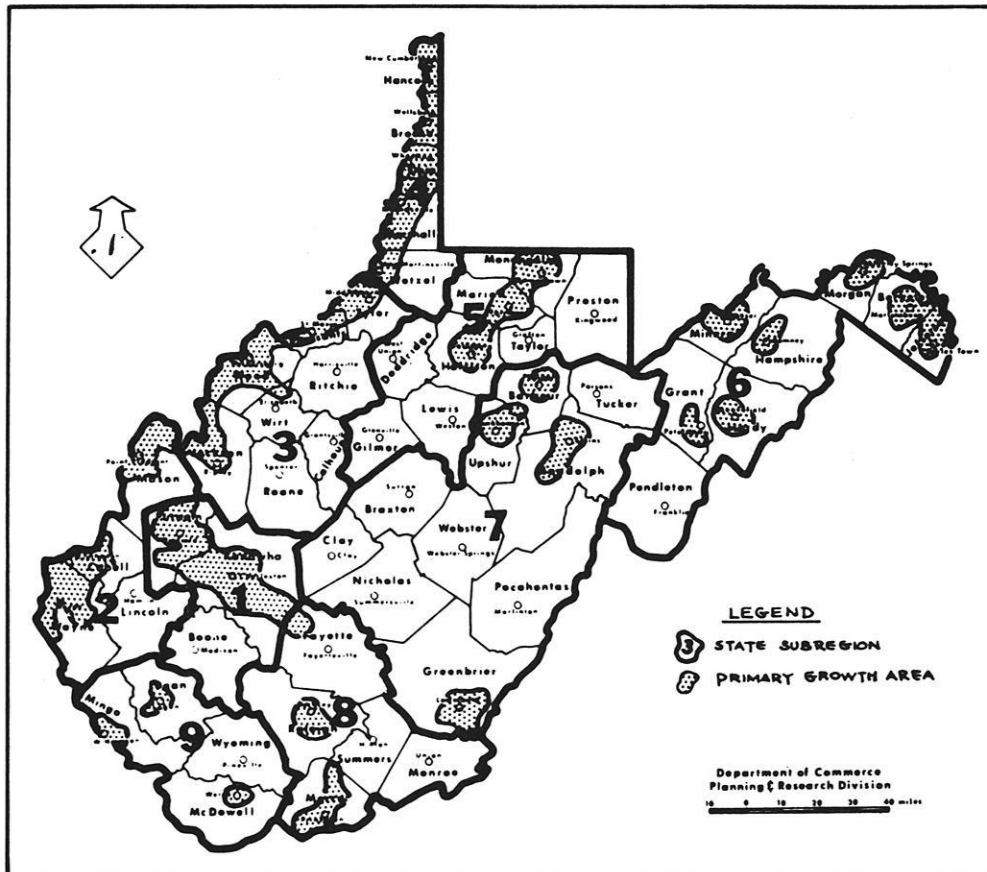


Abb. 32 -

Quelle: Rothblatt (1971), S. 181. Nach: West Virginia Dept. of Commerce (1967): West Virginia Appalachian Guidelines, 1967-1968. Charleston.

weiteres Jahr bis Mitte 1974, wodurch auch seine Finanzierung gesichert war.

Ein zweiter Versuch EDA zu reorganisieren und HUD anzugliedern, wurde dann bereits von der Carter-Administration zurückgewiesen. Unter der neuen Verwaltung sollte im Gegenteil die Rolle von EDA durch finanzielle Aufstockung und erweiter-

Investitionen der ARC und EDA in den primären Wachstumsgebieten der Subregionen von West Virginia während der Haushaltsjahre 1965-1967 (in Dollar)

Staatl. Subregion	ARC-Investitionen		EDA-Investitionen	
	Mittel	%	Mittel	%
1	562 100	100,0	2 065 000	100,0
2	1 136 000	96,8	372 000	22,1
3	762 400	60,6	0	0
4	2 030 100	100,0	2 141 000	100,0
5	608 700	49,5	430 000	28,7
6	1 412 400	100,0	3 930 500	100,0
7	2 473 400	80,5	1 724 500	24,5
8	536 400	44,7	3 324 800	43,9
9	487 800	100,0	824 000	100,0
Insgesamt:	8 986 300	72,3	14 811 800	54,7

Tabelle 12 -

Quelle: S. Abb. 32

te Kompetenzen gestärkt werden.¹ Einige andere wirtschaftliche Entwicklungsprogramme wie der Small Business Administration (SBA) und der Farmers Home Administration (FmHA) sollten in die EDA übernommen werden, und ihr Budget sollte um das

¹ John Rees gab die EDA-Mittel (1975) mit 0,1 Prozent der gesamten Bundesauslagen an, womit seiner Meinung nach keine größeren Auswirkungen auf die Regionalentwicklung zu erreichen seien. Rees, J. (1979): The Impact of Defense Spending on Regional Industrial Change in the United States. 17 S. Paper prepared for the United States-German Seminar on: "Regional Development Under a Federalist System". Austin, Texas 1979.

Fünffache auf \$ 3,1 Mrd. (Haushaltsjahr 1980) erhöht werden. Ihre Laufzeit war bis 1985 vorgesehen. EDA wurde aufgewertet und begann sich selbst als die herausragende nationale wirtschaftliche Entwicklungsbehörde zu sehen.¹

Geplante Aufteilung der Mittel für das Haushaltsjahr 1980:

1. Öffentliche Arbeitsvorhaben	\$ 595,0 Mio.
2. Planungs- und technische Hilfe	\$ 90,7 Mio.
3. Darlehen und Zinssubventionen	\$ 569,0 Mio.
4. Darlehensgarantien	\$ 1,8 Mrd.
5. Zusätzliche Darlehensmittel der SBA und FmHA	\$ 1,0 Mrd.

Ob der Kongreß jedoch Mitteln in dieser Höhe und den Verteilungsformeln zustimmen würde, die eine Reihe von ländlichen und städtischen Gebieten von der Förderung ausschließen würden (nur noch Gebiete, die ca. 50 % der US-Bevölkerung umfassen statt 75-80 %), war zu diesem Zeitpunkt sehr unwahrscheinlich.²

Ein Jahr später bestätigte sich diese Erwartung. Nachdem beide Häuser den bereits geänderten Entwürfen der Exekutive zugestimmt hatten, wurde die weitere Behandlung durch einen eingebrachten kostspieligen Zusatzantrag blockiert.³ Die Aus-

1 Im Laufe der Jahre war EDA durch gesetzliche Zusätze ("amendments") bereits erweitert worden, die ihren entwicklungspolitischen Kurs beeinflußt haben. An drei Stellen läßt sich dies beispielhaft zeigen. 1. Ihre Rolle als kurzfristiges, antizyklisches Instrument wurde ausgebaut (ab 1971). 2. Der "depressed areas"-Ansatz und die "worst-first"-Regel für besonders hart betroffene Gebiete traten zugunsten einer nationalen Entwicklungsaufgabe zurück. 3. Ihre ursprüngliche Ausrichtung auf ländliche Gebiete wurde um die städtische Problemkomponente ergänzt. Martin, Curtis, H., Robert, A. Leone (1977): Local Economic Development. Lexington. Insbesondere Kap. 5, S. 79-91.

2 Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 15, April 1979, S. 699/700.

3 Es handelte sich um ein ergänzendes Programm für öffentliche Arbeitsvorhaben, das 2 Mrd. Dollar kosten sollte. Der Abgeord-

schüsse gaben ihre Bemühungen auf, die Ausweitung und Aufstockung noch im 96. Kongreß zu erreichen. Stattdessen wurden die laufenden Arbeiten von EDA für weitere drei Jahre (bis 1982) verlängert und ihre finanzielle Ausstattung auf 1 Mrd. Dollar festgelegt.

Als die Präsidentschaftswahlen im November 1980 den Machtwechsel brachten, gelang es den Republikanern erfolgreich nur die einfache Gesetzesversion durchzusetzen. Präsident Reagan hatte bereits angedeutet, daß er bei dieser Art von regionalen Aufbauprogrammen Steueranreize statt öffentliche Darlehensgarantien einsetzen würde. Carters EDA-Vision einer gestärkten Entwicklungsorganisation, wo eine Mischung "of public and private funding" (direkte Anreizfunktion) die strukturschwachen, ländlichen Gebiete und Städte fördern sollte, war damit hinfällig.¹

nete R.A. Roe (D-N.Y) setzte sich dafür ein und traf damit auf heftigen Widerstand im Senat.

1 Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 38, No. 48, November 1980, S. 3463.

Die Bemühungen in diese Richtung waren auch von den Erwartungen erfüllt, eine konsistente nationale Entwicklungspolitik in Gang zu setzen. Rothblatt, D.N. (1974): National Development Policy. Public Administration Review, Vol. XXXIV, No. 4, S. 369-376. Kernstück von Präsident Carters Entwicklungspolitik war die "Urban Development Bank" ("Urbank"), die Bundesdarlehen, Darlehensgarantien und Zinssubventionen zur Anregung privater Investitionen vergeben sollte. Die ursprüngliche Idee bestand allerdings in der Einrichtung einer nationalen Entwicklungsbank für wenig entwickelte ländliche und städtische Problemgebiete. Sie sollte als unabhängige Einheit entstehen, doch scheiterte dies am Widerstand des Kongresses. Danach (1979) suchte die Administration sie als Teilstücke in die erweiterte EDA-Verwaltung (Economic Development Administration) zu integrieren. Auch dagegen erhob sich Widerspruch, weil z.B. die Abgeordneten aus den Landgebieten eine Veränderung der EDA-Politik zugunsten der Städte sahen. Aus diesem Grunde sollten ihnen 40 % der Gelder zugesichert werden. In privaten Bankkreisen betrachtete man das Vorhaben aus Konkurrenzgründen mit Skepsis. Auch andere Sprecher verbanden mit der Entwicklungsbank jeweils stark vom eigenen Interesse geprägte Erwartungen, die sehr unterschiedliche Auffassungen über ihre Funktion erkennen ließen. Am Ende der Carter-Periode war die Idee im Sande verebbt. Siehe dazu Stanfield, Rochelle, L. (1980): Carter's Urban Development Bank - Dead but not quite Buried. National Journal, Vol. 12, No. 41, S. 1700/1701, und New York Times v. 7.9.1977.

Das OMB unter der Reagan-Verwaltung ging sogar noch weiter. Im März 1981 trug ihr Direktor David A. Stockman dem House Public Works Subcommittee die Politik seiner Regierung vor: "We believe government should get out of the regional development and job-creating business".¹

Für das Rechnungsjahr 1982 sollten die relativ kleinen Beträge für die Entwicklungsprogramme bereits gestrichen werden. Republikanische und demokratische Abgeordnete und Senatoren stemmten sich gegen diese Absichten, doch im Juni 1981 wurden die Demokraten, die sich für die Beibehaltung der Programme ausgesprochen hatten, im Environment and Public Works Committee des Senats überstimmt. Die Streichungsabsichten der Regierung wurden im vollen Umfang befürwortet.² Zum Jahreswechsel 1981/82 sah es so aus, als ob die regionale Strukturpolitik der 60er Jahre ein Ende gefunden hätte.

3.4 Zur Einschätzung der Regionalpolitik der sechziger Jahre

Eine autonome bzw. quasi eigenständige und gefestigte Stellung im bundesstaatlichen Verwaltungssystem hat außer der Tennessee Valley Authority, mit gewissen Einschränkungen, auch die Appalachian Regional Commission. Kritik wurde durchaus auch an dieser Regionalorganisation geübt, bei der der materiell-technische Ausbau Appalachias so betont wurde. Ihre relative Wirksamkeit und die Ergebnisse ihrer Politik und Programme hingen aber gerade auch von ihrem beschriebenen Sonderstatus ab.

Dagegen haben die Title V-Regionalkommissionen nicht die entwicklungsmäßige Rolle übernehmen können, die für sie konzeptio-

1 Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 11, March 1981, S. 484.

2 Nach Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 39, June 1981, S. 1018.

nell zumindest angestrebt wurde. Das hatte vor allem politische Gründe. Im Falle der Regionalkommissionen ist es ihre schwache Stellung im Verwaltungssystem überhaupt. Sie ist zurückzuführen auf einen politischen Kompromiß zwischen Kongreß und Exekutive, der ihnen nur einen beschränkten Aufgabenbereich mit unzureichender finanzieller Ausstattung eröffnete. PWEDA stellte so etwas wie einen "Flickenteppich" von Maßnahmen dar, der zahlreiche Interessen widerspiegelte, die alle in einer Gesetzgebung untergebracht wurden. Dabei wurden auch die Title V Kommissionen konstruiert, die eine "strukturelle Anomalie" ergaben, "that has frustrated all participants".¹

Die Appalachenkommission und die Title-V-Kommissionen werden sich in der Frage der Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen immer an den Widerständen der etablierten Bürokratie reiben. Im übrigen waren sie auch damit beschäftigt, das Weiterbestehen der eigenen Organisationen vor dem Kongreß und dem Bureau of Management and Budget zu betreiben. Ganz besonders traf das auf die Title V Kommissionen zu.

Nach dem politischen Wechsel in Washington 1980 war es keine Frage mehr, daß die Regionalkommissionen weit davon entfernt waren, größere Bedeutung zu erlangen. Weder konnte man erwarten, daß sie geographisch ausgedehnt werden würden, um eventuell das gesamte Territorium der kontinentalen USA abzudecken, noch daß sie zentrale Koordinationsstellen abgeben würden. Vielmehr zeichnete sich ab, daß ihre Arbeit eingeschränkt oder beendet werden würde.

Beide Programme basierten auf der funktionalen Theorie der geplanten regionalen Anpassung ("planned regional adjustment"), nach der vor allem durch den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel wirtschaftliche Entwicklung eingeleitet werden sollte. Bei diesem Ansatz blieb es im wesentlichen der privaten Wirt-

1 Derthik (1974), S. 131.

schaft überlassen, Arbeitsmöglichkeiten bereitzustellen. Durch diese Schritte, so nahm man an, würde sich die Lebenssituation der ansässigen Bevölkerung quasi von selbst bessern ("trickle down"-Effekt). Die Regionen könnten allmählich Anschluß an die Nation finden, so daß die funktionale Integration im Sinne der Öffnung (z.B. Appalachias) in Richtung auf die großen Städte und Märkte des Landes vorangetrieben würde.

Ein Bestandteil dieser Strategie war auch die Anwendung des Wachstumszentrenansatzes, der am Beispiel Appalachias mit einem Netz von sog. Entwicklungskorridoren kombiniert wurde, was etwa dem theoretischen Konzept eines punktaxialen Systems entsprechen würde.

Für den Kongreß schien dies wichtig gewesen zu sein, weil er damit eine rationale Ausgabenpolitik begründen konnte. Auch die regionalen Planungsexperten benutzten sie zur Aufstellung von Prioritätsgebieten, legten aber die Abgrenzungskriterien nie klar an den Tag. In den meisten Fällen waren Wachstumszentren gewöhnlich Städte von 2 500 bis 100 000 und mehr Einwohnern, und ihre endgültige Ausweisung als dynamische Pole dürfte auch politisch beeinflußt gewesen sein.

Zur allgemeinen Einschätzung des PWEDA kann gesagt werden, daß ihm eine ähnliche Konzeption zugrunde lag wie dem Appalachian Regional Development Act.¹ Vorgesehen waren öffentliche Projektvorleistungen in wirtschaftlich und sozial benachteiligten Gebieten, für die auch bestimmte Finanzierungsmöglichkeiten vorgesehen waren. 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 tiefe staatliche Eingriffsmöglichkeiten bzw. Kontrollen anstrebte

1 Der Abschnitt zur Gesetzeseinschätzung nach Vollmar (1976,1), S. 206.

(Stabilisierungsfunktion). Es bot die Grundlage für ein relativ bescheidenes Finanzierungsinstrumentarium und für den bürokratisch-institutionellen Apparat, die beide zur Verwirklichung dieser Projekte dienten (instrumentelle Funktion). Eine Diskrepanz zwischen Planungsabsichten und realisierten Projekten war dabei offensichtlich.

Das Kernstück dieser bundesstaatlich-staatlichen Kooperation war die finanzielle Beteiligung des Bundes in der Form der "grant-in-aid"-Programme. Die Einzelstaaten und Gemeinden beteiligten sich daran durch die sogenannten "matching funds", die zum Teil wiederum durch "supplemental grants-in-aid" des Bundes ergänzt wurden. Die Kooperation mit der Privatwirtschaft erfolgte durch die Teilfinanzierung ihrer Vorhaben in Darlehensform und bundesstaatliche Garantien. Ob allerdings mit dem Entwicklungskonzept öffentlicher Infrastrukturinvestitionen 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 auch in diesem Falle fraglich bleiben.

3.5 Regionale Organisationsformen zur Flußbeckenplanung und -entwicklung

Übersicht der Organisationen zur Flußbeckenplanung und -entwicklung

Name der reg. Organisation	Gründungsjahr	Zusammensetzung/ Leitung	Kurzcharakteristik
Delaware River Basin Commission (DRBC)	1961 durch einen Bund-Staaten-Vertrag (Delaware River Basin Compact)	Ein Bundesvertreter, der vom Präsidenten ernannt wird. Je ein Vertreter der einzelnen Mitgliedstaaten (Gouverneure) Mitglieder: Delaware, New Jersey, New York, Pennsylvania.	Die Übereinkunft dient der Ermöglichung und Förderung von Planung. Weiterhin der Erhaltung, Nutzung, Entwicklung, dem Management und der Kontrolle der Wasserressourcen des Delawareflußbeckens. Sitz: Trenton, N.J. Stellt ein Instrument dar zur Planung und Koordinierung der Wassernutzung und damit verbundener Ressourcen.
Title II Commissions for river basin planning	1965 durch Gesetzgebung des Kongresses	Ein Bundesvertreter, der vom Präsidenten ernannt wird und je ein Vertreter verschiedener Behörden, die von deren Leitern bestimmt werden. Die beteiligten Bundesbehörden: Dept. of Agriculture, Army, Commerce, Health, Education and Welfare, Housing and Urban Development, Interior, Transportation, Federal Power Commission; Environmental Protection Agency. Je ein Vertreter der Mitgliedstaaten, die nach den Gesetzen des jeweiligen Staates ernannt werden.	

Name der reg. Organisation	Gründungsjahr	Zusammensetzung/Leitung	Kurzcharakteristik
			Ein Vertreter jeder "interstate compact"-Behörde mit Rechtsausübung im besagten Flußbecken.
Pacific Northwest River Basin Com. (PNRBC)	1967	Mitglieder: Idaho, Montana, Oregon, Washington, Wyoming.	Sitz: Vancouver, Wash.
Great Lakes River Basin Com. (GRBC)	1967	Mitglieder: Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, New York, Ohio, Pennsylvania, Wisconsin.	Sitz: Ann Arbor, Mich.
Souris-Red-Rainy River Basin Com. (SRRRBC)	1967 (1973 aus- gelaufen)	Mitglieder: Minnesota, North Dakota, South Dakota.	Sitz: Moorhead, Minn.
New England River Basin Com. (NERBC)	1967	Mitglieder: Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island, Vermont.	Sitz: Boston, Mass.
Ohio River Basin Com. (ORBC)	1971	Mitglieder: Illinois, Indiana, Kentucky, Maryland, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, Tennessee, Virginia, West Virginia.	Sitz: Cincinnati, Ohio.
Upper Mississippi River Basin Com. (UMRBC)	1972	Mitglieder: Illinois, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming.	Sitz: Twin Cities, Minn.
Missouri River Basin Com. (MRBC)		Mitglieder: Colorado, Iowa, Kansas, Minnesota, Missouri, Montana, Nebraska, North Dakota, South Dakota, Wyoming.	Sitz: Omaha, Nebr.

Tabelle 13 -

3.5.1 Die Delaware River Basin Commission (DRBC)

Außer den Regionalorganisationen zur wirtschaftlichen Entwicklung (TVA mit Einschränkung, ARC, Title V Kommissionen) gab es weitere, durch regionalen Zusammenschluß operierende Institutionen, die sowohl anders organisiert waren, als auch andere Ziele verfolgten. Auch wenn sie nicht direkt wirtschaftlich orientiert waren, sollen sie kurz betrachtet werden, weil sie interessante neue Aspekte regionaler Organisationen mit ihren Erfolgen und Mißerfolgen bieten.

Zu ihnen zählen z.B. die Delaware River Basin Kommission (DRBC) und die Title II Kommissionen zur River Basin-Planung (Abb. 33). Erstere ist der Zusammenschluß von vier Staaten (Del., N.Y., N.J. und Pen.) plus der Bundesregierung. Sie hat zwei Hauptfunktionen: die Wasseraufteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu regeln und die bundesstaatlich-staatliche Zusammenarbeit zur planvoll-zusammenhängenden wasserwirtschaftlichen Entwicklung des Delaware Beckens. Dabei sollte der Bund nur mit einem Vertreter aller Wasserbehörden mitwirken, was gegenüber den früheren Verfahren als besonders fortschrittlich-integrativ betrachtet wurde. Keinesweges gesichert war nämlich, daß sich Washington überhaupt an einem derartigen Gremium beteiligen würde. Als der "federal-interstate compact" schließlich zustande kam, galt er als eine fast sensationelle Neuerung. Eine Innovation im verwaltungstechnischen Sinne deswegen, weil die bislang in bundesstaatlichen und einer Vielzahl von staatlichen und lokalen Behörden aufgespaltene Verwaltungsmacht in einer regional zuständigen Institution vereint wurde. Man kann in ihr auf der einen Seite eine dezentralisierende Maßnahme sehen, weil die Staaten ein erhebliches Mitspracherecht erhalten hatten, und der Bund (auch bei Vetorecht) nicht alleine bestimmen konnte. Andererseits ist es eine deutliche Maßnahme zur Zentralisierung von Zuständigkeiten mit gleichzeitigem Rückzug aus den lokalen Bereichen, denen in ihren Tätigkeiten

immer wieder Ineffektivität und "Kirchtumspolitik" vorgeworfen wurde.

Regionalorganisationen zur Wasserbewirtschaftung und Flußbeckenplanung (Federal-Interstate River Basin Planning and Compact Commissions) 1972

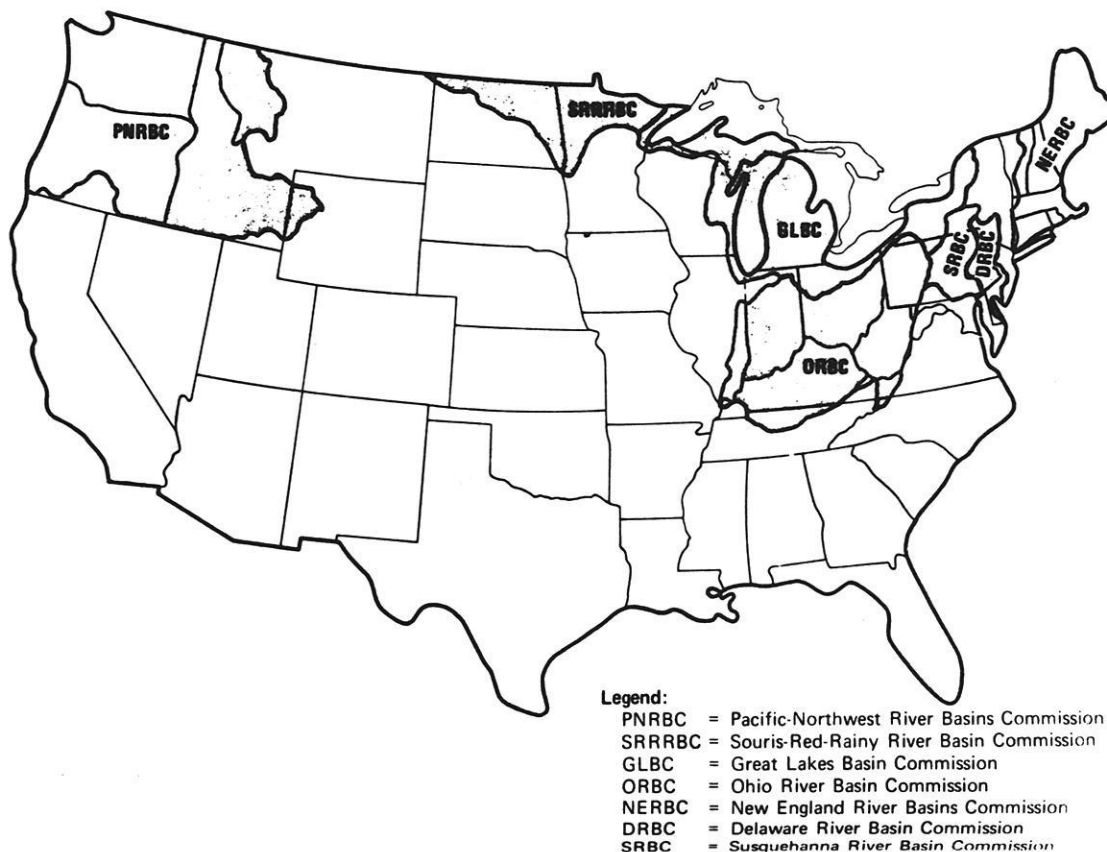


Abb. 33 -

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations, Washington, D.C., 1972, S. 94.

Daß die Bundesregierung nun ein Mitglied mit bestimmten Verpflichtungen geworden war, galt als besonders fortschrittlich.¹ Sie hatte sich zwar für den Abschluß von interstaatlichen Ver-

¹ Zu Beginn war auch eine reine Bundesbehörde nach TVA Muster im Gespräch, die von den Staaten abgelehnt wurde.

trügen eingesetzt und mitgearbeitet, war aber nie in dieser engeren Weise beteiligt. Bei diesem langen Zögern spielten sowohl verfassungsmäßige Gesichtspunkte eine Rolle ("a third form of government responsible to neither the federal government nor the states")¹ als auch Befürchtungen gegenüber den Mitgliedstaaten in eine Minderheitsposition zu geraten. Erst als für sie die technische Möglichkeit vorgesehen wurde, ihr Vetorecht auszuüben, waren die Hindernisse zu ihrem Beitritt überwunden. Die einzelnen Behörden hielten sich zurück, sie begrüßten diese neue Einrichtung nicht, akzeptierten sie jedoch. Dazu mag beigetragen haben, daß sie in ihr wegen der einmaligen Situation im Delaware Flußbecken keinen bedrohlichen Präzedenzfall gesehen haben.

Ihre Aufgaben waren sehr breit angelegt und bezogen sich auf die Wasserversorgung, Wasserverschmutzung, Überflutungsschutz, Management der Wassereinzugsbereiche, Erholung, Stromerzeugung und die Regulierung der Wasserableitung und -verteilung (Tab. 14). Ausgeschlossen war nur die Aufsicht über den Wasserverkehr und -transport. Ihre extensiven Befugnisse in den einzelnen Sektoren hat sie aber nie in diesem Umfang wahrgenommen, was auf die Spannung zwischen ihrer progressiven Funktion und ihrer repräsentativen Form zurückgeführt wird. Für ihre Politik mußte im Gremium Einstimmigkeit herrschen, und schließlich gab es außerdem noch in jedem Mitgliedstaate zahlreiche ergänzende Exekutivorgane, die nicht übergangen werden konnten. Sie war außerdem abhängig von den anteiligen staatlichen Mittelbereitstellungen für Betrieb und Programmteile (Tab. 15), so daß einem richtungsweisenden Aufbruch in den wichtigeren Funktionsbereichen starke Grenzen gesetzt waren.

Konnten zwischenstaatliche Konflikte über die Wasseraufteilung

1 Derthik (1974), S. 51.

Ausgaben der DRBC nach Programmfunktionen
zwischen 1963 und 1970 (in Tausend Dollar)

Program	1963	1964	1965	1966	1967*	1968	1969	1970
Water Supply	32	48	36	33	30	56	55	54
Water Demand	34	38	48	89	45	65	26	22
Recreation	18	31	35	44	31	31	68	69
Power	22	38	31	37	28	39	43	11
Project Review	63	75	93	84	142	143	140	126
Water Quality	83	126	123	116	123	548	552	510
Comprehensive								
Plan	69	118	145	134	144	140	219	238
Flood Loss	13	18	14	7	11	12	23	67
Basin Operation	9	17	11	43	50	73	45	111
Small Waters	—	—	—	—	—	—	24	69
Total	344	509	536	587	604	1107	1245	1277

*Estimated

Tabelle 14 -

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972): Multistate Regionalism. Washington, D.C., S. 115.

Finanzierungsquellen der DRBC zwischen
1963 und 1970 (in Tausend Dollar)

State	1963	1964	1965	1966	1967*	1968	1969	1970
Delaware	13	16	16	20	23	58	59	69
New Jersey	80	117	117	127	143	234	277	281
New York	80	117	117	126	142	193	236	240
Pennsylvania	80	117	117	127	143	239	282	253
U.S.	100	117	92	96	115	134	154	153
Other Federal	23	45	45	45	40	251	236	154
All Other	45	1	49	59	—	—	4	114
Total	421	530	553	600	606	1109	1248	1264

*Estimated

Tabelle 15 -

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972): Multistate Regionalism. Washington, D.C., S. 115.

unter dem Druck der Krise in den Trockenjahren 1961-65 noch beigelegt werden,¹ waren ihre Bemühungen zur Kontrolle der Wasserverschmutzung weniger erfolgreich. Das lag vor allem daran, daß sie sich in diesem Punkt in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht durchsetzen konnte. Sie wurde praktisch von neuen Bundesgesetzgebungen (Water Quality Control Act of 1965) überholt, der die Federal Water Pollution Control Agency (FWPCA) beauftragte, die von den Staaten aufzustellenden Wasserstandards zu billigen. Die FWPCA überging die DRBC und arbeitete direkt mit den Staaten zusammen. Letztlich wurden ihre Qualitätsnormen dann ebenfalls akzeptiert, wobei die FWPCA bei unterschiedlichen Standards (zwischen DRBC und Staaten) jeweils den höheren bestätigte. In der Folge begannen sich die Konflikte zu häufen, zunächst mit dem Corps of Engineers und später mit der EPA (Environmental Protection Agency). Bis etwa 1974 kämpfte die DRBC um ihre Anerkennung in neu erlassenen Bundesbestimmungen, doch wurden ihre Klagen und Beschwerden kaum zur Kenntnis genommen, und im Kongreß fand sie ebenfalls keinen ausreichenden Rückhalt mehr.

Neben der Aufsicht über die Nutzung der Wasservorräte und Kontrolle der Wasserverschmutzung verlegte sie ihr Aufgabenfeld mehr und mehr auf die unterste Verwaltungsebene und befaßte sich damit, übergeordnete Lösungen für mehrere Kreise oder Wohnbezirke beim Baum von gemeinsamen Kläranlagen und Abwasseranlagen zu finden. Die Staaten übernahmen neue Verpflichtungen und ihre Unterstützung für die DRBC ging ebenfalls zurück.

Auch bei der DRBC setzte man Hoffnung in ihre Möglichkeit, koordinativ tätig zu werden. Die Erwartungen konzentrierten sich auf den Vertreter des Bundes ("federal commissioner"), der ausersehen war, "mit einer Stimme zu sprechen". Seine Arbeit wurde

1 Näheres bei Derthik (1974), S. 54/55.

ihm indes nicht leicht gemacht, weil die Stellen, die er vertreten sollte, der DRBC gegenüber keine Rechte abtreten oder Verpflichtungen eingehen wollten. Er geriet dadurch in die merkwürdige Position, Interessen wahrnehmen zu müssen, von denen (auf der Regierungsseite) niemand überzeugt war, daß sie durch ihn vertreten würden. Gewisse Aufmerksamkeit wurde ihm vom BOB (OMB) zuteil, das Koordinationsfragen des öfteren aufgeschlossen gegenüberstand. Es war aber darauf bedacht, daß die DRBC bei ihrem Koordinations- und Planungsbestrebungen blieb und aus Kostengründen keinen programmatischen Charakter annahm. Auch achtete es darauf, daß die bestehenden Zuständigkeiten und Verfahren für die Mittelgenehmigung und Bereitstellung gewahrt wurden. Das BOB ging mit der ungewöhnlichen DRBC vorsichtig um, und wollte ihr Potential als Verwaltungsreformer nicht unbedingt ausschöpfen.

Wie wenig sich der Bund durch Beschlüsse der DRBC binden ließ, machte die Ausübung seines Vetorechts klar, als es z.B. darum ging, ein Projekt mit einer bestimmten Entwicklungsrichtung zu bremsen.¹ Die Bundesseite trat durchaus nicht immer unisono auf, aber es gelang weder der Einzelperson des "commissioner" noch dem Kommissions-Stab die Differenzen zugunsten der DRBC auszuräumen.

Verglichen mit der TVA verlief ihre Entstehung und Entfaltung in umgekehrter Weise. Nationale politische Hilfestellung wurde ihr nicht zuteil, sie ging allein aus regionaler Initiative hervor und suchte auf der Bundesebene zusätzlich Stärkung und Anerkennung zu finden, was ihr nicht gelungen ist.

¹ Es handelte sich um ein Pumpspeicherwerk (Tocks Island), das aus Umweltgründen von der DRBC befürwortet wurde. Die FPC (Federal Power Commission) und das Corps of Engineers wandten sich gegen einen solchen Beschluß, weil sie sich dadurch weitgehend festgelegt fühlten. Derthik (1974), S. 66/67.

3.5.2 Die Title II Kommissionen zur Koordinierung von Flußbeckenplanung

Die Title II Kommissionen für River Basin Planning nach dem Water Resources Planning Act of 1965 sind keine grundsätzliche Neuerung, vielmehr sind sie nach Vorbildern der administrativen Praxis entstanden.¹ Sie stellen Plattformen dar ohne Leistungs- und Durchführungskompetenzen, sind mit den betreffenden Vertretern von Bundesbehörden und Staatsvertretern besetzt und zur Koordinierung und Planung bei der Entwicklung von Flußbecken gedacht. Da sie nur Koordinierungsfunktion haben, bilden sie keine Konkurrenz zu den etablierten Bundesbehörden wie sie z.B. potentiell von der ARC oder auch den Title V-Kommissionen ausgehen kann.

Schon unter der Eisenhower-Regierung waren Schritte eingeleitet worden, Wasserressourcen-Komitees mit erweiterten Kompetenzen einzurichten, wobei wiederum das BOB frühzeitig für eine derartige Zusammenarbeit eintrat. Es dauerte ein Jahrzehnt bis der Inhalt von Title II ausgehandelt war und Gesetz wurde. Die Kommissionen arbeiteten nach dem Konsensus-Modell, so daß niemand gezwungen werden konnte, eigene Vorstellungen oder Interessen zu opfern. Die Staatsregierungen waren nicht an die Pläne der Kommissionen gebunden, darüber hatten die gesetzgebenden Versammlungen zu befinden. Was zuvor nicht existierte, war die förmliche Ausstattung mit Budget, Personal und einem permanenten Vorsitzenden mit Aufsichtsbefugnis über den Mitarbeiterstab (weniger als 12 im Durchschnitt 1972). Was dagegen bestehen blieb, war ihre Rolle als Koordinator von Planung, die andere produziert hatten, statt der eines selbständigen Designers. Der Entwurf solcher Pläne blieb außerdem zeitlich

¹ Es gab zuvor bereits zwischenbehördliche Komitees wie beispielsweise für den Missouri River (1945), Columbia River (1946), Pacific Southwest (1948) usw. Sie wurden von den Bundesbehörden dominiert, die Staaten nahmen auf Einladung hin teil. Ihre Stellung war schwach, die Planung wurde z.B. weiterhin in den Stammabteilungen erstellt.

und inhaltlich oft weit hinter den Erwartungen zurück. Auf den vierteljährlichen Kommissionstreffen gab es wegen der Fülle anderer sachlicher und technischer Probleme keine Diskussionen von Planungsinhalten. Der zweite Anlauf, Berichte über Projektprioritäten vorzulegen, endete aus inhaltlichen Gründen nach kurzer Dauer. Wieder wurde auf den Vorsitzenden als zentralem Koordinator gesetzt, diesmal nach Ansicht des Water Resources Council (WRC) zunächst als oberstem Schlichter von interministeriellen Differenzen. Die meisten Amtsinhaber wurden allerdings nicht in dieser Richtung tätig, weil sie darin eine undankbare Einmischung in die interbehördlichen Beziehungen sahen. Da aber die Präzisierung und Anleitung für ihre Koordinierungstätigkeit weitgehend fehlte, und sie selbst der Exekutive zu nahe standen, um eine unabhängigere Gegenkraft zu bilden, verbesserte sich die Zusammenarbeit gegenüber dem Zustand vor der Einführung der Title II-Kommissionen nicht merklich.

3.6 Bundesstaatliche Regionalorganisationen als reines Koordinationsinstrument

3.6.1 Die Federal Regional Councils (FRCs)

Übersicht der Organisation zur regionalen Koordination:

Name der reg. Oranisation	Gründungsjahr	Zusammensetzung/Leitung	Kurzcharakteristik
Federal Regional Councils (10)	1969 durch Verordnung der Exekutive	Regionaldirektoren folgender Behörden: Dept. of Agriculture, Interior, Health, Education and Welfare, Housing and Urban Development, Labor, Transportation; Office of Economic Opportunity; Environmental Protection Agency; Law Enforcement Assistance Administration	Instrument zur Koordination und Entwicklung von Koordinierungsstrategien zwischen verschiedenen Behörden und Regierungen bzw. Regierungsebenen, z.B. zur Unterstützung der Einzelstaaten und Lokalverwaltungen bei der Koordination von Bundeszuschußprogrammen und deren Durchführung: Sitz: Boston New York Philadelphia Atlanta Chicago Dallas-Forth-Worth Kansas City Denver San Francisco Seattle

Tabelle 16 -

Die regionale Anwendungsebene von zentralstaatlichen Verwaltungsmaßnahmen stellte in den USA ein wichtiges Reformproblem dar. Insbesondere galt dies für die einzelnen, vertikal gegliederten Bundesministerien. Zwischen den unteren Instanzen der zentralen Verwaltung in den Einzelstaaten gab es nämlich keine gebündelte Vermittlung. Die sog. "federal bureaus" ein-

zelner Bundesbehörden wiesen jeweils ihre eigene Regionalstruktur auf. (Abb. 34, 35, 36, 37). Die Reformbestrebungen des "new federalism" der Jahre 1969 bis 1972 z.B. bezogen sich deshalb u.a. auf eine rationalisierte, gestraffte Neuorganisation des regionalen Anwendungsnetzes der Bundesbürokratie. Darunter waren: Eine einheitliche regional-administrative Grenzziehung für alle Ministerien, eine Angleichung in der Zahl der Verwaltungsinstanzen zwischen Washington und den Basisbehörden. Eine räumliche Konzentration von Verwaltungsstellen in regionalen Verwaltungszentren und eine Zentralisation der regionalen Zuständigkeiten durch die Schaffung von bundesbehördlichen "regional councils", besetzt mit Regionaldirektoren, die Kontrollfunktionen ausüben über alle Programmaktivitäten, die von den lokalen Stellen eines Ministeriums ausgeführt werden.¹

Einige dieser reformierenden Umstrukturierungsmaßnahmen wie z.B. vereinheitlichte territoriale Grenzziehung und Koordinationsversuche durch die "Federal Regional Councils" (FRCs) sind in der veränderten regionalen Administrationsstruktur seit ca. 1975 etabliert.

Die "Federal Regional Councils" als zwischenbehördliche Gremien waren allerdings nicht wie die anderen Organisationen durch Gesetzgebung geschaffen worden, sondern durch eine Ausführungsverordnung der Exekutive. 1968 zunächst experimentell auf einige Gebiete beschränkt, wurden sie 1973 unter

¹ Bei den Reformbemühungen und strukturellen Reorganisationen der zentralen Verwaltung (Departments) unter Nixon waren die Vorschläge des President's Advisory Council on Executive Organization (sog. Ash Council) von besonderer Bedeutung. S.a. Leibfried, Stephan (1975): Die Verwaltung der etatistischen Reserve. Leviathan, Nr. 4, S. 473-507.
R.M. Rauner und G. Milner meinten im Interview vom 22.6.1976, daß Häufigkeit und Kosten von reorganisatorischen Maßnahmen erstaunlich seien.

Nixon auf 10 Standardverwaltungseinheiten des Bundes mit den entsprechenden Verwaltungshauptsitzen (aber ohne eigene Bürobauten) ausgeweitet ("Standard Federal Administrative Regions"; Abb. 38).

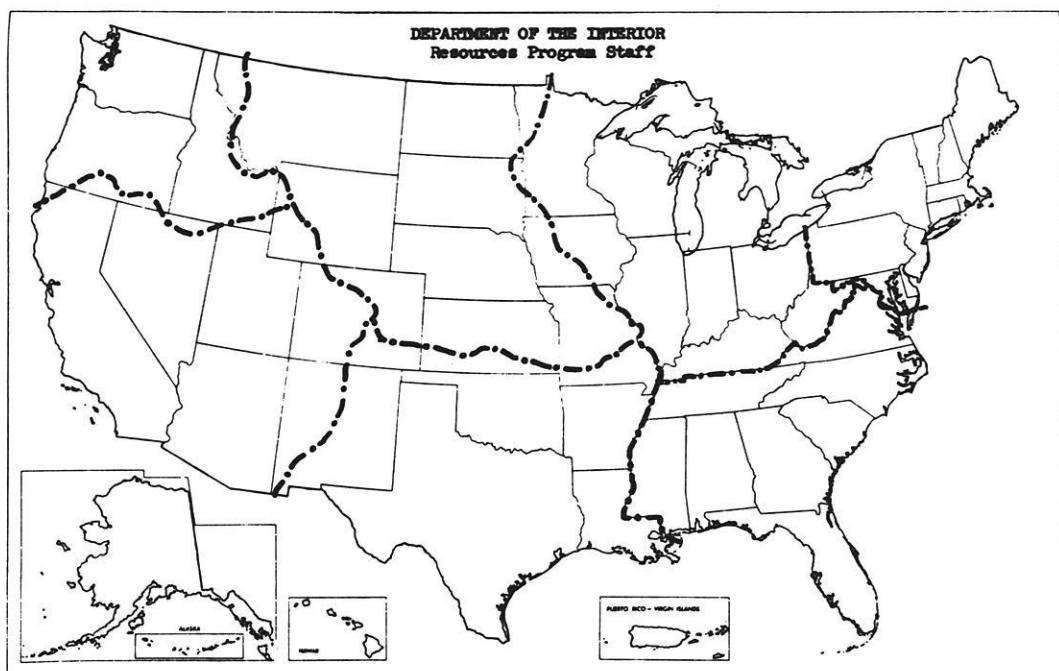


Abb. 34 -

Anmerkung: 7 Regionen -

Die regionalen Beratungsgremien, die vierzehntägig zusammentraten, setzten sich aus den obersten Regionalvertretern von Bundesbehörden wie beispielsweise HEW (Health, Education and Welfare), HUD (Housing and Urban Development), DOL (Dept. of Labor), OEO (Office of Economic Opportunity) usw. zusammen. Sie waren ausschließlich zur Koordination und zur Entwicklung von Koordinationsstrategien vorgesehen und konnten weder Programme planen, ausführen oder Mittel ausgeben. Auf dieser Basis sollten sie auch mit den Hauptvertretern der staatlichen und lokalen Verwaltungen zusammenarbeiten. Kreiert wurden sie

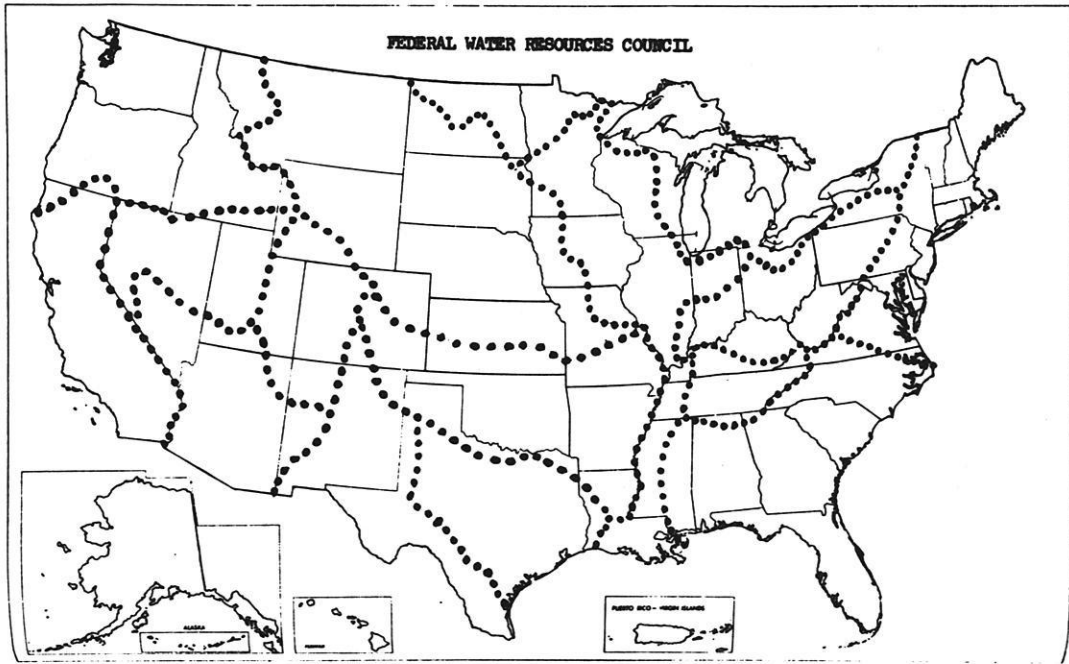


Abb. 35 -

Anmerkung: 17 Regionen -

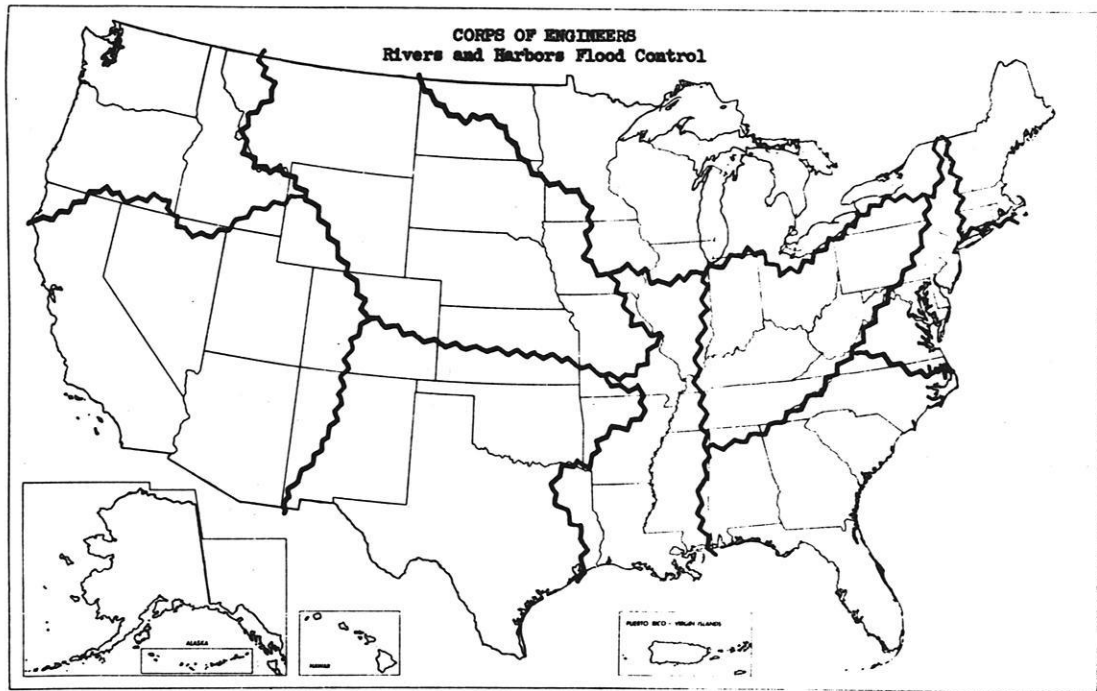


Abb. 36 -

Anmerkung: 10 Regionen -

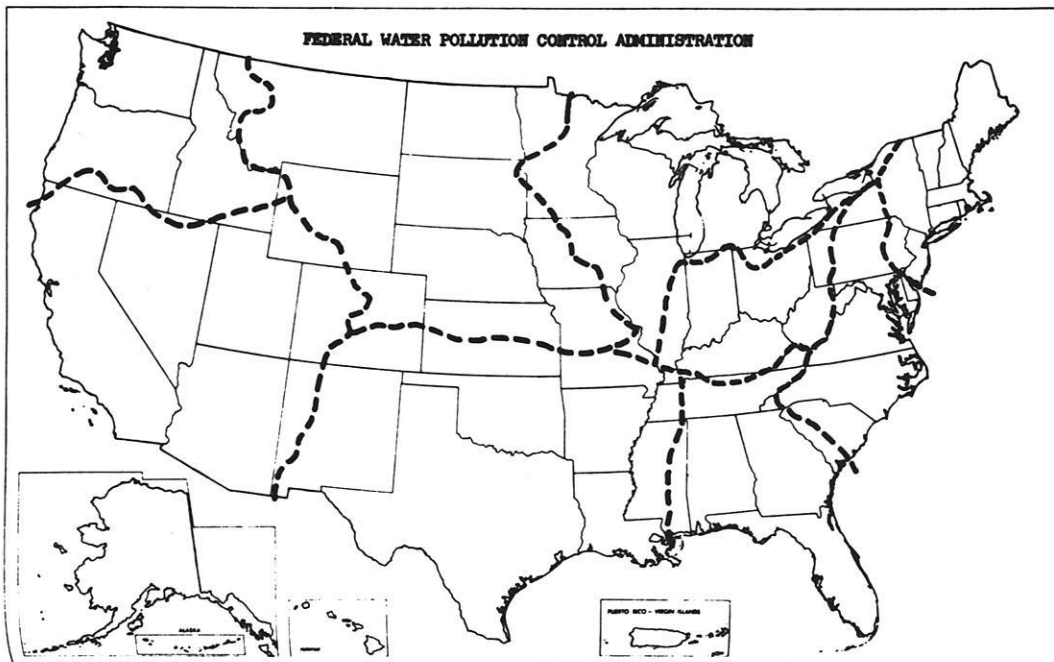


Abb. 37 -

Anmerkung: 9 Regionen. Die vier Beispiele zeigen die unterschiedlichen regionalen Verwaltungsabgrenzungen von Bundesbehörden, die sich alle mit Teilgebieten von Planung und Entwicklung der nationalen Wasserressourcen befassen. Die Zahl der Basiseinheiten und die Grenzziehung unterscheiden sich von Behörde zu Behörde beträchtlich.

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

Die zehn Standardverwaltungsregionen des Bundes mit den Hauptverwaltungsstädten 1978

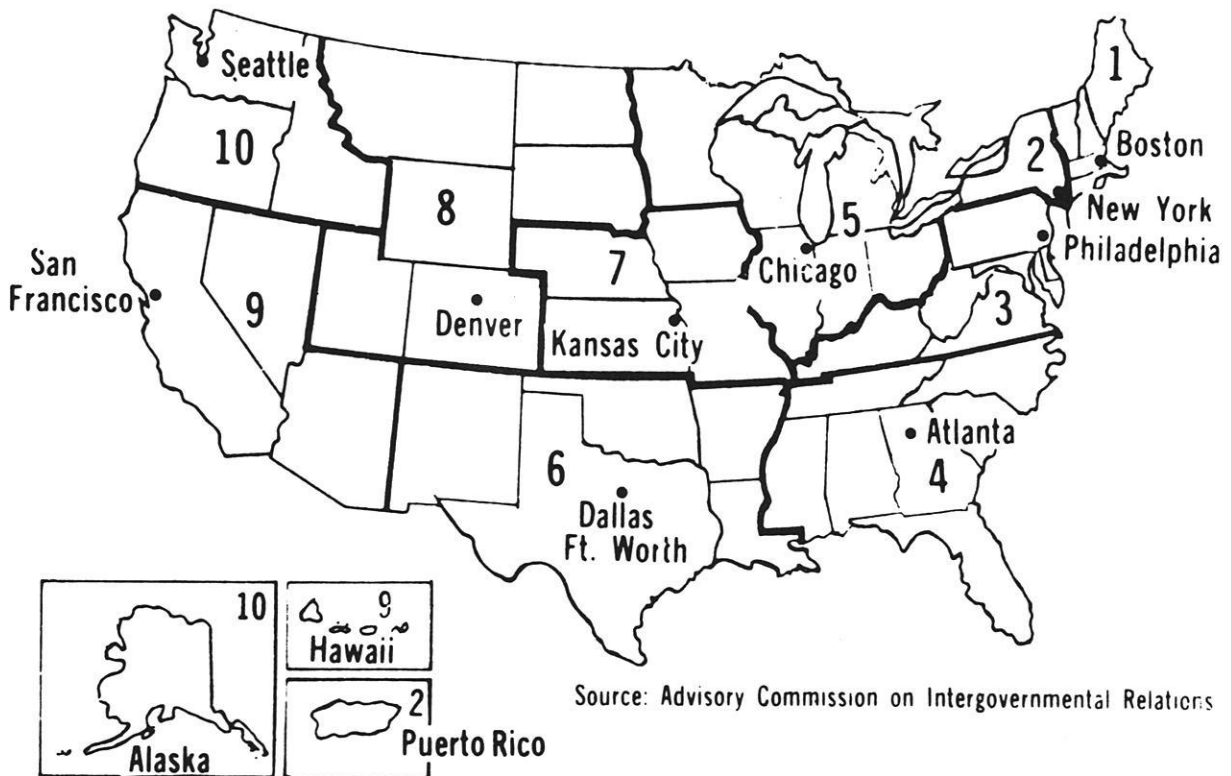


Abb. 38 -

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

ursprünglich vom BOB (Bureau of the Budget) aufgrund der starken Zunahme der "grant-in-aid"-Programme in den 60er Jahren. Bei der Vorbereitung der "councils" (zw. 1967 und 69) erklärten verschiedene Regionaldirektoren, daß bereits Schwierigkeiten aufträten, bei der Koordination der spezialisierten Tätigkeiten in ihren eigenen Dienststellen, und ihre eigene Autorität für koordinierte Entscheidungen nicht ausreichend sei. Diese Einstellung war für die Haushaltsbehörde jedoch kein Einwand, die angestrebte Organisationsform aufzugeben. In der Praxis änderte sich der Administra-

tionsschwerpunkt jedoch von der zuvor konzipierten Verbesserung der interministeriellen Zusammenarbeit hin zu einem stärkeren Eingehen auf die Angelegenheiten und Wünsche der Staaten und Gemeinden. Mehr und mehr sollten die "councils" auch Instrumente einer dezentralisierten Administration werden, die den regionalen und lokalen Vertretern leichteren Zugang zu Gremien mit koordinierter Projektpolitik bieten sollten.¹ Ein Anspruch, der nicht so leicht einzulösen war, da sie sich vielfach unfähig zeigten, interbehördliche Konflikte zu lösen (z.B. in St. Louis zwischen der "community action" (OEO) und der "model cities" (HUD)-Programmverwaltung.)

Die "councils" hatten einen schwierigen Kurs zu steuern, da sie die von den Mutterbehörden entwickelten Methoden der Zusammenarbeit nicht stören sollten.² Die Betonung ihrer Aufgaben von ad hoc Problemlösungen bei schon begonnenen Projekten sollte sie zudem davon abhalten, ihre Fähigkeit zur Koordination an eigenen, von ihnen ins Leben gerufenen Vorhaben, zu demonstrieren. Sie krankten aber auch daran, daß ihnen keine Entscheidungsbefugnis über Projekte zustand.³

Politiker und Verwaltungsfachleute aus den Staaten und Gemeinden kannten diese Schwächen und sahen keine Veranlassung, Anträge oder Streitfälle einzureichen bzw. auf ihre Tagesordnungen zu setzen, weil sie bindende Entscheidungen nicht

1 Die "Federal Regional Councils" sollten als planerische und koordinative Untereinheiten möglichst die "substate planning districts" ("multy-county-areas") benutzen (s. Kap. 4.3).

2 Die FRCs stießen auch auf andere Koordinierungskomitees (z.B. das Regional Interagency Committee for Model Cities). Auch von daher wurden sie als potentielle Herausforderung gesehen.

3 Die Ordnungsfunktion, die sie ausführen sollten, verglichen mit ihrem Mangel an Autorität behandelt Mogulof, Melvin, B. (1972): Federal Interagency Action and Inaction: The Federal Regional Experience. Public Administration Review, Vol. XXXII, No. 3, S. 232-240.

erwarten konnten, und die Konkurrenz von Verwaltungen aus finanziellen Gründen ihnen im Gegenteil bisweilen zum Vorteil gereichte (Doppelförderung).¹

Mitte der siebziger Jahre lief die Politik des OMB darauf hinaus, die Funktionen der regionalen Beratungsgremien allmählich zu erweitern. Anzeichen dafür waren bereits die Ernennung eines vom Präsidenten bestimmten Vorsitzenden ("executive order of 1972") und die Beobachterrolle des OMB-Vertreters in den "council"-Versammlungen. Außerdem sollte die Position der Regionaldirektoren gestärkt, und die regionale sowie zentrale Aufsicht in Washington weiter gestrafft werden.² Ob sie dadurch zur gewünschten Exekutivvertreter von Bund, Staaten und Gemeinden werden würden, mußte abgewartet werden.

3.7 Zusammenfassende Betrachtung der regionalen Organisation

Die Regionalpolitik seit dem New Deal ist von einem institutionellen Ausbau gekennzeichnet, der allerdings nicht kontinuierlich verlief, sondern in Phasen verstärkter oder vermindelter Aktivität. Ihr zunächst experimenteller Charakter und ihre allmähliche pragmatische Ausrichtung können besonders gut an den Beispielen der TVA, der ARC und der DRBC veranschaulicht werden. In den meisten Fällen sind die Institutionen organisatorisch und programminhaltlich nicht direkt auf-

1 Die FRCs wurden verschiedentlich auch als bürokratische Zusatzeinrichtung kritisiert, die zu nichts weiter diene, als Projektanträge (von "counties", "cities" etc.) zu sammeln und weiterzuleiten, z.B. an HEW, OEO, DOL usw. Außerdem wurde ihnen vorgehalten, daß sie zu weiterer Verwirrung von Zuständigkeiten beitragen.

2 Über die Erfahrungen des OMB bei der Einführung der FRCs s. Hearings Before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works: Extension of the Public Works and Economic Development Act of 1965. U.S. Senate, 93rd Congress, 2nd Session, Washington, D.C., 1974, S. 151-188.

einander aufgebaut, obwohl es, wie in den Fällen der TVA, der DRBC und der ARC, strukturelle Parallelen gibt, die auf das Vorbild der TVA bzw. der Delaware-Kommission hinweisen. Rothblatt teilte diese fünfzig Jahre aus ökonomisch-politischen, planungsinhaltlichen und instrumentellen Gründen in drei Perioden ein.¹ 1933-45 nannte er die "piecemeal era", weil es sich um Sofortmaßnahmen handelte, die z.T. nur kurzfristige Wirkungen ausübten (WPA = Works Progress Administration, PWA = Public Works Administration).² Die Nachkriegsmaßnahmen bis 1960/61 wurde durch die "planned piecemeal era", also durch geplantes Stückwerk, bestimmt. Dazu zählten z.B., daß Militärgüter aus wirtschaftlich notleidenden Gebieten (gemessen an der Arbeitslosenzahl) angekauft wurden, und der Versuch seit 1954/55 die Area Redevelopment Administration (ARA) zu errichten (Kap. 3.2).³ Diese Phasenbezeichnung ist aber insofern irreführend, als damit ausgedrückt wird, daß die zweite Epoche geplanter verlaufen ist als die New Deal-Zeit, was nicht zu erkennen ist.

Abgelöst wurde dieser Abschnitt von der "comprehensive planning phase" mit dem Zusammentreten von PARC (President's Appalachian Regional Commission). Diese Phase so zu benennen, ist ebenfalls etwas fragwürdig, weil es nicht sicher ist, daß die umfassende Planung tatsächlich einen Qualitätsvorsprung gegenüber der Planung in Einzelprojekten bedeutet hat. Man verfuhr nämlich in der Praxis trotz des vorhandenen Anspruchs vielfach in der gewohnten Weise weiter. Ein bedeutsamer weiterer Ausbauabschnitt hat nicht stattgefunden, eher kann ein

1 Rothblatt (1971), S. 24 ff., 36 ff., S. 50 ff.

2 Cumberland (1971), S. 55 ff. charakterisiert die regionale Konzeption des New Deal wegen der Schwerpunktbildung im Ausbau von Flußregionen als "river basin development"-Periode.

3 Im Bericht der Advisory Commission on Intergovernmental Relations über Multistate Regionalism, Washington, D.C., 1972, S. 7 werden die Jahre 1945-1965 als unifunktionaler Regionalismus bezeichnet,

langsamer Ausstieg aus der nationalen Regionalpolitik und -planung konstatiert werden, wie überhaupt ihr Entstehen seit 1933 ein Zurückweichen von richtunggebenden Ansätzen zu halbherzigen und unvollkommenen, den politischen Werdegang spiegelnden Lösungsversuchen regionaler Probleme und Aufgaben zeigt. Ein Blick auf das amerikanische Regierungssystem zeigt, daß es auf hunderten von Verwaltungseinheiten basiert, die regional begrenzt sind. Dies sind vor allem die Basiseinheiten der zahlreichen Linienverwaltungen, die für das gesamte Staatsgebiet zuständig sind.

Wie wir beschrieben haben, treten im Verwaltungssystem jedoch einige abweichende Formen auf. Es sind die Regionalorganisationen, die mit ihrem autonomen bis halbautonomen Status über Mischformen bis hin zu unscharf formulierten Organisationstypen reichen. Diese Organisationen waren nur für Teilgebiete der USA zuständig und hatten sehr unterschiedliche gesetzliche Grundlagen, z.B. Bundesgesetze, sog. "interstate compacts", oder nur eine Ausführungsverordnung der Exekutive. Regionale Organisationen als Sonderformen intendierten in den meisten Fällen strukturelle Verwaltungsreformen (Zusammenarbeit der Bundesbehörden, Lokalverwaltung, Bund-Staaten). Auch wenn diese nur in Teilen funktionierten, hoben sie sich doch von den überkommenen ministeriellen Verwaltungseinrichtungen ab.

Ginge es nach der Ansicht der zentralen Regierungsinstanzen, könnte bei der Ausführung regionaler Strukturpolitik oder Sonderaufgaben auf besondere räumlich organisierte Organe gänzlich verzichtet werden, weil dies von den bestehenden ministeriellen Abteilungen durch ihre Zusammenarbeit ebenso geleistet werden könnte. Selbstverständlich hat es solche zwischenbehördlichen Absprachen immer gegeben, wie eine Viel-

weil natürliche Regionen zur Flußbeckenentwicklung immer noch im Vordergrund standen.

zahl von Ausschüssen, "interagency committees" und ad hoc Absprachen zeigt, doch ist der zentralstaatliche Verwaltungsapparat andererseits nach Fachkammern organisiert, die einem abgeschotteten System gleichen. Einige der hier vorgestellten institutionellen und organisatorischen Neuerungen wie z.B. die Appalachian Regional Commission als Regionalprogramm und die Federal Regional Councils als Koordinationsmittel sollten diese Kammern aufbrechen helfen. Bei der ARC (Appalachian Regional Commission) handelte es sich um gezieltes räumliches und sachlich-zusammenfassendes Vorgehen, das im Gegensatz stand zu den bundesweiten singulär-funktionalen Zuständigkeiten von Einzelbehörden. Bei den FRCs (Federal Regional Councils) stand die Absicht im Vordergrund, wichtige Behörden bei ihrer Arbeit im Feld in einem Gremium zusammenzuführen. Gerade in den Jahren 1960 bis 1970 hatten die wachsenden bundesstaatlichen Aktivitäten zu einer stark zersplitterten Programmtätigkeit geführt, die in einem relativ strukturlosen Administrationsbau ablief. Die mangelnde Koordination von Programmen wurde allgemein in den USA als Schwachstelle der Regierungstätigkeit gesehen, weil es zwar ein unübersichtliches Ausschußwesen, aber keine institutionalisierte Form z.B. der regional-horizontalen Zusammenarbeit gab. Das OMB schlug aufgrund seiner unterschiedlichen Interessen mehrere Weg ein. Einmal liefen seine Bemühungen darauf hinaus, Strukturängel und chaotische Züge (z.B. im "grants in aid"-Wesen) zu mildern, wobei es weitgehend Symptombekämpfung betrieb. Zum anderen versuchte es Vorstöße und Programmentwicklungen aus der Legislative abzublocken, weil sie dem Bundeshaushalt hohe Neukosten aufgebürdet hätten oder empfindliche Einschränkungen der Exekutivrechte und -macht (z.B. durch eine Erweiterung der Rolle der Gliedstaaten) bedeutet hätten. Allerdings ging das OMB fälschlicherweise davon aus, daß z.B. durch die fest eingerichtete zwischenbehördliche Koordination zur integrierten Zuschußverwaltung ("integrated grant administration" = IGA) in den FRCs den Interessen der

Staaten und Gemeinden automatisch gedient sei. Eine der Ursachen der Fragmentierung des Regierungsapparats, die in den vielfältigen, divergenten politischen und institutionellen Interessen in der amerikanischen Gesellschaft liegt, konnte diese Behörde mit all ihrem Einfluß natürlich nicht angehen. Ein gewisses Übergewicht erhielt die Bundesregierung in den Regionalorganisationen für Wirtschaftsentwicklung, weil sie die Verteilung der Zuschußmittel vornahm, und die Staaten die Empfänger waren. Durch die Einwirkung des OMB und teilweise durch ihre dezentralisierte Arbeitsweise konnten die regionalen Organisationen in der Regel nur eingeschränkte bundesrechtliche Befugnisse wahrnehmen. Im amerikanischen Verwaltungssystem gab es deshalb keine Bund-Staaten Regionalorganisationen, die umfassende Funktionen in den Bereichen Finanzen, Management oder der Geschäftsregelung ausübten. Die TVA stellt wegen ihres Status als Bundesbehörde die Ausnahme dar. Die Title V Regionalkommissionen und die Title II Kommissionen zur Flußbeckenplanung sind Beispiele, bei denen ihre Form klare Entscheidungsfunktionen und richtungsweisende Aktionen beeinträchtigt hat.

Als Koordinierungsinstrumente der Exekutive boten die regionalen Organisationen ebenfalls nur ein Tableau eingeschränkter Wirksamkeit. Vielleicht können sie aber nicht allein danach beurteilt werden, sondern müssen auch daran gemessen werden, was sie auf der regionalen Ebene bereits erreicht haben. Die ministeriellen Eigenständigheiten und die Zuständigkeiten einzelner Ressorts waren und sind schwer zu überwindende Hindernisse für die Zusammenarbeit. Dennoch haben z.B. die "regional councils" die bundesstaatlichen Departments zusammengeführt, so daß sie sich nicht mehr ausschließlich als separierte und rivalisierende Behörden gegenüberstanden. Obwohl z.B. die Bundesvertreter der Regionalkommissionen (z.B. NERC, ORC), jetzt Mitglieder der "Federal Regional Councils"

geworden sind, war ihre Position - wie wir gesehen haben - nicht so stark, daß sie ihre Koordinierungsfunktion auch voll ausüben konnten. Letztlich hing die Zusammenarbeit vom Willen der beteiligten Departments ab, sich in Konfliktfällen gegenseitig Zugeständnisse zu machen. Bei einer abschließenden Beurteilung stellen sich die Neuordnung der regionalen Basiseinheiten und die Einrichtung von Koordinierungsräten als Stärkung des Zentralstaates dar, weil sie das Leitungssystem Washingtons rationalisieren sollten.

Fragen der demokratischen Planung, wie Vertretung und Mitbestimmung von Randgruppen und Minoritäten waren im Appalachen- und EDA-Programm innerhalb ihrer "multi county"-Einheiten zwar vorgesehen, aber noch nicht ausreichend gelöst. So lange in den Programmen zum Ausdruck kommt, daß bedürftigen Individuen und sozial benachteiligten Gruppen am besten geholfen sei, wenn staatliche Unterstützungsmaßnahmen indirekt über den Markt bzw. die private Wirtschaft wirken sollen, wird sich auch in ihrer Interessenvertretung nicht viel bewegen. Die "local development districts" spiegeln nämlich in ihrer Zusammensetzung überwiegend die politisch-geschäftlich, finanziell und gesellschaftlich führenden Gruppierungen und Eliten wider (d. Kap. 3.2.1.2, Abb. 23), die obige Ansichten durchaus für richtig und berechtigt halten, weil sich nach ihrer Meinung die Effektivität des Systems allenthalben in Amerika bewiesen hat.¹ Cumberland geht über die politische Beteiligungsfrage noch hinaus und beurteilt die regionalen Hilfsprogramme allgemein nach ihrer sozialen Verteilungs- oder Ausgleichswirkung,

1 Den Fragen der Vertretung verschiedener sozialer Schichten, von Aufwandsentschädigungen und dem Einfluß lokaler geschäftlicher und wirtschaftlicher Elitegruppen bei der ökonomischen Entwicklungsplanung geht Robert Warren nach. Warren, R. (1970): Federal-Local Development Planning: Scale Effects in Representation and Policy Making. Public Administration Review, Vol. 30, No. 6, S. 584-595.

meint dazu aber 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."¹

Das amerikanische Regierungssystem ist verhältnismäßig offen für den Einfluß heterogener Meinungen und Interessen. Aus diesem Grund müßte es, wenn die Exekutive rationalisiert und ihre Aktivitäten in Einklang gebracht werden sollen, eine Flexibilität aufweisen, die es gar nicht erreichen kann. Nur auf technischen Umorganisationen der Bundesverwaltung basierende Maßnahmen sind sicherlich nicht ausreichend. Derartige Schritte müßten einen weiteren Bereich als nur die engere Exekutive umfassen. Auch haben die bisherigen Erfahrungen mit den regionalen Organisationen gezeigt, daß die Koordinationszwecke nicht genügend definiert waren, womit die Legislative erneut aufgerufen ist, sich mit diesen Fragen zu befassen. Ihnen kommt allerdings keine große Dringlichkeit zu, da der Umfang der Haushaltsposten und der Verwaltungstätigkeit, die über die regionalen Organisationen abgewickelt werden, gemessen am Gesamthaushalt und den übrigen Administrationsaktivitäten doch gering war. Als vorsichtig formuliertes Fazit können wir dennoch festhalten, daß die politische Bedeutung der Regionalpolitik und die organisatorische Besonderheit ihrer Institutionen von größerer Tragweite waren, als ihr Beitrag zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in den Wirkungsgebieten.

1 Cumberland (1971), S. 11.

4. Probleme der Regionalpolitik

4.1 Varianten des kooperativen Föderalismus in den USA

D. Elazar sieht den Beginn des kooperativen Föderalismus in den Vereinigten Staaten in der Einführung des Zuschußsystems ("cash grant system") 1913/1914.¹ H. Ehringhaus meint dagegen, daß der kooperative Föderalismus durch seine Ausweitung in den dreißiger Jahren, seine Erhebung zur Bundesstaatstheorie und Anerkennung durch den Supreme Court eigentlich als "Föderalismus des New Deal" bezeichnet werden kann. Das wichtigste Element im kooperativen Föderalismus ist, nach seiner Ansicht, die "grants-in-aid"-Einrichtung, die nicht allein finanzpolitisch bedeutsam ist, sondern über Kontrollen und Auflagen (z.B. "matching requirements") ein bundespolitisches Instrument zur einheitlichen Lösung nationaler Aufgaben und, unter Wahrung des Bundesprinzips, ein konstitutionelles Gestaltungsmittel geworden ist.² Ein weiteres Kennzeichen des kooperativen Föderalismus bestand in der Ausweitung der direkten Zusammenarbeit mit den Kommunen.³

In der jüngeren Vergangenheit hat es mehrere Ansätze zu in-

1 Elazar, Daniel J. (1964): Federal-State Collaboration in the Nineteenth-Century United States. In: Wildavsky, Aaron (ed.), (1967): American Federalism in Perspective, Boston, S. 190-222. Auf S. 221 stellt er seine Definition vor: "Cooperative or collaborative, federalism can be defined as the sharing of responsibilities for given functions by the federal and state governments". Gleichzeitig wendet er sich gegen die Auffassung, daß das 19. Jh. vom Prinzip des "dual federalism", also der strengen funktionalen und strukturellen Regierungsteilung geprägt gewesen sei.

2 Ehringhaus, H. (1971): Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten. Frankfurt/Main. Der Umfang der Zuschußprogramme betrug 1933 193 Mio. Dollar, 1939 2,9 Mrd. Dollar, S. 49. - Mehrere Abschnitte im Teil A, Kap. V sind der Definition, den Typen, der Entwicklung und der Rolle der "grants-in-aid" gewidmet.

3 Elazar (1964): S. 222 weist auf dieses Charakteristikum hin.

nenpolitischen Reformen gegeben, die auf eine veränderte Gestaltung und Inhalt des kooperativen Föderalismus der USA zu zielen schienen. Während der Amtsperiode Johnson war es der Versuch mit dem Konzept des "creative federalism", die Antworten auf Probleme zu finden, die lokal unlösbar waren. Daraus sollten Anstöße zur Modernisierung und Stärkung von Staats- und Lokalregierungen resultieren (z.B. Reform der Staatsverfassungen, Modernisierung von Legislative und Exekutive und Planungsverbesserungen auf der Bundes- und Kommunal-ebene).

Übersicht der Entwicklungsphasen des kooperativen Föderalismus im 20. Jahrhundert¹

Politisch-ökonomische Perioden

Beziehungen zwischen den Regierungsebenen

1877-1913 fast unregulierter Unternehmenskapitalismus; republikanische Regierungsmehrheiten seit 1895 bis 1912

Verabschiedung von kooperativen Programmen im ausgehenden 19. Jh. T. Roosevelt-Experimente in der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit; neue Ansätze auf der Einzelstaatsebene

1911-1921 agrarer Progressivismus; demokratische Regierungen 1913-1920

Präsident Wilsons "New Freedom"-Programm bildet die Grundlage für den kooperativen Föderalismus im 20. Jh.

"Back to normalcy"-Politik 1921-1929; republikanische Regierungen bis 1931

Einfrieren des bisherigen Beziehungsstandes; keine neuen Bundesinitiativen; Umfang der existenten Programme nimmt jedoch zu; Experimente und Ausgabensteigerungen in den Einzelstaaten

Krisenorientierter Zentralismus 1932-1945; regulierter Kapitalismus; demokratische Regierungen bis 1946

Starke Ausweitung der Programme im "New Deal" in Zusammenarbeit mit den Staaten; Zentralisierungsanstoß, aber auch durch unilaterale Bundesprogramme

Abbau des Zentralismus 1946-1961; republikanischer Präsident (1953-1960); demokratischer Kongreß von 1955 bis 1978

Große Expansion von kleineren Kooperationsprogrammen ("pilot projects"); zunehmende Überlegungen über die Rolle der Einzelstaaten, die in dieser Phase Programme und Ausgabenpolitik bestimmen,

(Forsetzung s.S. 168)

1 S.a. Elazar, Daniel J. (1965): The Shaping of Intergovernmental Relations

Seit 1961 konzentrierte Kooperation in der "New Frontier" und "Great Society-Phase"; demokratische Präsidenten und Kongreß

Einbindung der Staaten in neue Programme, bei denen der Bund als Initiator auftritt; Phase des "creative federalism"; Befürchtungen über erneute Zentralisierungstendenzen

Ab 1970 Fortsetzung bundesstaatlicher Reformversuche; republikanische Präsidenten 1969-1976 demokratischer Kongreß; demokratischer Präsident von 1976 bis 1980

Administrativer Versuch von "new federalism", der den Staaten und Gemeinden mehr Selbstentscheidung sichern soll; Beginn des "revenue sharing"-Systems

Republikanische Präsidentschaft mit republikanischer Mehrheit im Senat seit 1980

"Reagan federalism" auch "new federalism" genannt "block grant"-Konzept; (Einsetzung eines Advisory Committee on Federalism). 1982 Ankündigung tiefgehender Umverteilung der Aufgaben von Bund und Staaten im Sozialbereich

in the Twentieth Century. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 359, May 1965, S. 10-22.

Tabelle 17 -

Bei näherer Betrachtung stellten sich Johnsons Bestrebungen jedoch nicht als Veränderung des kooperativen Föderalismus dar, sondern eher als eine Verstärkung schon bestehender Merkmale und Tendenzen.¹ Erreicht werden sollte nämlich eine Ausweitung und intensivere Zusammenarbeit mit den Kommunen² und die Übernahme von rationalen, fortgeschrittenen Planungstechniken wie dem PPB-System (Planning-Programming-Budgeting-System).³

1 Auf den amerikanischen Föderalismus als dynamische, prozeßhafte Erscheinung weist Bolan hin. Bolan, R.S. (1973): Planning and the New Federalism. Journal of the American Inst. of Planners, Vol. 39, No. 4, S. 226-228.

2 In den "Model Cities Programs" (Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966) z.B. unter Umgehung der Einzelstaaten.

3 Zwar war die Einführung dieses Systems zur Koordinationsverbesserung von Bundesprogrammen vorgesehen, doch mußte das Vorhaben aufgegeben werden, weil es den komplexen Anforderungen nicht gewachsen war. A. Schick beschäftigt sich eingehender mit dem Scheitern von PPB. Schick, A. (1973): A Death in the Bureaucracy. The Demise of Federal PPB. Public Administration Review, Vol. 33, No. 2, S. 146-156.

Ein Beispiel für eine dezentralisierende Reformbestrebung in den siebziger Jahren bietet die Initiative zur Änderung des Steuerverbundes während der Amtszeit von Präsident Nixon. Im Grunde war sein proklamierter "new federalism" ein weiterer Versuch, Verwaltungsmacht zu dezentralisieren, indem "power, funds, and authority would be shifted from Washington back to the States".¹ Drei Punkte kennzeichneten die Vorstellungen der Nixonverwaltung: 1. Klärung und Abgrenzung der Verantwortlichkeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen. 2. Durchführungsverbesserungen der Aufgaben, die klar in die Zuständigkeit des Bundes fallen. 3. Stärkung der Staats- und Lokalverwaltungen in den funktionalen Bereichen, für die sie entscheidungs- und verwaltungsmäßig primär zuständig sind. Konkret fielen darunter u.a. auch Maßnahmen wie die Zusammenlegung und Streichung von Programmen sowie ein neuer Steuerverteilungsmechanismus ("revenue sharing"), der vor allem den Gemeinden mehr Spielraum bringen sollte. Durch dieses Kernstück einer geänderten Mittelverteilung sollte eine dezentrale Maßnahme eingeleitet werden, die für die Gebietskörperschaften ('county', 'city') eine Teilaufhebung der zweckspezifischen Mittelzuwendung ("categorical grants") bedeutet hätte (Tab. 18).

Der neue Steuerverteilungsmechanismus ("general revenue sharing"), der 1972 (Abb. 39) zum ersten Mal praktiziert wurde, war keineswegs unumstritten.² Die Befürworter sahen in

1 Congressional Quarterly, Weekly Rep., Vol. 39, No. 11, March 1981, S.449.

2 Er beschränkte sich unter Nixon auf zwei Bereiche. "General revenue sharing" erfolgt nach einer Formelzuteilung ohne finanzielle Beteiligung des Empfängers oder andere besondere Bedingungen. "Special revenue sharing" geschieht ebenfalls nach einer Formelzuteilung ohne eigene Finanzbeteiligung. Die Ausgabenverwendung ist spezifisch, doch innerhalb breiter Grenzen abgesteckt. Das Verfahren kann z.B. mehrere kategorische Zuschüsse ersetzen. Auch Planungserfordernisse können damit verbunden sein. Nach dem State and Local Financial Assistance Act of 1972 wird die Zuteilung für einen Staat nach zwei Formeln vorgenommen. Jeweils die höhere Summe ist für die Auszahlung ausschlaggebend. Es sind dies die sog.

Beispiel für die Umfrageergebnisse zum "federal grant system"
des Senate Subcommittee on Intergovernmental Relations im
November 1972

BRIDGEPORT,
Connecticut

1. What is your community's budget for the current fiscal year ?
\$ 67 232 610
2. How much Federal assistance does your community receive ?
\$ 35 Million approximately in grant and project money
3. Do you feel the current Federal system of furnishing assistance in the form of categorical grants (grants for a specific purpose such as water and sewer grants or anti-poverty grants) prevents you from using Federal money in a manner which is best for your community ?
No definite answer -- it could though in some cases
4. Would you favor Federal assistance coming to your community in the form of block grants or revenue sharing rather than as categorical grants ?
Yes
5. How do you plan to use the assistance your community will receive under the new revenue sharing program ?
Has not been determined yet
6. With the advent of revenue sharing, do you believe it would be desirable for the Federal Government to cut back its categorical grant programs ?
Yes, favors ending categorical grants entirely.

Tabelle 18 -

Anmerkung: Antworten der Stadt Bridgeport (Conn.) auf sechs ausgewählte Fragen, die u.a. das geplante "revenue sharing system" betrafen. Die Antworten auf Frage 5 waren noch sehr unbestimmt, weil die Fragebogenaktion vor Auszahlung der ersten Gelder im Dezember 1972 stattfand. In Frage 6 befürwortete Bridgeport die Beendigung der "categorical grants"-Programme. 2200 Fragebögen gingen an Städte von 10 000 bis 100 000 Einwohnern, 153 an Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern. Eine systematische Auswertung lag bis zum Abschluß der Anhörungen nicht vor.

Quelle: Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1973): A New Federalism. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate, 93rd Congress, 1st Session, Washington, D.C., S. 518.

der bürger- und ortsnahen Entscheidungsmöglichkeit über den Mitteleinsatz eine Verbesserung gegenüber den weit entfernt - in Washington - gefällten Beschlüssen. Für sie waren die Einschränkung der bürokratischen Verfahren, der Aufhebung der Restriktionen, Verminderung von Kosten und Leistungsstärkung der öffentlichen Dienste positive Punkte des neuen Verfahrens.¹ Die ablehnenden Stimmen unterstrichen das Regierungsprinzip, nachdem derjenige, der Ausgaben vornimmt, auch gezwungen ist, die Einnahmen einzuziehen. Außerdem hielten sie die einzelstaatlichen und lokalen Verwaltungen für unfähig, ihre wirtschaftlichen und sozialen Probleme selbst zu lösen. Sie sahen die Bundesgelder in die Hände von "Politbossen" abgleiten, die ihre Ämter einer provinziellen, einseitigen und vorurteilsvollen Interessenpolitik verdankten und auch dementsprechend handeln würden. Wegen der fehlenden Auflagen seien deshalb bis 1976 30,2 Mrd. Dollar lo-

Drei-Faktoren-Formel des Senats und die Fünf-Faktoren-Formel des Abgeordnetenhauses. Die Formel des Senats berücksichtigt z.B. Bevölkerung, den allgemeinen Steuerbesatz und den relativen individuellen Einkommensfaktor. 1/3 der Gelder stehen dem Staat direkt zur Verfügung, 2/3 den anderen Gebietskörperschaften. Näheres in: Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1973): A New Federalism. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate, 93rd Congress, 1st Session, Washington, D.C., S. 363 und 368/69.

Für den ersten zusammenfassenden Erfahrungsbericht über "revenue sharing" s. Hearings Before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works (1974), S. 193-242.

1 Am 27.10.76 rechtfertigte Carla A. Hills (Secretary of Housing and Urban Development) in der New York Times "general revenue sharing" bzw. die "block grant"-Regelung damit, daß nicht Bürokraten in Washington, sondern gewählte Lokalpolitiker mit ihren Problem- und Prioritätskenntnissen bestimmen, was örtlich benötigt wird. Den Städten würden die Mittel nicht "nachgeworfen", sondern sie hätten Bedingungen zu erfüllen, wie beispielsweise mittelfristige Pläne aufzustellen. Den Vorwurf, daß diese Verteilungsform die "Bewahrer des status quo" unterstütze, beantwortete sie mit der gesteigerten Solvenz der Städte, die zu 85 % auf den Einnahmen durch die "property tax" beruhen.

kalen Mißbräuchen zum Opfer gefallen.¹

Zusammensetzung der Bundeszuschüsse ("grants in aid")
und Steueraufteilung ("revenue sharing")
für Einzelstaaten und Gebietskörperschaften 1967 - 1977
(in Mrd. Dollar)

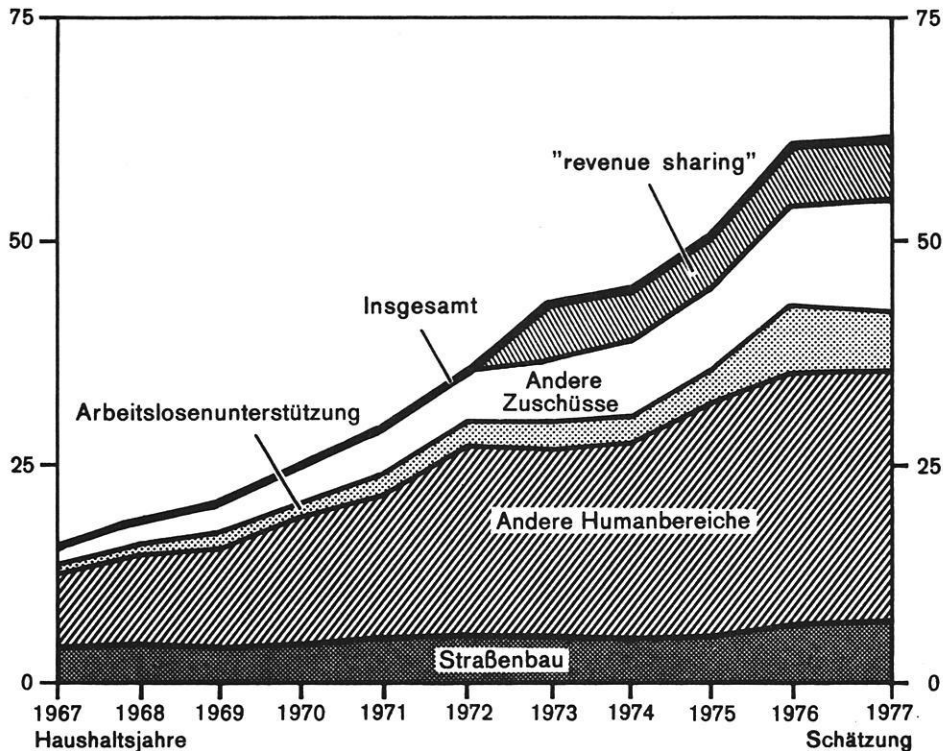


Abb. 39 -

Quelle: Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. XXXIV,
No. 22, May 1976, S. 1355.

¹ Eine Pauschalierung, die in diesem Ausmaß nicht zutreffen dürfte, aber im Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. XXXIV, No. 24, June 1976, S. 1542, in dieser Weise angeführt wird. Auf Gefahren, die vom "special revenue sharing" für die Entwicklung der Gemeinden ausgehen, weisen LeGates, R.T. und Mary C. Morgan hin. In: Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, No. 4, 1973, S. 254-264.

Die Kommission für Beziehungen zwischen den Regierungsebenen befürchtete, daß das "revenue sharing"-Verfahren insbesondere bei den gebietsbezogenen Bundesprogrammen dazu führen könne, die vom Bund gesetzten Standards für die Qualität der Gebietsplanung zu lockern. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973): Regional Decision Making: New Strategies for Substate Districts. Substate Regionalism and the Federal System. A-43, Vol. I., Washington, D.C., S. 206.

Auf die geringe Unterstützung von interbehördlicher Zusammenarbeit

Beispiel für die funktionale Mittelaufteilung durch Staatsverwaltungen und Gebietskörperschaften nach dem "revenue sharing system" 1976/77 (in Tausend Dollar)

Funktionaler Bereich	Staaten		Gemeinden	
	Betrag	%	Betrag	%
Airports	252	0,1	7 711	0,9
Correction	54 322	1,9	112 330	6,9
Education	1 209 789	1,8	38 648	0,2
Finance and General Administration	77 965	1,9	249 710	3,8
Fire Protection	-	-	523 467	12,5
General Public Buildings	26 777	4,8	234 942	12,4
Health	207 742	5,4	268 990	9,8
Highways	130 257	0,7	668 767	7,2
Housing and Urban Renewal	249	0,1	17 378	0,9
Hospitals	48 992	0,6	89 550	1,3
Interest on General Debt	52 500	1,1	3 311	0,1
Libraries	6 031	2,6	73 691	6,8
Natural Resources	14 285	0,4	13 170	2,3
Parks and Recreation	-	-	247 588	6,9
Police Protection	1 297	0,1	941 512	10,5
Public Welfare	47 593	0,1	118 106	0,8
Redemption of Debt	2 319	0,1	87 895	1,0
Sewerage	-	-	78 781	1,5
Sanitation other than Sewerage	-	-	292 096	11,5
Utility Systems	-	-	79 281	0,6
All other	196 186	1,1	331 214	2,2
Insgesamt:	2 076 556	1,2	4 478 138	3,5

Tabelle 19 -

Anmerkung: Bei den Staaten liegen die Schwerpunkte (absolute Zahlen) auf dem Erziehungs- und Gesundheitssektor, bei den Gemeinden im Sicherheitsbereich (Polizeiwesen) und Straßenbau. Die Prozentanteile pro Funktionseinheit und insgesamt sind bei den Staaten gering. Die Lokalverwaltungen waren das Ziel dieser Maßnahme, ihre Anteile liegen daher etwas höher.

Quelle: Congressional Quarterly, Weekly Rep., Vol. 38, No. 8, Feb. 1980, S. 532.

Die kategorischen Zuschußprogramme könnten gezielter zur lokalen Problemlösung eingesetzt werden und würden aus diesem Grund auch wirkungsvoller sein. Der demokratisch kontrollierte Kongreß lehnte denn auch die Ausweitung des Steuerverteilungssystems der Präsidenten Nixon und Ford ab, weil er darin eine schleichende Gefahr für die Auflösung seiner sozialen Programme zu erkennen glaubte. Aus ähnlichen Gründen wehrten sich auch die Betroffenengruppen, die als Lobbyisten vor dem Kongreß aufgetreten waren, um gerade diese Sonderprogramme für sich durchzusetzen.

Reagans "new federalism" sah nochmals eine Erweiterung der Rolle der Gliedstaaten vor, denen nun "block grants"¹ für die vier Sektoren Erziehung, Gesundheit, Sozialdienste und Gemeindeentwicklung zur Verfügung gestellt werden sollten (bei gleichzeitiger Kürzung um 25 %. Vgl. Abb. 40). Die Gliedstaaten erwartet nun eine zweiseitige Situation, die ihnen erhöhte Flexibilität verspricht, andererseits je-

und regionaler Planung sowie auf andere Auswirkungen für die Gemeindeverwaltung durch das "general revenue sharing"-Verfahren verweisen Isserman, A.M., Karen L. Majors (1978): General Revenue Sharing: Federal Incentives to Change Local Government. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 44, No. 3, S. 317-327.

Im Frühjahr 1976 war es noch nicht klar, ob das "revenue sharing"-Programm vom Kongreß verlängert werden würde. Einige Bücher zu diesen Fragen waren gerade erschienen, die u.a. aufzeigten, daß es wegen des Umfangs der Aufgabe, ihrer Komplexität und der kurzen Programmdauer große Schwierigkeiten gegeben hatte, die tatsächlichen politischen, distributiven und fiskalischen Auswirkungen überhaupt festzustellen. S. dazu Lovell, Catherine H. (1976): The Future of the Intergovernmental Process: Will Revenue Sharing be continued? Public Administration Review, Vol. 36, No. 2, S. 211-216.

1 "Block grants" sind eine alte republikanische Kongreßidee aus den sechziger Jahren. Bei einem reinen Block-Zuschuß-Verfahren entscheiden die staatlich oder lokal gewählten Vertreter, wie die Gelder ausgegeben werden. Der Totalbetrag kann z.B. für ein Teilprogramm des Gesamtblocks ausgegeben werden. Es besteht keine Verpflichtung, daß alle Teilaufgaben in diesem Block finanziert werden. Die Staaten müssen sich finanziell beteiligen ("matching funds").

doch sinkende Mittel und in manchen Fällen wachsende Verpflichtungen beschert.¹ Neben den massiven Kürzungsvorschlägen für Medicaid, Food Stamp usw. waren, wie bereits in Kap. 3.3.2 erwähnt, die Eliminierung der Economic Development Administration (EDA) mit ihren Programmen vorgesehen. Die ständige Ausweitung des neuen Steueraufteilungsverfahrens bzw. der Block-Zuschüsse als Akzentuierungsverschiebungen im Modell des kooperativen Föderalismus bei gleichzeitiger Mittelverknappung und Programmstreichung beeinträchtigt und gefährdet auch die entwicklungsorientierte Regionalpolitik.² Ihr Einschmelzen in größere Blöcke würde

1 Schon wurden ernsthafte Zweifel laut, ob die Gebietskörperschaften mit der Einführung des für sie finanzwirtschaftlich ungünstigen "neuen Föderalismusystems" die steigenden Haushaltsdefizite ohne Steuererhöhungen decken werden können. Rohatyn, F. (1982): A Raw Deal. The New York Review of Books, Vol. XXIX, No. 7, S. 23-27.

2 Der Kongreß veränderte zwar die Vorschläge der Reagan Administration durch eine andere Art der Zusammenfassung von Teilprogrammen zu "block grants" bzw. durch die Hinzufügung von Einschränkungen und Auflagen. Der eingeschlagene Kurs blieb jedoch bestehen. Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 27, July 1981, S. 1181.

In einem Interview des National Journal mit Präsident Reagan über die Beziehungen zwischen Bund und Staaten sprach er sich für die Ausdehnung der "block grants"-Methode und einer noch weiterreichenden Umstrukturierung des föderativen Systems aus. "My dream is that the government ..., turn back not only the responsibility to (state) governments of tasks I think they can perform better than the federal government can perform, but turn back tax sources so that the tax source itself goes to them." Die Staaten traten dafür ein, zunächst die Zuständigkeiten für bestimmte Sektoren zu klären ("sorting out"). Danach sollte ein Großteil der Wohlfahrtsleistungen vom Bund übernommen werden, während die Staatsregierungen erhöhte Kosten für Erziehung und Verkehr tragen wollten.

National Journal, Vol. 13, No. 48, 1981, S. 2109-2113.

Einige Monate später stellte sich die Lage schon wieder anders dar, denn mit Präsident Reagans "State of the Union"-Rede vom 26.1.1982 wurde Phase 2 des "Neuen Föderalismus" eingeleitet. "Mit einem einzigen, kühnen Streich" sollte diese Umwälzung vollzogen werden.

Geplant war die Übertragung großer sozialer Programme wie Lebensmittel-Coupons ("food stamps" mit 21 Mio. Empfängern) und "Aid to Families with Dependent Children" (AFDC) mit 11,1 Mio. Personen an die Staaten. Dafür wollte Washington die Kosten für das "Medicaid"-Programm zur medizinischen Versorgung der armen Bevölkerung (22 Mio. Individuen) übernehmen. S. "New Federalism or Feudalism?"

bedeuten, daß eine zielgerichtete, räumliche Infrastrukturpolitik unter Umständen nicht mehr gewährleistet wäre, weil die betreffenden Staaten ihre Aktivitäten und Investitionen in den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten einschränken bzw. herausverlagern würden, um aktuelle, politisch drängende Sachaufgaben in anderen Raumbezügen (z.B. Großstädte) anzugehen.

Ähnliche Überlegungen kommen auch in öffentlichen Äußerungen seitens der Bundesregierung zum Ausdruck. Man befürchtete z.B. im Office of Regional Economic Coordination (OREC im DOC), daß ohne Angaben von Prioritäten in der Regionalentwicklung die zugewiesenen Mittel für jeden Zweck Verwendung finden könnten, den die Empfängerstaaten oder

Ausmaß der bundesstaatlichen Budget-Kürzungen für Kommunen und Staaten

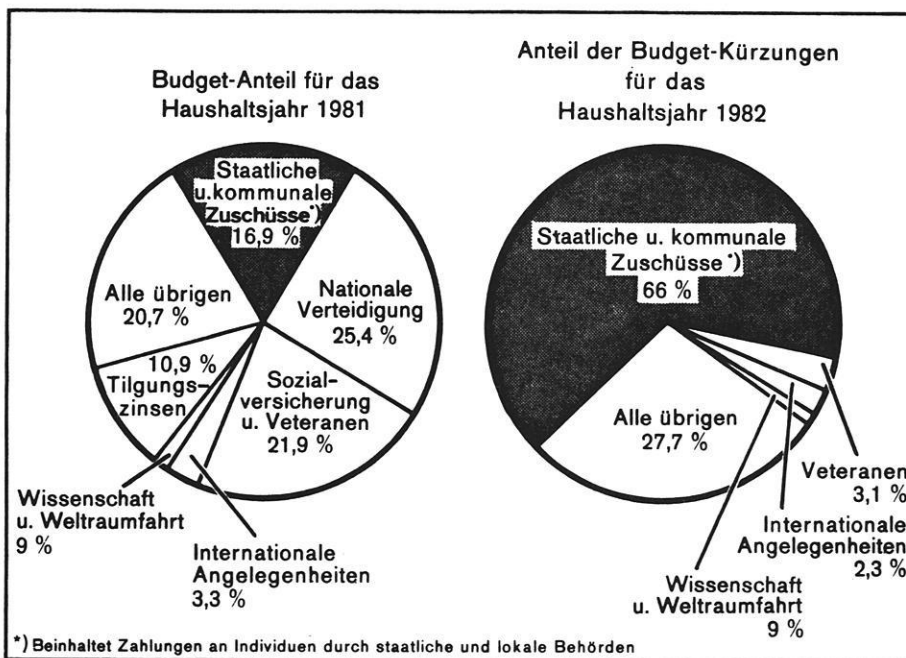


Abb. 40 -

Quelle: Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 17, April 1981, S. 709.

Time, Vol. 119, No. 6, vom 8.2.1982. "How Cities and States will be Hit". U.S. News & World Report, Vol. 92, Nr. 5, vom 8.2.1982.

-regionen für wichtig halten. "Instead of abandoning regional development strategies to the dictates of the regional (i.e. state) authorities, as would be the case under block grants, categorical grants for regional economic development would permit firm control of the allocation and distribution of the national resources deemed necessary for regional assistance".¹

4.1.2 Zusammenfassung

Während unter dem "kreativen Föderalismus" von Präsident Johnson die Zusammenarbeit mit den Staaten und Kommunen durch ihre Einbeziehung in ganz neue Bundesprogramme zur Lösung nationaler Aufgaben intensiviert werden sollte, gab es im "neuen Föderalismus" von Nixon, Ford und Reagan so gut wie keine Expansion dieser besonderen Form zentralstaatlicher Tätigkeit mehr.² Unter dem politischen Motto der Stärkung traditioneller, demokratischer Errungenschaften verfolgten diese Regierungen Reduzierung und Akzentverschiebungen in der Arbeitsweise des kooperativen Föderalismus. Der Dezentralisierungsvorstoß durch "revenue sharing" war auf die Gemeinden gerichtet, die mit ihren schwierigen finanziellen, politischen und administrativen Problemen allerdings nur bedingt in der Lage zu sein schei-

1 Rauner (1976), S. 26. - Bis 1976 hatte der neue Verteilungsmodus keinen negativen finanziellen Einfluß auf die Regionalpolitik (i.e. Title V-Kommissionen) gehabt. Interview mit Robert M. Rauner und George Milner (DOC) am 22.6.1976.

2 Dennoch schreibt z.B. D. Walker, ein langjähriger Beobachter des kooperativen Systems, daß seine Form in den letzten zwanzig Jahren zu einem kooptiven und dysfunktionalen Föderalismus herabgesunken ist, der heute ein "overloaded service system" darstellt. Beckmann, N. (1981): Intergovernmental Relations: The Future is Now. Public Administration Review, Vol. 41, No. 6, S. 693-701. Zitat S. 695.

nen, diesen Part zu übernehmen.¹ Die "block grants" betreffen vor allem die Staaten, die durch diese Übertragung nun ihrerseits eine Stärkung als Zentralmächte erfahren und zudem in der Gestaltung ihrer Investitions- und Redistributionspolitik ohne stringente Bundesaufsicht mehr nach ihren vorrangigen Projekten zu Lasten beispielsweise der Regionalentwicklung verfahren werden. Anwendung und Auswirkung beider Verfahren sind deshalb umstritten geblieben. Bei der Frage nach der Verstärkung zentralisierender oder dezentralisierender Tendenzen im amerikanischen Bundesstaat durch Änderung bestimmter Formen des kooperativen Föderalismus nimmt sich die Ausweitung der staatlichen und lokalen Selbstentscheidung zunächst als Stärke der unteren Einheiten aus. In der Öffentlichkeit war ja schon lange Zeit darüber gesprochen worden, daß durch die ausgedehnte Bundestätigkeit, einschließlich ihrer technischen und verwaltungsmäßigen Unzulänglichkeiten, die Eigenständigkeit und Eigeninitiativen der unteren Administrationen beeinträchtigt würden. Die neuerliche stärkere Berücksichtigung der staatlichen und kommunalen Basis schien diese Wende einzuleiten. In der Bundesregierung bedauerte man jedoch den Kontrollverlust. Skeptiker befürchteten, daß mit der neuen Methode die Zielrichtung der Maßnahmen infolge der Politisierung der Programme auf der Kommunalebene weitgehend aufgehoben werden würde. Als größter Geldgeber hat der Bund aber nach wie vor ein bestimmtes Gewicht. Er würde damit keine "dirigistische" Rolle mehr spielen, sondern eher in einer "Verhandlungskonfrontation" stehen, in der bei unterschiedlichen Abhängigkeitsgraden in den einzelnen Programmbereichen zwischen den

1 Ray D. Whitman schreibt, daß "revenue sharing" wohl diejenigen enttäuscht habe, die in ihm ein "panacea" gesehen hätten. Das Programm sei jedoch flexibel und nützlich und sollte so umgestaltet werden, daß es als Antirezessions-Hilfe für die Gebietskörperschaften eingesetzt werden kann. In: Challenge . The Magazine of Economic Affairs, Vol. 18, No. 3, 1975, S. 14-21.

Ebenen sachangemessene, nationale Lösungen und neue Verfahren und Verfeinerungen gesucht werden müßten. Wieweit der Bund hierbei lenkend wirken könnte, war eine offene Frage.

4.2 Interregionale und interstaatliche Konkurrenz - - der neue Regionalismus -

Die wirtschaftliche Rezession von 1973 löste nicht nur die nationale Planungsdebatte aus, sondern hatte auch eine Verschärfung regionaler Gegensätze zur Folge. Bei den in der Öffentlichkeit geführten heftigen Diskussionen ging es in erster Linie um die regionalen Verluste von Bevölkerung und Industriearbeitsplätzen (Abb. 41) sowie die Regionalaufteilung von Bundesgeldern. Zugespitzt stellte sich diese Kontroverse als eine Auseinandersetzung zwischen dem Norden bzw. Nordosten und dem Süden dar.

1975 erschien ein Buch, das in herausfordernder Weise "Öl in das Feuer" dieser Debatte goß, gleichzeitig aber den Anstoß gab, sich auch empirisch-wissenschaftlich mit den aufgeworfenen Fragen auseinanderzusetzen.¹ Es befaßte sich mit der historischen Zweiteilung des Landes in Süden und Norden und den Wandel des Verhältnisses beider Regionen insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg. Bis dahin dominierte der Nordosten mit seinen industriellen, finanziellen, politischen, akademischen und kulturellen Zentren und der im Hintergrund stehenden bekannten Namensgalerie einflußreicher Familien und "Klans". Mit dem Eintritt in den Krieg begann sich das regionale Kräfteverhältnis zu verändern. In den

1 Sale, Kirkpatrick (1975): Power Shift. The Rise of the Southern Rim, and Its Challenge to the Eastern Establishment. New York.

Regionales Wachstum von Bevölkerung, Einkommen und Industrie-
beschäftigung in den Vereinigten Staaten 1960 - 1975 in %

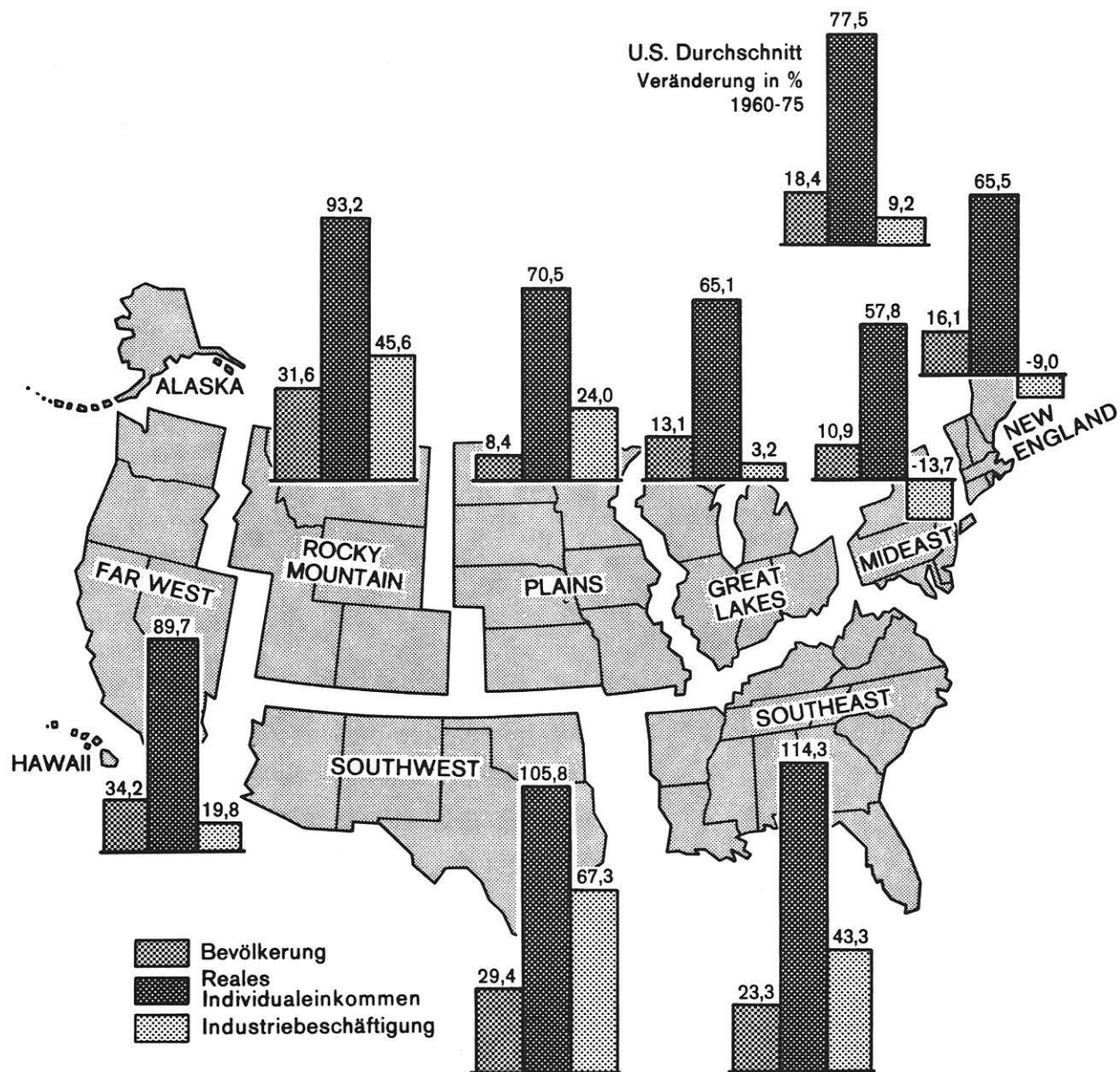


Abb. 41 -

Anmerkung: Der Südosten und Südwesten führten beinahe in allen drei Sektoren - Bevölkerung, Einkommen und Industriebeschäftigung.

Quelle: Business Week v. 17.5.1976, S. 93.

westlichen und südlichen Teilen, dem sog. "Southern Rim"¹ entstand allmählich ein politisches, wirtschaftliches und kulturelles Gegengewicht, das aus einer Investitionschau in Verteidigungsindustrien, Weltraumfahrt, Elektronik, Öl- und Gausausbeutung (chemische Industrie) sowie Agribusiness und einer millionenfachen Bevölkerungszuwanderung (Abb. 42)² erwuchs.³ Mit dem Wachstum und der Ausweitung der Aktivitä-

1 Definiert in etwa als 37. Breitengrad zwischen San Francisco und Norfolk, Va. Widerspruchslos blieb diese Grenzziehung nicht. Die Existenz einer Südregion oder des "sun belt", wie sie auch genannt wurde, besteht nach einer Untersuchung im Professional Geographer nicht in dieser Weise. Die Analyse, die verschiedene Techniken und Variablen aus den Bereichen Bundestätigkeiten, wirtschaftlicher Wohlstand und Bevölkerungsveränderung benutzt, zeigt diese Sonderstellung und Homogenität nicht. Der "snow belt" als Gegenstück sollte besser als Kernregion ("core region") bezeichnet werden. Browning, Clyde E., W. Gesler (1979): The Sun Belt - Snow Belt: A Case of Sloppy Regionalizing. Professional Geographer, Vol. 31, No. 1, S. 66-74.

2 Auch auf deutscher Seite haben sich mehrere Autoren eingehend mit den industriellen Verlagerungstendenzen und regionalen Strukturveränderungen befaßt: Brand, U. (1968): Die Entwicklung der Industrie in den Südstaaten der USA. Marburger Geogr. Schriften, H. 36, Marburg. Eichler, G. (1976): Struktur und Standortveränderungen der US-amerikanischen Industrie 1960-70. Geogr. Rundschau, H. 2, S. 41-49. Lenz, K. (1976): Entwicklung und Ausprägung des Nord-Süd-Gegensatzes in den USA. Geogr. Rundschau, H. 12, S. 497-506. Voppel, G. (1975): Verlagerungstendenzen der Industrie in den Vereinigten Staaten von Amerika. Kölner Forschungen z. Wirtschafts- u. Sozialgeographie, Bd. 21, S. 323-343. Zimmer, D.M. (1975): Jüngere Wandlungen in der Industriestruktur des Südostens der USA. Geogr. Zeitschrift, H. 1, S. 56-71.

3 Zwischen 1945-1975 wuchs die Bevölkerung von 40 Mio. auf beinahe 80 Mio. Einwohner. Der Zustrom verstärkte sich besonders seit 1970. Die Bevölkerungszunahme vollzog sich vornehmlich in den Randgebieten von Großstädten, während die Industrien auch ländlichen Standorte wählten. Traditionell wurden dafür Gründe angeführt wie niedere Bodenpreis- bzw. Steuerbelastung und (Abb. 43) Lohnkosten, der geringere Organisationsgrad der Arbeitnehmer (Abb. 44), Verfügbarkeit von Bauflächen, Rohstofflager und nicht zuletzt die immer wichtigere Frage nach Energie und Energiepreisen. Daneben spielten Infrastrukturverbesserungen, die Einstellung zu Umweltfragen, die einer Wachstumspolitik nachgeordnet sind, klimatische Gunstfaktoren sowie preisgünstigere und bessere Lebensbedingungen eine Rolle.

Regionales Wanderungsmuster in den Vereinigten Staaten
zwischen 1970 und 1975 (in Tausend)

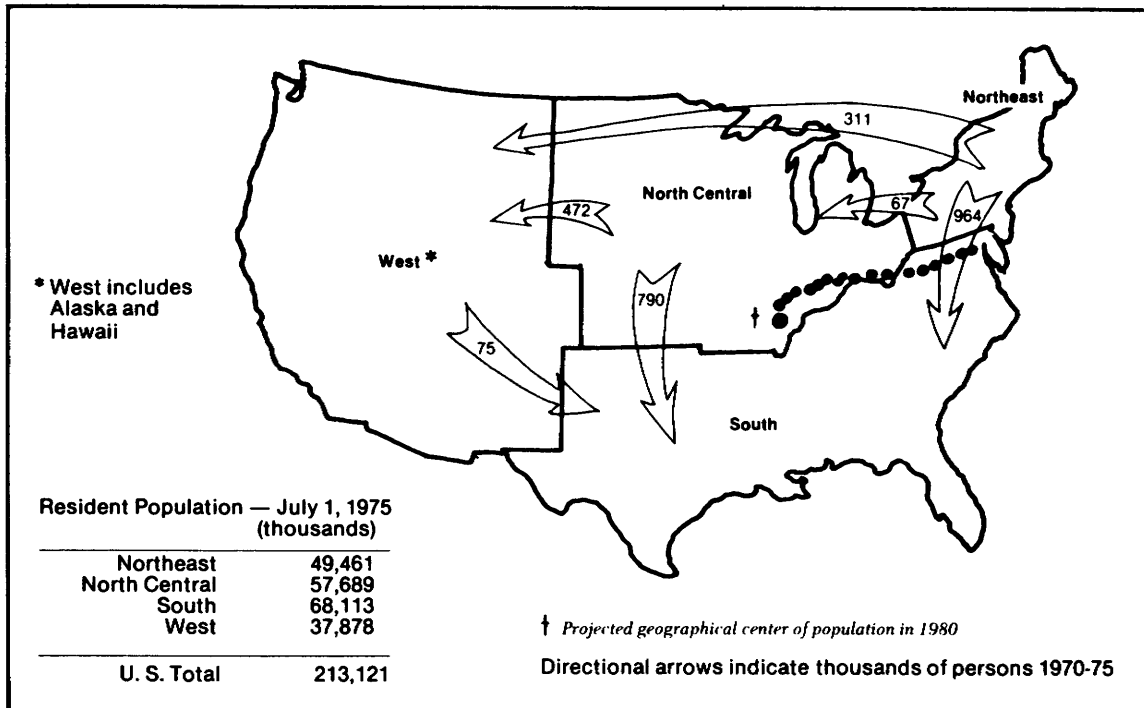


Abb. 42 -

Quelle: Weinstein, Bernhard L., Robert E. Firestine (1978):
Regional Growth and Decline in the United States.
The Rise of the Sunbelt and the Decline of the
Northeast. New York, S. 15.

ten der Bundesregierung wurden diese neu geschaffenen Anlagen und von ihr abhängigen Industrien weiter erhalten und gefördert (z.B. neue Häfen und binnenländische Transportsysteme, Militär- und Weltraumbasen, Wasser- und Bewässerungsprojekte). Auch politisch wurde der "Southern Rim" immer stärker. Sein Einfluß wuchs in fast allen nationalen Parteiorganisationen durch seine Rolle in der Kandidatenauswahl beider großer Parteien, in der Kontrolle über bedeutende Komitees, der inneren Arbeitsweise des Kongresses und schließlich in der Stellung mehrerer Präsidentschaften (1963-1974 und 1976-1981).¹

Alle diese Charakteristika kombiniert ergeben eine geographische Region, die klimatisch, historisch und kulturell-politisch Beständigkeit und Konsistenz aufweist.

Die Betrachtungsweise des Südens als eines besonders dynamischen Landesteiles ist nun nach Meinung des Autors nicht folgenlos, sondern trägt mit der daraus resultierenden Analyse des regionalen, wirtschaftlichen und politischen Habitus zum Verständnis von drei Jahrzehnten amerikanischer

Die Wirtschaft des "Südlandes" wird von sechs Säulen getragen: Agribusiness, Verteidigungsindustrie, Technologie, (Weltraum, Elektronik), Öl, Immobilien und Freizeit. Nachgeordnet sind das Bank- und Verkehrswesen. Business Week nannte einen Extrabericht zu diesem Thema "The Second War between the States". Etwas prononziert formuliert, sollte der Titel u.a. die Intensität und das Klima der Auseinandersetzung verdeutlichen. Im selben Artikel wird eine wahrscheinlich zu optimistische Prognose vorgestellt, nach der der Süden und Südwesten 1990 noch stärker sein werden. Business Week, Special Report v. 17.5.1976, S. 92-114. Am 28.9.1977 wird in der New York Times davon gesprochen, daß sich der regionale Chauvinismus gesteigert habe.

¹ Das Magazin Time widmete dem Süden im September des Wahljahres 1976 eine Sonderausgabe: The South Today. Carter Country and Beyond.

Staatliche und kommunale Steuerbelastung pro Kopf der Bevölkerung 1976 (in Dollar)

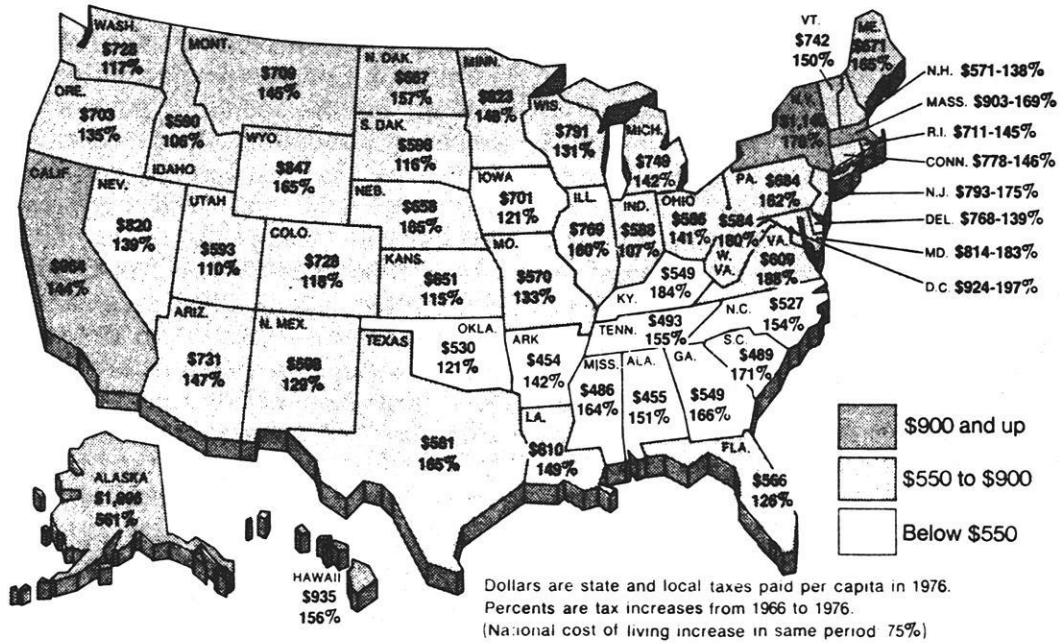
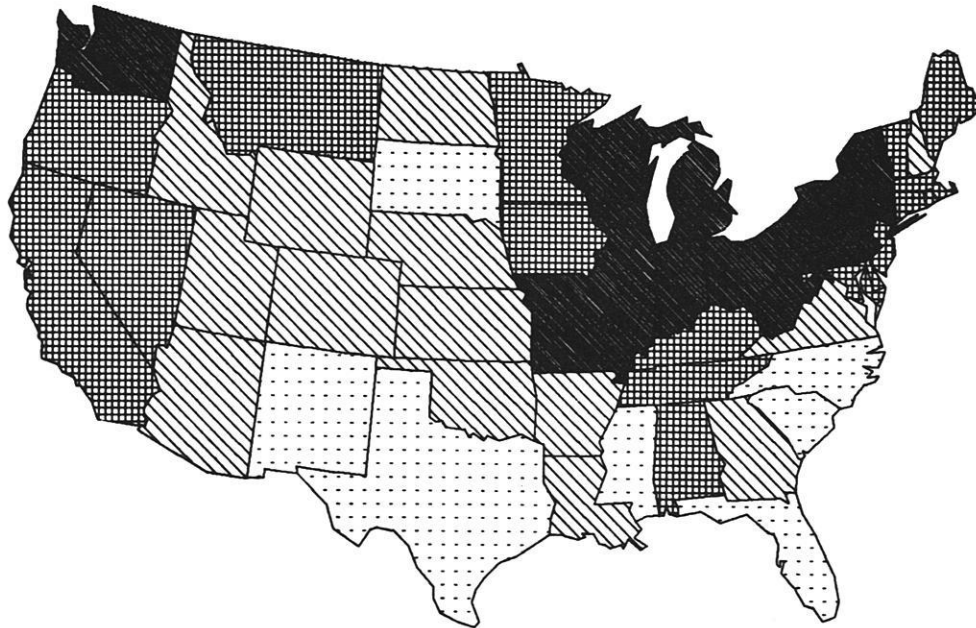


Abb. 43 -

Anmerkung: Die niedrigsten Steuerbeträge lagen ausschließlich im Süden bzw. Südosten der USA. Die prozentualen Steigerungen in den südlichen Staaten zwischen 1966 und 1976 bewegten sich im mittleren Bereich von 121 % in Oklahoma bis 184 % in Kentucky. Einige Arbeiten kommen allerdings zu dem Schluß, daß die Besteuerungsunterschiede so gut wie keinen Einfluß auf die Standortwahl ausüben. Siehe: Krumme, G. (1979): Corporate and Regional Development in the American Federal System: Theory and Policy Perspectives. 26 S. Paper prepared for the United States-German Seminar on: Regional Development Under a Federalist System. Austin, Texas.

Quelle: Time v. 19.6.1978

Mitgliedschaft in nationalen Gewerkschaftsorganisationen
und Angestelltenverbänden 1978 in %







	5.0 -	15.0
	15.1 -	20.0
	20.1 -	30.0
	30.1 -	45.0

Abb. 44 -

Quelle: Florida Department of Commerce (1980): Florida and
the other Forty-Nine. Tallahassee, S. 63.

Geschichte bei.¹

Dem "Southern Rim" gegenüber steht der Nordosten, zu dem vierzehn Staaten zwischen New England und den Großen Seen zählen. Der traditionelle Industriegürtel der USA mit seinem großen Bevölkerungsanteil, von dem besonders der industrielle Mittelwesten unter der Umstrukturierung der amerikanischen Wirtschaft zu einer Dienstleistungswirtschaft gelitten hat. Auch wenn in den Anzeigen großer Tageszeitungen des Nordostens die Standortvorteile des Südens angepriesen werden (Abb. 45, Tab. 20) und diese Kampagnen den Abwanderungstrend von Firmen anschaulich zu verdeutlichen scheinen, bezweifelt man aus südlicher Sicht, daß sich diese Entwicklung auf Kosten des Nordens vollzogen hat. Mehrere Studien führen das meridionale Wachstum auf eigenständige Faktoren zurück. Nicht die prozentual geringe Abwanderung von nördlichen Firmen, sondern ihre Schließung und Aufgabe waren danach für den Verlust der Arbeitsplätze verantwortlich.²

1 Die wirtschaftliche Wachstumskultur des Südens beschreibt Sale mit sinkender Moralität, Korruption und Nährboden für organisierte Kriminalität. Den politischen Charakter im Gegenüber zum "Yankee"-Stil ("Liberal Eastern Establishment") als "cowboy"-Politik, die von den drei Rs ("rightism, repression, racism") bestimmt wird.

Kevin Philips sieht nicht nur eine geographische Teilung der Nation, sondern eine steigende Fragmentierung vieler Lebensbereiche - eine "Balkanisierung" Amerikas. Harper's Magazine, May 1978, S. 37-47.

2 Krumme (1979), S. 14 (mit quantitativen Angaben). Wie eingehend man sich im Nordosten mit seiner Lage, den Städten und der regionalen Wiederbelegung und Stärkung befaßte, machen z.B. auch die folgenden Veröffentlichungen deutlich: Sternlieb, G., J.W. Hughes (eds.), (1978): Revitalizing the Northeast. Prelude to an agenda. New Brunswick. Morris, R.S. (1978): Bum Rap on America's Cities. Englewood Cliffs. Chinitz, B. (ed.), (1978): The Declining Northeast. Demographic and Economic Analyses. New York. Insbesondere Teil IV. Prospects for the Northeast. S. 145-182.

Abwerbung von Unternehmen nach dem Süden der USA



**Megalopolis
Is no place to bring up
a growing young business.**

But there is a place where your rapidly expanding company can thrive, with plenty of room for expansion. A place located halfway between New York and New Orleans, on major air and transportation routes. A place that offers you fringe benefits like fresh air and water, an ideal climate and an easygoing lifestyle.

It's called Greenville, South Carolina.

Right now, we have almost 400,000 square feet of office space available in some of the newest and prettiest buildings in the Southeast, including:

- | | |
|--|---|
| • Bankers Trust Plaza
94,000 sf, 16 floors | • Green Gate Park
80,000 sf, single level |
| • South Carolina National Bank
81,200 sf, 11 floors | • Koger Executive Center
40,000 sf, 2 floors |

And the tariff is a lot lower than you'd pay in the Urban Battle Zone — less than \$6 per square foot.

We also have a brochure called "Report from Greenville" that describes in detail what you'll want to know about conditions here — not only for your company, but for yourself, your employees, and their families. Fill out the coupon below or call us collect, and we'll gladly send you a copy.

Abb. 45 -

Anmerkung: Gegenüber den ungünstigen Bedingungen von Megalopolis bietet Greenville, South Carolina, seine Vorteile an.

Quelle: Wall Street Journal v. 8.9.1976. - Im einflußreichen Magazin Fortune erschien 1977 ein Artikel, der die Überschrift trug: "Business loves the Sunbelt (and vice versa)". 95 (6), S. 132-146.

Veränderung von Unternehmenshauptsitzen in verschiedenen
Städten der USA zwischen 1965 und 1975

Städte (mit Vororten)	Zahl der Unternehmenshauptsitze von 500 der größten U.S. Corporations:		
	1965	1975	Veränderung:
<u>Verluste:</u>			
New York	167	152	- 15
Chicago	51	42	- 9
San Francisco	21	15	- 6
Philadelphia	23	21	- 2
<u>Zuwachs:</u>			
St. Louis	5	13	+ 8
Houston	7	11	+ 4
Washington	3	7	+ 4
Miami	-	4	+ 4
Dallas	9	12	+ 3
Denver	1	4	+ 3

Tabelle 20 -

Quelle: Krumme (1979), Tab. 1.

Eines darf bei dieser Analyse allerdings nicht vergessen werden, daß die meisten Südstaaten (Ala., Ark., Ga., Miss., N.C., S.C., Tenn.) trotz des Aufschwungs zwischen 1960 und 1980 nach ihrem Pro-Kopf-Einkommen Schlußlichter geblieben sind (Tab. 21).

Ein Beitrag in der New York Times v. 7.10.1976 erwähnt die relative Armut der dreizehn südlichen Staaten, spricht aber auch den Reichtum einiger Staaten an Bodenschätzen an und vergleicht sie mit der Dritten Welt. Obwohl es als eine

illusionäre Strategie gesehen wird, empfiehlt der Verfasser, der Süden solle nach dem territorialen Prinzip vorgehen und sich mehr zusammenschließen, um mit der Macht seiner Ressourcen größere Vorteile und Nutzen für seine Bewohner zu erzielen. Eine neue Studie des Joint Center of Urban Studies (MIT-Harvard Univ.) warnt vor einem zu optimistischen Ausblick für den Süden.¹ Erst eine Analyse der Subregionen des "sunbelt" ermöglichte ein differenziertes, wirklichkeitsnäheres Bild des künftigen Wachstums, den regionale Strukturunterschiede und Rezession beeinflussen werden. Z.B. werden Staaten der South Atlantic Region wie North und South Carolina, Georgia und Florida nach den Ergebnissen dieser Studie in demographischer und wirtschaftlicher Hinsicht im laufenden Jahrzehnt weniger expandieren, was die rosigen Aussichten des Südens im ganzen doch in einem etwas anderen Licht erscheinen lassen.

Mitte 1976 brachte das National Journal einen Sonderbericht heraus, der die regionale Konkurrenzsituation von der fiskalischen Seite her beleuchtete.² Danach floß ein größerer Teil der Bundesaussgaben in den schneller wachsenden Westen und Süden (Abb. 46). Fünf Staaten an den Großen Seen (Ohio, Ind., Ill., Mich., Wis.) waren am schwersten betroffen. Sie zahlten im Haushaltsjahr 1975 \$ 62,2 Mrd. an Bundessteuern und erhielten nur \$ 43,6 Mrd. aus Washington zurück. Dagegen bekamen die sechzehn Südstaaten 11,5 Mrd. mehr als sie an die Bundesregierung abgeführt hatten. Die pazifischen Staaten und die der Mountain-Region erzielten in der "Zahlungsbilanz" einen ähnlichen Überschuß (\$ 10,6 Mrd., Tab. 22).

1 Jackson, G., G. Masnick, R. Bolton, S. Bartlett, J. Pitkin (1981):
Regional Diversity. Growth in the United States, 1960-1990.
Boston.

2 Federal Spending: The North's Loss Is the Sunbelt's Gain.
National Journal, Special Report, Vol. 8, No. 26, 1976,
S. 878-891.

Pro-Kopf-Einkommen und Rangplatz der Staaten im Vergleich
1960 und 1980 (in Dollar)

	1960		1980	
	Pro-Kopf-Einkommen	Rang	Pro-Kopf-Einkommen	Rang
New England	2 419	3	10 105	3
Maine	1 835	37	7 925	40
New Hampshire	2 160	22	9 131	29
Vermont	1 864	35	7 827	41
Massachusetts	2 435	10	10 125	13
Rhode Island	2 186	20	9 444	21
Connecticut	2 838	1	11 720	3
Mid-Atlantic	2 549	2	10 127	2
New York	2 703	7	10 260	12
New Jersey	2 700	8	10 924	5
Pennsylvania	2 239	17	9 434	22
Great Lakes	2 367	4	9 779	4
Ohio	2 322	13	9 462	20
Indiana	2 149	23	8 936	33
Illinois	2 616	9	10 521	8
Michigan	2 326	12	9 950	17
Wisconsin	2 178	21	9 348	26
Great Plains	2 022	6	9 338	5
Minnesota	2 064	26	9 724	18
Iowa	1 960	31	9 358	25
Missouri	2 091	24	8 982	32
North Dakota	1 681	41	8 747	34
South Dakota	1 758	40	7 806	43
Nebraska	2 009	27	9 365	24
Kansas	2 084	25	9 983	16
South Atlantic	1 838	7	8 762	8
Delaware	2 735	5	10 339	10
Maryland	2 320	14	10 460	9
D.C.	2 823	2	12 039	2
Virginia	1 884	34	9 392	23
West Virginia	1 592	44	7 800	44
North Carolina	1 577	45	7 819	42
South Carolina	1 394	49	7 266	50
Georgia	1 644	43	8 073	37
Florida	1 965	30	8 996	31

Fortsetzung Tabelle 21

	1960		1980	
	Pro-Kopf-Einkommen	Rang	Pro-Kopf-Einkommen	Rang
East South Central	1 490	9	7 436	9
Kentucky	1 576	46	7 613	47
Tennessee	1 576	46	7 720	45
Alabama	1 510	48	7 488	48
Mississippi	1 196	51	6 580	51
West South Central	1 785	8	9 079	6
Arkansas	1 358	50	7 268	49
Louisiana	1 649	42	8 458	36
Oklahoma	1 850	36	9 116	30
Texas	1 894	33	9 545	19
Mountain	2 054	5	8 994	7
Montana	1 983	29	8 536	35
Idaho	1 811	39	8 056	38
Wyoming	2 210	18	10 898	6
Colorado	2 247	16	10 025	15
New Mexiko	1 814	38	7 841	39
Arizona	1 994	28	9 284	28
Utah	1 954	32	7 649	46
Nevada	2 791	3	10 727	7
Pacific	2 608	1	10 720	1
California	2 711	6	10 938	4
Oregon	2 194	19	9 317	27
Washington	2 354	11	10 309	11
Alaska	2 743	4	12 790	1
Hawaii	2 289	15	10 101	14
Total U.S.	2 201		9 521	

Tabelle 21 -

Anmerkung: Die Einkommensteigerungen zeigen eine Verschiebung nach Westen und Süden an, doch "in general, the rich states remain rich and the poor states remain poor, but the rich are not as rich and the poor are not as poor".

Quelle: National Journal, Vol. 13, No. 35, 1981, S. 1557 (veränd.).

Bundesausgaben und Bundessteuerbelastung pro Kopf nach
Regionen 1975 (in Dollar)

	Pro-Kopf- ausgabe des Bundes:	Pro-Kopf- Bundes- steuerbe- lastung:	Verhältnis: Bundesausga- ben zu Steu- erbelastung:	Dollarbe- trag (in Mio.)
Northeast	1 361	1 579	,86	- 10 775
New England	1 470	1 533	,96	- 762
Mid Atlantic	1 325	1 594	,83	- 10 013
Midwest	1 128	1 177	,76	- 20 074
Great Lakes	1 064	1 518	,70	- 18 618
Great Plains	1 287	1 374	,94	- 1 456
South	1 389	1 219	1,14	11 522
South Atlantic	1 454	1 303	1,12	4 986
South Central	1 327	1 137	1,17	6 536
West	1 712	1 431	1,20	10 639
Mountain	1 615	1 238	1,30	3 631
Pacific	1 745	1 497	1,17	7 008
Total United States	1 412	1 412	1,00	0

Tabelle 22 -

Anmerkung: Spalte 1 ohne Zinszahlungen, Spalte 2 inkl. Haushalts-
defizit des Bundes als zusätzliche steuerliche Belastung.

Quelle: National Journal, Vol. 8, No. 26, 1976, S. 881 (veränd.).

Regionale Pro-Kopf-Ausgaben des Bundes nach verschiedenen funktionalen Bereichen 1975 (in Dollar)

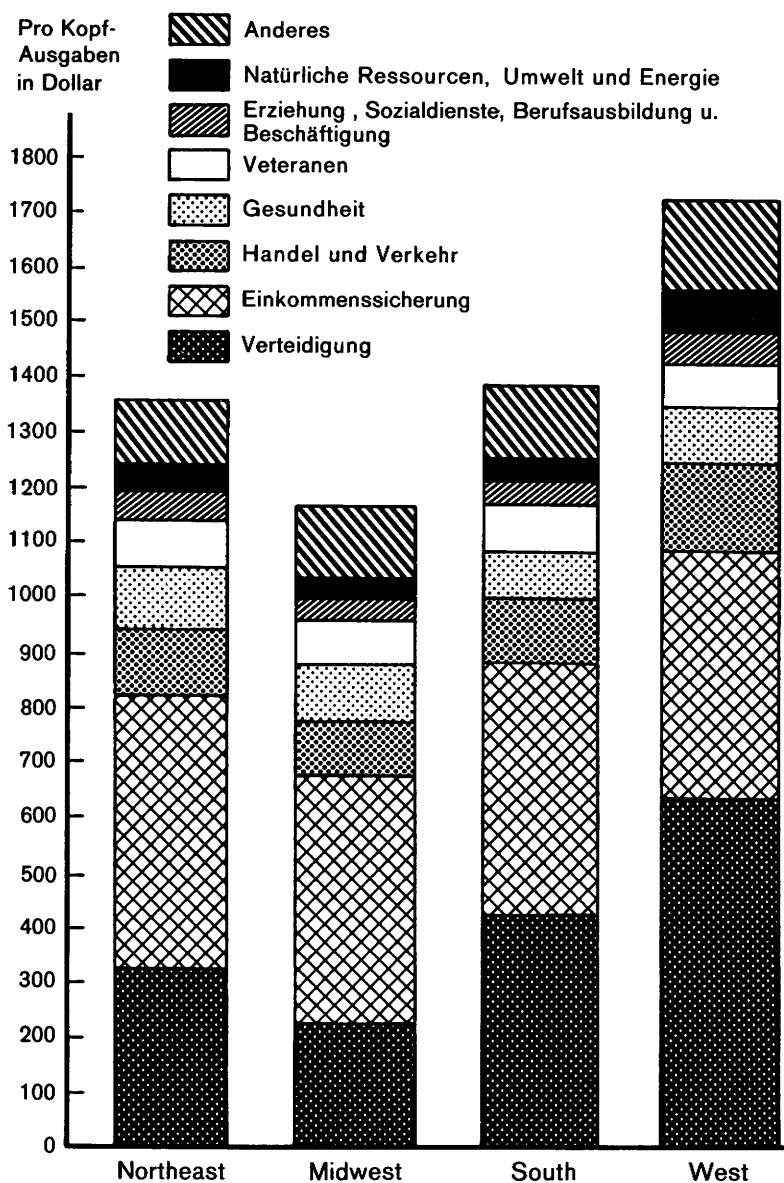


Abb. 47 -

Quelle: National Journal, Vol. 8, No. 26, 1976, S. 880.

Der Transfer geschieht im wesentlichen in vier Formen - als Bundesgehälter, Sozialversicherungsleistungen, Verteidigungsausgaben (Waffenkontrakte und Anlagen) und in der Zuschußvergabe ("grants") für öffentliche Vorhaben. Die räumliche Lenkbarkeit der Mittel ist bis zu einem bestimmten Grad nur im letzten Fall gegeben.¹ Dazu gehören selbstverständlich auch die EDA-Zuschüsse. Sie wiesen in der Vergangenheit ebenfalls regionale Ausgabenschwerpunkte auf, sind aber verhältnismäßig leicht dirigierbar. (Tab. 23).

Bei den übrigen Ausgabenarten ist man dagegen nicht so flexibel, weil die Struktur der Empfängerstaaten selbst (z.B. Fla., Calif., Miss.) und politische Einflußnahmen die Ausrichtung weitgehend vorgeben. Die politische Reaktion auf die Verschlechterung der Lage der traditionellen Industriegebiete erfolgte in regionalen Zusammenschlüssen mit dem Ziel, die Ausgabenpolitik des Bundes zugunsten der benachteiligten Staaten zu ändern. Schon 1973 hatten die 25 Mitglieder des Abgeordnetenhauses aus Neu England den New England Congressional Caucus gegründet, der auch eine eigene kleinere Forschungsstelle unterhielt.² Dieser Landesteil besaß eine Tradition sektoraler Zusammenarbeit seit den zwanziger Jahren, zeigte die geschlossenste Form und betonte vor allem die übergreifenden regionalen Interessen wie die Verbilligung der Energiepreise, bei denen sechs Staaten gegenüber den südlichen Landesteilen stark benachteiligt waren. Die Northeastern Governors Conference propagierte ein breiteres Aktionsprogramm (Ausbildungsprogramm für Arbeitnehmer, öffentliche

1 Nach National Journal waren dies 50 Mrd. Dollar, oder 15 % des Nationalbudgets, die zwischen den Staaten noch am leichtesten "verschiebbar" schienen. National Journal, Vol. 8, No. 26, S. 880.

2 Zum Gründungsvorgang des überparteilichen Neu England-Ausschusses s. National Journal, Vol. 5, No. 7, 1973, S. 226-233.

Mittelverteilung durch EDA für ausgewählte Staaten und
Regionen zwischen 1965 und 1975 (in Dollar)

Staat/Region	Arbeitslosen- quote im Dez. 1975 in %:	Darlehen f. Unternehmens- entwicklung:	Öffentl. Arbeits- vorhaben:	EDA-Ausgaben insgesamt*
Connecticut	10,5	2 819 000	15 712 000	19 852 000
Maine	10,0	19 482 000	9 483 000	30 611 000
Massachusetts	11,0	4 928 000	31 640 000	43 559 000
New Hampshire	5,5	1 300 000	7 174 000	8 738 000
Rhode Island	12,0	1 113 000	18 008 000	20 316 000
Vermont	9,5	None	5 058 000	5 245 000
New England	10,0	29 642 000	87 075 000	128 321 000
Mid-Atlantic	10,0	48 391 000	129 752 000	200 501 000
South Atlantic	8,0	58 335 000	247 591 000	328 265 000
East So. Central	7,5	56 497 000	269 285 000	340 112 000
West So. Central	7,0	32 789 000	225 767 000	276 558 000
East No. Central	9,0	29 889 000	193 530 000	242 264 000
West No. Central	6,0	9 104 000	136 195 000	156 584 000
Mountain	7,0	18 008 000	156 149 000	188 347 000
Pacific	9,0	42 248 000	244 846 000	310 752 000

* Die Zahlen schließen kleinere Zuschüsse für Planung und technische Hilfe ein.

Tabelle 23 -

Anmerkung: Neu England hatte z.B. in zehn Jahren nur rd. 128 Mio. Dollar erhalten, die East South Central Region (Ala., Ky., Miss., Tenn.) mit ungefähr gleich großer Bevölkerung, aber geringerer Arbeitslosigkeit rd. 340 Mio. Dollar.

Quelle: Boston Globe v. 18.5.1976.

Arbeitsvorhaben), verfolgte aber auch energiepolitische Ziele.¹ Von den sieben Staaten N.Y., N.J., Pa., Conn., Mass., RI, und Vt.² wurde 1976 ein Drei-Punkte-Programm vorgelegt, das ein gemeinsames Auftreten als regionale Lobby in Washington, eine verstärkte Regionalplanung und eine wirtschaftliche Entwicklungsgesellschaft für den Nordosten vorsah. Der Midwest-Zusammenschluß war zu diesem Zeitpunkt noch am wenigsten weit gediehen. In seinem Fünf-Staaten-Territorium liegen allein 57 Metropolitan-Gebiete, die kein regionales, gewachsenes Zusammengehörigkeitsgefühl besaßen, und ihre ähnliche Lage hatte bis dahin noch nicht dazu geführt, gemeinsames Handeln entstehen zu lassen.

Der Abgeordnete M. Harrington (Mass.) war die treibende Kraft, die über diese regionalistischen Zweckverbände hinaus, noch eine Zusammenarbeit aller Abgeordneten der nordöstlichen Staaten verfolgte (Northeast-Midwest Economic Advancement Coalition ebenfalls mit einer Forschungseinrichtung).³ Dieser Zusammenschluß hatte eine regionale Entwicklungsbank (s. Anm. 1, S. 136) zum Ziel und arbeitete im Kongreß außerdem darauf hin, eine Änderung der Verteilungsformeln für die Bundeszuschußprogramme unter stärkerer Berücksichtigung der nördlichen Belange zu erreichen.⁴

1 New York Times v. 19.10.1976. Auch der Süden präsentierte sich in einer solchen Versammlung. An der Southern Government Conference im Sept. 1976 nahmen siebzehn Staaten teil. New York Times v. 2.9.1976.

2 Der Nordosten war sich nicht so einig. Der Coalition of Northeastern Governors gehörten nur die demokratischen Gouverneure an. Das republikanische New Hampshire und das unabhängige Maine fehlten. New York Times v. 2.11.1976.

3 Conn., Ind., Ill., Maine, Mass., Mich., N.H., N.J., N.Y., Ohio, Pa., R.I., Vt., Wis. - Siehe auch New York Times v. 2.9.1976. Sie nennt 16 Staaten mit 218 Abgeordneten.

4 Rep. M. Harrington gab in einem Interview Ende 1976 zu, daß die Northeast-Midwest Economic Advancement Coalition bis dahin hauptsächlich eine "paper organization" war, die zunächst regionales Bewußtsein wecken sollte. New York Times v. 2.11.1976.

Ein großes Hindernis für die Formulierung solcher Zusammen-
schlüsse war und ist zweifellos die überall existierende
und praktizierte interstaatliche Konkurrenz um Industrien
und Dienstleistungsbetriebe mit den damit verbundenen Ar-
beitsplätzen. In diesem Punkt stehen sich die Staaten ein-
zeln gegenüber, ob das nun das enger kooperierende Neu
England oder andere Teile des Nordostens (z.B. N.Y. und
N.J.) betrifft. Abwerbung oder "job piracy", wie es auch
genannt wird, ist ein nicht zu übersehendes Element in den
Beziehungen zwischen den Staaten.¹

Ehringhaus² sieht darin eine Strukturfrage, die es den Staa-
ten außerordentlich erschwert, sich horizontal zusammenzu-
schließen. Eine Selbstkoordination als Gegengewicht oder
Substitution des Bundes scheitert praktisch an der Hetero-
genität bzw. an den Interessengegensätzen der Einzelstaaten.
Ihre Verschiedenartigkeit beruht auf unterschiedlicher Na-
turausstattung, Bevölkerungsstruktur sowie Industrie- bzw.
Agrarausrichtung und dem daraus resultierenden zwischen-
staatlichen Wohlstandsgefälle. Da ihnen eine vom Bund unab-
hängige Besteuerungsgewalt zusteht, wetteifern sie mit Ver-
günstigungen, Anreizen und Subventionen um die Standorte
von Betrieben, was ihre Kooperation zusätzlich belastet.³
Ein automatischer Finanzausgleich zwischen den Staaten
existiert nicht, so daß der Bundesregierung die Aufgabe zu-

1 Um diesen Vorgängen nicht mit Bundesprogrammen Vorschub zu leisten,
wurde im Fall von EDA eine sog. "antipirating"-Klausel eingebaut.
Danach konnte EDA keine Firmen unterstützen, die einen regionalen
"Umzug" planten. Dadurch wurde andererseits der Einsatz ihres Ent-
wicklungsfonds bedeutend eingeschränkt.

2 Ehringhaus (1971), S. 62-64.

3 Nach Harrison, B. und S. Kanter werden physische Standortverla-
gerungen von Fabriken erstaunlicherweise in nur geringem Umfang
vorgenommen. Die Gründe dafür seien nicht ausreichend bekannt.
Harrison, Bennett, Sandra Kanter (1976): The Great State Robbery.
Working Papers for a New Society, Vol. IV, No. 1, S. 57-66,
insb. S. 63/64.

fiel, als sozial verantwortliche Instanz einzuspringen, um für einen gewissen Ausgleich zu sorgen, bzw. ein Minimum an öffentlichen Leistungen zu garantieren. Das Eigeninteresse der Einzelstaaten hinter ein regionales Gemeinwohl und die Zusammenarbeit gegen eine äußere, "südliche Bedrohung" zu stellen, war kaum zu erwarten und muß politisch-rhetorisch verstanden werden. Die "United Northern Front" kam wohl aus diesen Gründen nicht richtig voran und blieb relativ unwirksam. Verbindende Aktionen ließen sich trotz Erkenntnis und Einsicht in die Lage nicht auf identische übergreifende Interessen ausrichten, sondern wurden durch zahlreiche Sonderinteressen und kurzfristiges Vorteilsstreben unterlaufen. Eine gesamtregionale Lösung schien sich also ebenso wenig abzuzeichnen, wie auch eine kontinuierliche Wirkung der anderen beschriebenen Regionalgruppierungen kaum erkennbar wurde,¹ weil die Reformulierung der Verteilungsgrundlagen im Kongreß keine Fortschritte gemacht hat, eine intensivierete regionale Planungscoordination nicht über Absichtserklärungen hinausgekommen ist, und regionale Entwicklungsgesellschaften bzw. die Entwicklungsbank (unter Präsident Carter "Urban Development Bank" s. Anm. 1, S. 136) bis 1980 nicht verwirklicht werden konnten.

4.2.1 Zusammenfassung

Wenn sich 218 Abgeordnete in der Northeast-Midwest-Koalition zusammenfanden, und Überlegungen angestellt wurden, für den Nordosten ein Entwicklungsmodell nach TVA-Typ vor

¹ Der New England Caucus war eine gewisse Ausnahme, weil er in der Frage der Energiekosten doch kleinere Erfolge erzielen konnte.

allem für den Infrastrukturausbau anzustreben,¹ so bezeugt dies nur den außerordentlichen politischen Stellenwert, den solche regionalen Vorgänge in den Vereinigten Staaten haben können. Davon kann die bereits bestehende Regionalpolitik betroffen werden, da die Koalitionen dieser Art, wenn sie im Kongreß einig und stark genug auftreten und den Einfluß wirksam genug zu gestalten verstehen, die laufenden Programme zugunsten neuer regionaler Schwerpunkte und Anwendungsbereiche verändern, kürzen oder sogar neu auflegen können. EDA ist ein Beispiel, bei dem durch die Ausweitung ihres Aufgabenbereichs (Verstärkung antizyklischer Funktionen) und die räumliche Proliferation ihrer Tätigkeiten (Aufgabe der "worst first"-Regel) durch legislative oder auch exekutive Einflußnahmen, solche Verschiebungen der Tätigkeitsfelder eingetreten sind. Das zweite territorialpolitische Phänomen, das die bundesstaatlichen Maßnahmen wie die Zusammenschlüsse auf der unteren Ebene ständig durchkreuzt, ist die Rivalität zwischen den Staaten, einzelnen Regionen und Gemeinden.² Auch wenn die Staaten bereits ähnliche Listen aufstellen, die ihre Vorteile und Angebote zur finanziellen Unterstützung von Privatunternehmen mit Steuerreduzierung, speziellen Gesetzgebungen und staatlichen Dienstleistungen (Tab. 24) anpreisen, bleiben ihre heterogene Binnenstruk-

1 London, Paul A.: Revitalizing the Northeast: Making Redevelopment Politically Acceptable. In: Sternlieb, Hughes (eds.) (1978), S. 180-189. Öffentlich debattiert wurde auch eine regionale Reconstruction Finance Corporation nach New Deal-Vorbild. Die Gelder sollten von den beteiligten Staaten und vom Bund aufgebracht werden. Für eine derartige Behörde hätte jeder der kooperierenden Staaten und der Kongreß erst die Voraussetzung in Gesetzesform schaffen müssen, was für unwahrscheinlich gehalten wurde. New York Times v. 21.5.1976.

2 Nach Angaben der New York Times v. 22.4.1976, die sich auf Schätzungen des DOC beziehen, konkurrieren 15 000 Förderorganisationen um etwa 400 größere Firmenverlegungen, die jährlich in den USA vorgenommen werden.

Vergleichende Zusammenstellung des Leistungs-Subventions-angebots zur Industriensiedlung von Staaten und Gemeinden in der Appalachenregion 1968

STATE AND LOCAL GOVERNMENT SERVICES AND INCENTIVES TO INDUSTRIES PROVIDED IN THE APPALACHIAN STATES													
A. FINANCIAL ASSISTANCE													
1. Methods	ALA	GA	KY	MD	MISS	NY	NC	OHIO	PA	SC	TENN	VA	W VA
a State Development Authority	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
b City/County Revenue Bonds	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
c City/County General Obligation Bonds	1		x	2	x						x		x
d Devel. Credit Corps (Private Sponsor)	x		x	x	x	x	x		x		x	x	
2. Types of Assistance													
a Direct Loans to Industry			S3				D					D	
b Loans to Non-Profit Devel. Corps			S			S		S	S	S		D	S
c Loans for Land Purchase	RO	R	SROD	SROD	S	S	D	SR	SD	SR	ORD	RD	SR
d Loans for Land Development		R	SROD	SROD	S	D	SR	SD	SR	SR	ORD	RD	SR
e Loans for Buildings	RO	R	SROD	6ROD	S3ROD	S	D	SR	SR	SR	ORD	RD	SR
f Loans for Machinery & Equipment	RO	R	S3ROD	SROD	S3ROD		D	SR	RD	SR	ORD	RD	SR
g Loans for New Industry	x	x	x	x	ROD	x	x	x	x	x	x	x	x
h Loans for Existing Industry	x	x	x	x	ROD	x	D	x	x	x	x	x	x
i Revenue for Bond Issue Level													
j Loan Guarantees—State Level				x									
k Free Sites—Local Level	4				4								
B. TAX INCENTIVES													
1. Exemptions													
a Ad Valorem Taxes (Real Property)	x	7	5	6	x	x	7	x	x	x	x	x	x
b Machinery & Equipment	x		8	x	x	x		x	x	x	8	x	x
c Manufacturers' Inventory	x		9	x	x	x		x	x	x	10	x	x
d Sales/Use Taxes on New Equipment	x	x	x	x	x	x		x	11	x	12	x	x
e Raw Materials Used in Manufacturing	x	x	13	5	x	x		x	x	x	x	14	x
f R&D—Capital Stock & Franchise Taxes									x	x			x
g Free port (in Transit) Inventory for Out of State			x		x	x	15	x	x	x	x	x	x
h Sales Tax on Inventory Sold Out of State			x		x	x		x	x	x	x	x	x
2. Other													
a Accelerated Depreciation Allowed			x		x	x	16	x	x	x		16	x
b State Uniform Tax Evaluation Law	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x
C. MISCELLANEOUS LAWS AFFECTING INDUSTRY													
a Right-to-Work	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
b Strip Mining Control Law	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
c Air Pollution Control Law	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
d Water Pollution Control Law	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
D. STATE SERVICES													
1. State Development Department													
a Community Data Available	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
b Site Data Available	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
c Personally Conducted Site Tours	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
d State Program for Foreign Trade	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
e Foreign Trade Missions	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
f State Science & Tech. Counsel to Industry	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
g State Program for R&D	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
h University R&D Facilities for Industry	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
i State & University Locational Studies	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
j State Assistance in Federal Procurement			x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
2. Other													
a Speculative "Shell" Buildings		x					x	x	x			x	x
b City/County-owned Industrial Parks	x	x	x	x	17	x	x	x	x	x	x	x	x
c Employee Recruitment, Screening, Training	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
EXPLANATION OF NOTES AND SYMBOLS:													
x—Yes													
D—Development Credit Corporation													
O—Assistance by means of General Obligation Bonds at City or County Level													
B—Assistance by means of Industrial Revenue Bonds													
S—Assistance by State Development Authority													
1. Alabama permits General Obligation Bonding only by communities specified by amendment to the State Constitution.													
2. Maryland—Only in counties with at least 6% unemployed, limited to 0.2% of county's assessable base.													
3. Kentucky and Mississippi make loans and grants in participation with Federal lending agencies; Mississippi only in EDA areas.													
4. Alabama and Mississippi—Free sites offered by some cities and counties.													
5. Kentucky—Five year city property tax exemption.													
6. Maryland—County level only.													
7. Georgia and North Carolina permit exemption on Air/Water Pollution Control Equipment.													
8. Kentucky and Tennessee—Local level only.													
9. Kentucky—Goods in process—local level only.													
10. Tennessee—Finished goods in hands of manufacturer.													
11. Pennsylvania—Excludes office equipment.													
12. Tennessee allows reduction not exemption.													
13. Kentucky—Local level only.													
14. Virginia—Exempt from local and State sales taxes but not from local inventory taxes.													
15. North Carolina—Warehoused goods only—effective 1969.													
16. North Carolina and Virginia—Accelerated depreciation applies to Air/Water Pollution Control Equipment only.													
17. Mississippi—Includes State and county-owned ports on deep water and rivers.													
SOURCE OF DATA: Questionnaire to State Development Departments from Appalachian Regional Commission: KMC—September 1968.													

Tabelle 24 -

Anmerkung: Wenn es um die Expansion von heimischen Industrien oder die Ansiedlung neuer Betriebe geht, bieten die Staaten eine gemischte Palette attraktiver Bedingungen an. Sie reichen von verschiedenen Arten von Obligationen und Verwendungszwecken bei der zinsgünstigen Darlehensvergabe bis zu einer breiten Steuerbefreiungsskala einschließlich beschleunigter Abschreibungsmöglichkeiten.

Quelle: Appalachia, A Journal of the Appalachian Regional Commission, Vol. 2, Nr. 3, 1968, S. 9. Außerst kritisch gegenüber diesen Konzessionen, deren praktische Wirkungslosigkeit in bezug auf die Vermehrung von Arbeitsstellen sie herausstellen, äußern sich Harrison, B. und S. Kanter in zwei Aufsätzen. 1.) (1976): The Great State Robbery. Working Papers for a New Society, Vol. IV, No. 1, S. 57-66. 2.) The Political Economy of State "Job-Creation" Business Incentives. In: Sternlieb, Hughes (eds.), (1978), S. 247-278. In dem Artikel von 1976 vermuten sie, daß sich die Staatsregierungen vielleicht deswegen verpflichtet fühlen, überhaupt etwas in dieser Richtung zu unternehmen, weil sie bei den geringen Möglichkeiten auf die Wirtschaft einzuwirken, diese Strategie noch als residuales Einflußmittel ansehen.

tur mit den erheblichen Niveauunterschieden bei den Einkommen (Tab. 21) und das unterschiedliche Ausmaß ihrer Besteuerungen ein Hindernis für die horizontale Zusammenarbeit in Regionalprogrammen.

Die beschriebenen Auswirkungen vor dem Hintergrund der interregionalen (Süd-Nord) Verteilungskämpfe sowie die damit verbundenen Administrationsfragen und Institutionsinnovationen (z.B. regionale Entwicklungsbanken) aufgrund regionalpolitischer Interessen und Aktivitäten sind im amerikanischen Kontext deshalb wichtige Fragen regionaler Entwicklungs- und Strukturpolitik auf nationaler Ebene.

4.3 Programmverwaltung, Bürokratie und politische Probleme

Während der Periode des "kreativen Föderalismus" nahm die Zahl der gebietsbezogenen, planungsorientierten Programme in starkem Maße zu (1964: 5; 1972: 24) (Tab. 25). Es entstanden zahlreiche metropolitane und andere regionale Behörden, die die allgemeine verwaltungsorganisatorische Komplexität verstärkten (Tab. 26) und die Staats- und Lokalverwaltungen vor weitere Verwaltungs- und räumliche Managementprobleme stellten (Abb. 48).¹ Von den einzelnen Programmen werden verschiedene Arten und Intensitätsstufen der Planung gefordert. Die Planungsanforderungen gehen aus Tab. 27 hervor, wobei im Appalachenprogramm eine Gesamtplanung ("comprehensive planning"),² die bei EDA mittelfristig sein kann, zugrunde gelegt ist. Gleichzei-

1 Über die Schwierigkeiten bei der Rollenfindung und Aufgabenstellung der einzelstaatlichen Planung Ende der sechziger Jahre berichten Beyle, Thad L., S. Seligson, Deil S. Wright (1969): New Directions in State Planning. Journal of the American Institute of Planners. Vol. XXXV, No. 5, S. 334-339.

2 Die formalen Anforderungen an "comprehensive planning" z.B. nach dem Model Cities Act von 1966 beinhalten je nach Notwendigkeit für ein Gebiet die Aufstellung von 1. Physischen Plänen für die Bereitstellung von öffentlichen Einrichtungen einschließlich

tig obliegt ihnen die Zusammenstellung der möglichen Zuschußarten ("grant packages"). Eine Durchführungsbefugnis von Projekten haben sie nicht, wie dies nur für wenige gebietsbezogene Programme gegeben ist. Bei der wirtschaftlichen Entwicklungsplanung nach PWEDA ist eine jährliche, formal gehaltene Bestätigung der Planungen vorgesehen. Die Tatsache, daß einige Programme finanziell beschränkt oder infolge von Auswahlkriterien geographisch eingeschränkt sind, die regionalistischen Interessen sich aber politisch auch in den entferntesten Teilen der Nation äußern, hat dazu geführt, daß in vielen Fällen die Erwartungen aus solchen Aktionen und ihre Befriedigung weit auseinanderklafften. Waren die Institutionen gemäß den gesetzlichen Bestimmungen erst einmal etabliert, begegneten sie sich vielfach als konkurrierende Einrichtungen. So haben neue substaatliche Organisationen in manchen Fällen den bereits existenten "regional councils" Gelder streitig gemacht, was die Auseinandersetzung um Bundesmittel noch intensiviert hat. Die in den regionalen Organisationen beschäftigten Planer und Fachleute sahen sich in die Rolle versetzt, ihre Tätigkeiten vor allem für die "Kunst des Erlangens von öffentlichen Zuschüssen" (sog. grantsmanship) einzusetzen; eine verwirrende Reihe von Aufgaben, die nicht zu ihrem engeren Arbeitsbereich gehörte. Nicht nur die Programmtypen unterschieden sich, sondern je nach spezieller Programmausrichtung auch Aufbau und organisatorische Struktur. Die Mitgliedschaft und Zusammensetzung der Leitungsgremien wie auch Personalausstattung, Finanzierung, Planungs- und Durchführungsbestimmungen sind von

Transport/Verkehr sowie Landnutzung. 2. Ein Programm zur Verbesserung der Kapitalsituation nach relativer Dringlichkeit.

3. Längerfristige Finanzierungspläne zur Ausführung der Planungen und 4. Regulierungs- und Administrationsvorschläge zur Koordinierung verwandter Planungen von Dienststellen anderer Verwaltungen. Zitiert bei Rondinelli (1975), S. 39.

Zunahme der gebietsbezogenen Bundesprogramme zwischen 1954 und 1972

Name of Program	Federal Agency	Year of Enactment/ Major Amend.
Areawide Comp. Plng. Grants (701)	HUD	1954/1965
Open Space Grants	HUD	1961
Urban Transportation Planning Grants	DOT/FHWA	1962/1970
Resource Conservation & Development Loans	USDA/SCS	1962/1966/ 1970/1972
Urban Mass Transportation Planning Grants	DOT/UMTA	1964/1970
Community Action Grants (CAP)	OEO	1964
Water and Sewer Facilities Grants	HUD	1965
Water and Sewer Planning Grants for Rural Communities	USDA/FHA	1965/1972
Water and Waste Disposal Systems Grants for Rural Communities	USDA/FHA	1965/1972
Regional Medical Program Grants	HEW	1965
Economic Develop. Plng. Grants	Commerce/EDA	1965
Appalachian Local Devel. Dist. Grants	ARC	1965
Solid Waste Plng. Grants	EPA	1965
New Communities Land Devel. Mortg. Loan Guarantees Supplemental Grants	HUD	1965/1970
Comprehensive Areawide Health Planning Grants	HEW	1966/1967/ 1970
Project Notification & Review Process (A-95)	OMB	1966/1968
Air Pollution Control Grants	EPA	1967
Manpower Plng. Grants (CAMPS)	Labor	1968
Law Enforcement Plng. Grants	Justice/LEAA	1968/1970
Airport System Plng. Grants	DOT/FAA	1970
Water Quality Management Plng. Grants	EPA	1970/1972
Rural Development Plng. Grants	USDA/FHA	1972
Rural Industrialization Loans & Grants	USDA/FHA	1972
Areawide Waste Treatment Management	EPA	1972

Tabelle 25 -

Anmerkung: Mehr als die Hälfte der Programme dient nur zur Planungsfinanzierung. Andere stellen Gelder für Landerwerb oder Baukosten bereit. Einige sind monofunktional, andere dienen mehreren Funktionen. Die Programme sind ausgerichtet auf Stadt- bzw. ländliche Entwicklung, Wirtschaftsentwicklung, soziale Dienste, Luftverschmutzung u.a. Acht Programme betreffen das gesamte nationale Territorium, während andere nur Teile davon berühren. Die Mehrzahl der Sachprogramme gehört zur allgemein ausgerichteten Staatstätigkeit, die zwar auch räumliche Auswirkungen hat, jedoch nicht unter die Kategorie gezielter Staatsaktivität fällt, die die Raumstruktur selbst betrifft. ARC und EDA, die in unserem Zusammenhang besonders interessieren, sind mit ihrer Distriktbildung ebenfalls aufgeführt.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 169.

Überlagerungen von "Regierungsgewalten" am Beispiel von
Whitehall, Pennsylvania 1972

1. Borough of Whitehall: Bevölkerung: 16 607
2. Baldwin-Whitehall School District
3. Baldwin-Whitehall Schools Authority
4. Pleasant Hills Sanitary Authority
5. South Hills Regional Planning Commission
6. South Hills Area Council of Governments
7. City of Pittsburgh
8. Allegheny County Sanitary Authority
9. Allegheny County Soil and Water Conservation District
10. Allegheny County Criminal Justice Commission
11. Allegheny County Port Authority
12. Allegheny County
13. Western Pennsylvania Water Company
14. Southwestern Pennsylvania Regional Planning Commission
15. Air Quality Control Region
16. Commonwealth of Pennsylvania
17. United States of America

Tabelle 26 -

Anmerkung: Die 4 "county" SMSA von Pittsburgh war 1972 in 704 Lokalverwaltungen zersplittert, wovon 441 ermächtigt waren Realsteuern zu erheben. Im Allegheny County, wo Whitehall liegt, gab es allein 84 Stadtgemeinden, 42 "township"-Distrikte, 62 Schulbezirke und 129 Sonderdistrikte. Die Zahl der Distrikte wurde durch spezifische Anforderungen einzelner Bundesprogramme noch erhöht. Whitehall ist eine kleine Vorstadtgemeinde, deren Versorgung mit öffentlichen Diensten und Leistungen von 17 Regierungs- oder regierungsähnlichen Einrichtungen ausging.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 3.

Verschiedene Abstufungen von geographischer Überdeckung
bei gebietsbezogenen Bundesprogrammen 1971

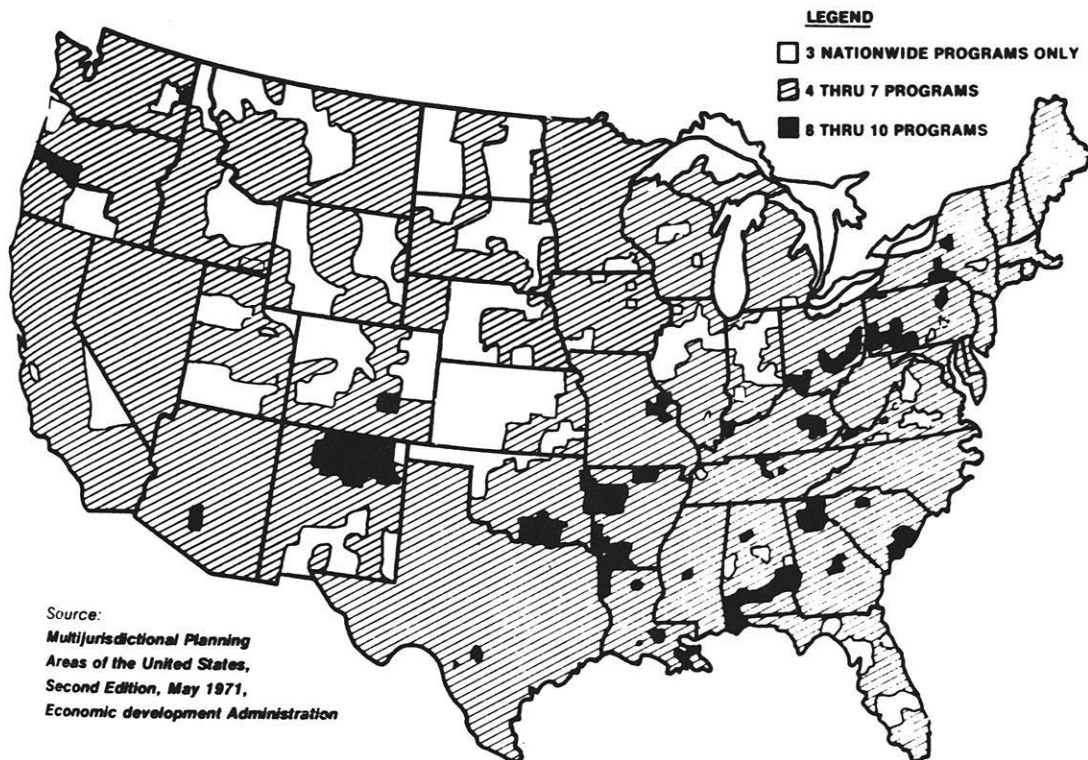


Abb. 48 -

Anmerkung: In Schwerpunktgebieten wie indianischen Reservationen oder den Appalachenstaaten waren es bis zu zehn Programme.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 175.

Verschiedene Arten von Planung, die in den gebietsbezogenen Bundesprogrammen gefordert werden - 1972

Art des Programms	Planungsart:					
	General or Comprehensive	Functional	Grant Package	Project Planning Only	Multi-Year Work Programming	None
Air Pollution Control		x				
Airport System Planning		x				
<u>Appalachian Local Devel. Dist. Asst.</u>	x		x			
Areawide Comp. Health Planning (314 b)			x			
Areawide Comp. Planning Asst. (701)	x	x			x	
Areawide Waste Treatment Management		x				
Community Action (CAP)	x		x		x	
Economic Development Planning	x		x		x	
Law Enforcement Planning		x	x		x	
Manpower Planning (CAMPS)		x				
New Communities				x		
Open Space	x	x			x	
Project Notification and Review (A-95)						x
Regional Medical Program		x	x			
Resource Conservation and Development		x	x		x	
Rural Development Planning	x ¹					
Rural Industrialization Asst.						x
Solid Waste Planning Grants		x				
Urban Mass Transportation Plng.	x	x				
Urban Transportation Planning	x	x			x	
Water/Sewer Facilities	x	x			x	
Water and Sewer Planning for Rural Communities		x				
Water and Waste Disposal Systems for Rural Communities		x ²				
Water Quality Management Plng.		x				
Totals ³	9	16	7	1	8	2

1 Legislation would allow this, but regulations have not yet been issued making it certain.

2 This planning is required only if USDA/FHA grant assistance for the system is involved. It does not apply to loan assistance.

3 These totals add up to more than 24 because some of the 24 programs require more than one type of planning.

Tabelle 27 -

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 206.

Programm zu Programm so abweichend gestaltet, daß es außerordentlich schwierig wäre, sie aus Rationalisierungsgründen in einer einzigen, allgemeinen Zwecken dienenden, regionalen Organisation integrieren zu wollen. Die meisten von ihnen waren auch nicht derart durchsetzungsfähig ausgestattet, selbst eine solche konsolidierende Funktion auszuüben.

Neben der Frage der organisatorischen Vielfältigkeit war auch die Grenzziehung bei Gebietsprogrammen eine komplexe und darüber hinaus empfindliche politische Angelegenheit. Gewöhnlich entspricht die Festlegung von neuen räumlich-organisatorischen Einheiten der Einführung einer zusätzlichen Ebene, einem quasi "Übereinanderschichten" von Regierungs- oder Administrationstätigkeiten. Sie bedürfen zu den traditionellen staatlichen und lokalen Stellen besonderer Beziehungen, denn ohne die politische Zustimmung zur Schaffung solcher Gebiete seitens lokaler Autoritäten konnte die Durchführung und der Erfolg von Programmen ernstlich angezweifelt werden.

Überwiegend legte die Bundesregierung selbst die geographischen Grenzen fest. Von 19 Programmen waren 1972 8 durch den Bund, 4 durch die Staaten und 4 durch eine Zusammenarbeit aller drei Ebenen gebietsmäßig bestimmt worden. In einigen Programmen wird die Anpassung an die einzelstaatlich festgelegten Planungsdistrikte (Abb. 49) als großer Vorzug gesehen und direkt angesprochen. So sollten sich die lokalen Entwicklungsdistrikte (LDDs) des Appalachengesetzes (ARDA) und die wirtschaftlichen Entwicklungsdistrikte nach dem Public Works and Economic Development Act (PWEDA) an die von den beteiligten Staaten vorgegebenen oder einzurichtenden Planungsgrenzen halten. Nur bei 35 % der Fälle stimmten jedoch die geographischen Grenzen, die durch Bundesprogramme geschaffen wurden, mit denen der eigenständigen

substaatlichen Gliederungen überein.¹

Ebensowenig wie die Grenzziehung innerhalb der bundesstaatlichen Programme übereinstimmte, fand sich hier also eine weiterreichende Abstimmung zwischen den Maßnahmen der Staaten und des Bundes. Man sollte jedoch bedenken, daß solche Konzentrations- und Vereinheitlichungsbestrebungen bei der Grenzziehung von Planungseinheiten den spezialisierten Bundesaufgaben nicht immer angemessen sind. Trotz dieses Vorbehaltes war Mitte des vergangenen Jahrzehnts bei dieser Reformtätigkeit zwischen den Akteuren noch ein beträchtliches Betätigungsfeld zur Angleichung geblieben (Abb. 50). Noch geringer war das Zusammenfallen von gleicher Grenzziehung und gemeinsamen Organisationen zur Finanzierung mehrerer Programme (Abb. 51). Relativ günstig schnitten dabei die Organisationstypen A-95, Economic Development Districts (EDDs des PWEDA), HUD/701 und die Local Development Districts (LDDs des ARDA) ab.

Die Verwaltung in Washington bestand 1976 aus 11 Kabinettsressorts, 49 unabhängigen Behörden und mehr als 1200 beratenden Gremien, Komitees und Kommissionen, aber hinter keiner der zahllosen Bürotüren war man in der Lage, eine vollständige Liste der etwa 1000 verschiedenartigen Hilfsprogramme für Staaten und Gemeinden zu erstellen.² Mehrmals hatte der Kongreß schon versucht, die Bundesbürokratie zu reformieren, ohne daß diesen Versuchen viel Erfolg beschieden war. Mit dem Beginn der Amtszeit von Präsident Carter

1 Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 196. Bei einer detaillierten Differenzierung nach Programmarten läßt sich die Kongruenz auf über 50 % steigern. Ebenda, S. 196.

2 Dazu zählten u.a. 228 Gesundheitsprogramme, 156 Einkommensprogramme und 83 Wohnungsprogramme. U.S. News and World Report, Vol. LXXX, No. 20, 1976, S. 39. Von den 1000 sind etwa die Hälfte (442) zweckspezifische Programme ("categorical grants"). Banfield, Edward C. (1971): Revenue Sharing in Theory and Praxis. The Public Interest, No. 23, S. 33-45.

Substaatliche Planungs- und Entwicklungsdistrikte 1972

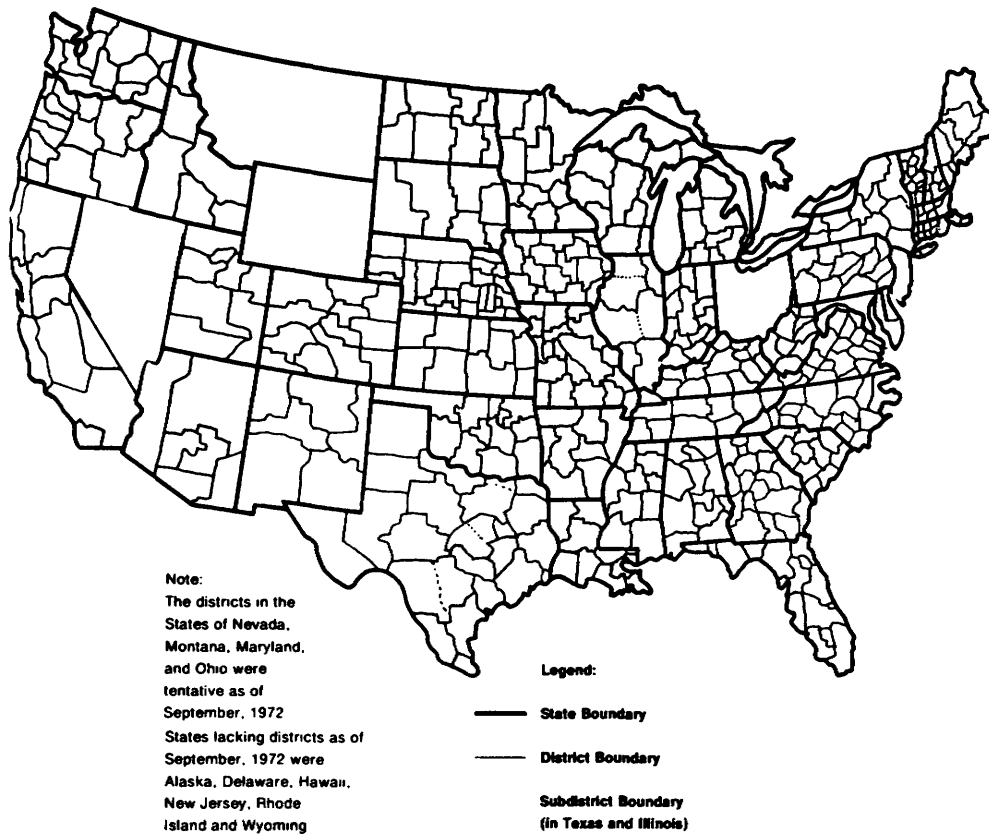


Abb. 49 -

Anmerkung: Zu diesem Zeitpunkt hatten 40 Staaten derartige Gebiets-einheiten (insg. 488). Die meisten von ihnen setzten sich aus mehreren "counties" zusammen. Weniger als 60 % waren organisiert, d.h. besaßen auch ein leitendes Gremium, um die staatlich ausgewiesenen Funktionen zu erfüllen.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 222/23.

Geographische Übereinstimmung zwischen substaatlichen
Planungsdistrikten und den Grenzen von Bundesprogrammge-
bieten 1972

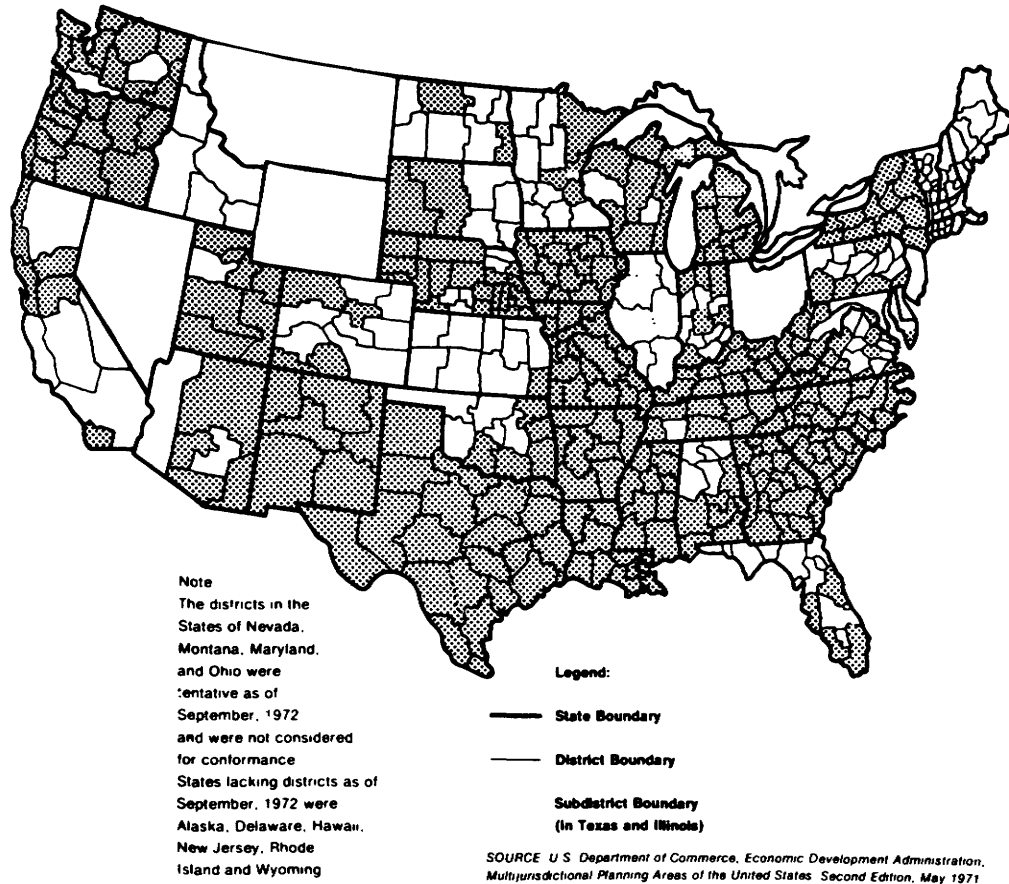


Abb. 50 -

Anmerkung: Etwa bei der Hälfte der bundesstaatlichen Programm-
gebiete war eine Übereinstimmung mit den staatlichen
Einteilungen gegeben.
Bei 72 % dieser Einheiten betraf sie nur ein bis
zwei Programme; bei 28 % jedoch bis zu sechs.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations
(1973), S. 199.

Substaatliche Planungs- und Entwicklungsdistrikte, in denen mehr als zwei Bundesprogramme eine gemeinsame Regionalorganisation finanzieren 1972

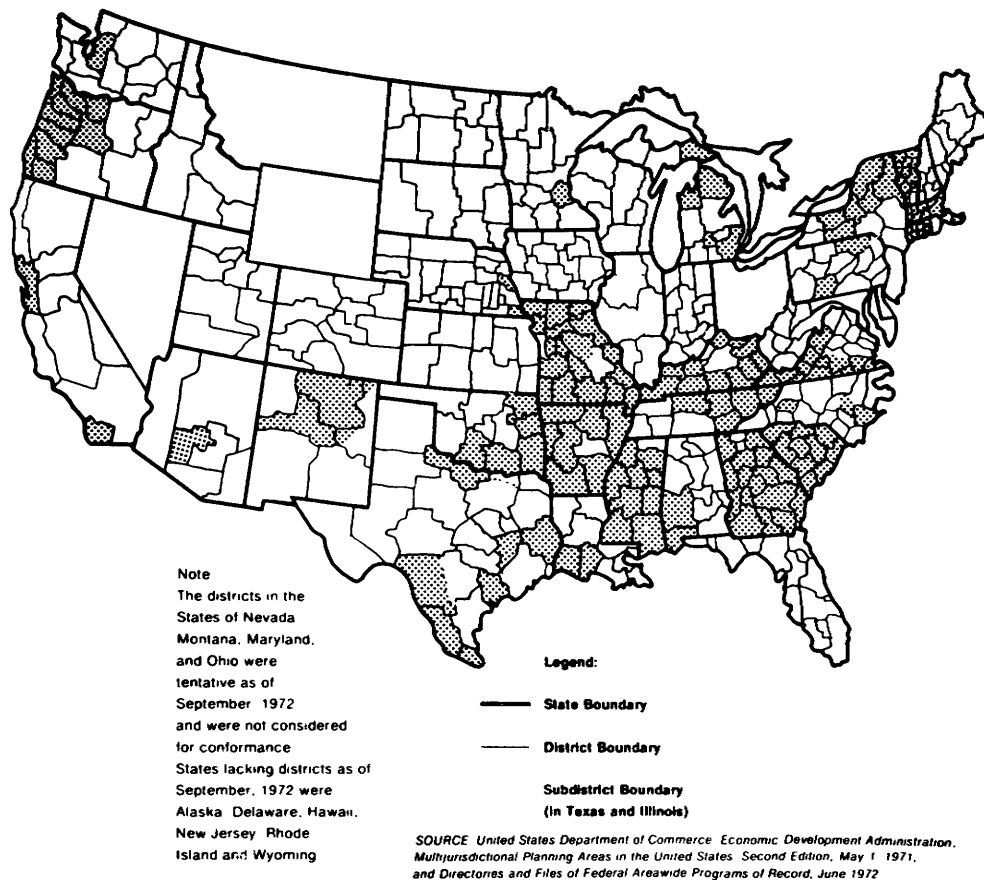


Abb. 51 -

Anmerkung: Verglichen mit Abb. 50 sind die Bund-Staaten Entwicklungsdistrikte mit gemeinsamer Organisationsfinanzierung aus mehreren Bundesquellen noch geringer verbreitet. Bei den EDDs funktionierte dieses sog. "piggybacking" jedoch relativ gut, weil sie z.B. häufig mit den ADDs des Appalachengesetzes oder A-95 Distrikten zusammenfielen.

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 203.

wurde erneut ein Anlauf unternommen, das wuchernde Verwaltungswesen zu reduzieren (Abb. 52). Führende Vertreter des Senats wie Sen. Muskie klagten darüber, daß "Government inefficiency is becoming today's No. 1 villain"¹ und setzten ihre Erwartung erneut auf Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen parlamentarischer Ausschüsse. Einer dieser Vorschläge bestand in der turnusmäßigen Überprüfung aller Programme auf ihre Weiterfinanzierung oder -führung jeweils während einer Administrationsperiode (sog. zero budgeting).²

Aus der Sicht der Gemeinden stellen sich die Bearbeitungswege von Anträgen als zu lang und aufwendig dar. Der Bürgermeister von Passaic, N.J., meinte stellvertretend für andere amerikanische Städte:³

There is too much redtape in all Federal programs. The applications require too much data and information. In many cases if we actually had all the data required by the application, we wouldn't need the grant we are applying for. The redtape never discouraged us from applying for funding, however, we find we spend an inordinate amount of time filling out applications when we could be working on these specific programs.

1 U.S. News and World Report, Vol. LXXX, No. 20, 1976, S. 39.

2 Newsweek veröffentlichte 1975 einen Artikel über "Big Government", in dem ähnliche Vorschläge gemacht wurden. Kritikpunkte waren: Ausufernde Programme, überhöhte Regulierungsvorschriften, Bearbeitungswust. Newsweek, Vol. LXXXVI, No. 24, 1975, S. 34-46.

3 Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1973), S. 506.

Karikatur der vergeblichen Bemühungen, den Bürokratismus in Washington zu reduzieren



Abb. 52 -

Quelle: New York Times.

Ein beträchtlicher Teil kleinerer Kommunen (10 000 bis 20 000 E.) hatte bis 1973 noch niemals einen Antrag auf bundesstaatliche Mittel gestellt, weil die abzugebenden Detailinformationen und sonstigen umständlichen und langwierigen Verfahren sie davon abgehalten hatten, um diese Hilfe nachzusuchen. Sogar einige der größeren Städte haben es aufgegeben, sich um geringfügige Summen zu bewerben, weil Antragsarbeit und Einsatz von Fachpersonal die relativ bescheidene finanzielle Hilfe überstieg.

Fountain Valley, California:

We did not apply for a grant for bicycle trails since the amount which would be received could not be justified by

the amount of work in applying.¹

Die ca. 400 Projekt-Zuschußprogramme sind bei der Ausführung auf die staatlichen und kommunalen Verwaltungen angewiesen,² die ohnehin von den permanenten Verwaltungsaufgaben und Dienstleistungsverpflichtungen schon sehr in Anspruch genommen werden. Durch die ständige Programmerweiterung wurden die Verwaltungen der unteren Ebenen nicht nur in neuen Bereichen aktiv, sondern mußten aufgrund der Bundesauflagen auch ihre Planungskapazität erweitern. Dies stellte sie vor neue Organisationsaufgaben sowie quantitative und qualitative Personalfragen. Von der Warte eines Staates wie Kentucky aus gesehen, beeinflussen mehr als 200 Bundesprogramme seine soziale und ökonomische Entwicklung,³ was die staatlichen und substaatlichen Verwaltungen vor enorme Bewältigungsprobleme gestellt hat.⁴

Vier Washingtoner Behörden sind allein vierzehn wirtschaftliche Entwicklungsprogramme unterstellt, die in Teilbereichen

1 Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1973), S. 507.

2 Schätzungen haben ergeben, daß bei 1/3 der Programme die Zuschüsse direkt an die Staaten ging, 1/6 direkt an die Gemeinden und etwa die Hälfte über die Staaten an die kommunalen Stellen. Wilson, Leonhard U., L.V. Watkins (1976): How the States Plan. Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 18., No. 6, S. 43-51.

3 The Lexington Leader v. 1.11.1969.

4 Diese Schwierigkeiten, die durch die Koordinationsmängel auf Bundesebene noch erschwert wurden, werden von Wilson, Watkins (1976) aufgegriffen.

Georgia, North Carolina und South Carolina waren sogar Mitglied in zwei unabhängigen Regionalkommissionen (Appalachian Regional Commission und Coastal Plains Regional Commission).

Über die verschiedenen Arten der Einzelstaatsplanung und ihre Effektivität Mitte der siebziger Jahre gibt Rosebaugh in einer vergleichenden Arbeit Auskunft. Rosebaugh, David L. (1976): State Planning as a Policy-Coordinative Process. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 42. No. 1, S. 52-63.

Zusammenstellung wirtschaftlicher Entwicklungsprogramme und planungsfördernder Maßnahmen der Bundesregierung

Department of Housing and Urban Development (HUD)-Programme:

1. Community development block grants.
2. Urban development action grants.
3. Low-interest housing and commercial rehabilitation loans.

Department of Commerce (DOC)-Programme:

1. Planning grants.
2. Technical assistance grants.
3. Grants and loans for public works and development facilities.
4. Business development loans and guarantees.
5. Special economic development and adjustment assistance.

Small Business Administration (SBA)-Programme:

1. Small business investment company loans.
2. Economic opportunity loans.
3. Displaced business loans.
4. Disaster loans.

Farmers Home Administration (FmHA)-Programme:

1. Business and industrial loan guarantees.
2. Business and industrial loan insurance.

Tabelle 28 -

Anmerkung: Ein "smorgasbord" von Möglichkeiten wie es im Begleittext heißt. Die SBA vergibt Mittel ohne regionale Beschränkung. HUD und Dept. of Commerce-Programme sind auf Städte und ländliche Gebiete gerichtet, die wirtschaftlich benachteiligt sind. Die FmHA-Gelder sind nur für kleine Städte und Landgebiete gedacht.

Quelle: Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 1, Jan. 1979, S. 28. (veränd.).

sehr ähnliche Aufgaben erfüllen (Tab. 28).¹ Auch wenn sie nicht alle als Territorialprogramme fungieren, so haben sie doch Auswirkungen auf die regionale und lokale öffentliche wie private Infrastruktur und Raumausstattung. Nicht zuletzt sind sie von Bedeutung gerade für Kommunen geringerer Größe, denen aber oft die Verwaltungsspezialisten fehlen,² um ihre Vorhaben z.B. bei Gegensätzlichkeiten zwischen Staats- und Bundesrecht in die richtigen Wege zu leiten oder die Anträge auf raschen Bahnen durch die unübersichtlichen und unklaren Strukturen von Verwaltungszuständigkeiten zu schleusen.

Einen Eindruck von den verschiedenen Wegen und Instanzen, die eine hypothetische Gemeinde unter 5500 Einwohnern beim Bau eines Wasserversorgungssystems durchlaufen kann, gibt Abb. 53 wieder.

Die komplizierten "Pfade zur richtigen funktionalen Krippe" in Washington kamen bei dieser Programmart dadurch zustande, daß mit der Verabschiedung der Zuschußprogramme für Wasserversorgung und Abwasserentsorgung 1965 folgende Behörden mit ihrer Verwaltung beauftragt wurden:

1. Department of the Interior, Federal Water Pollution Control Administration, unter dem Federal Water Pollution Act (mit Ergänzungen),
2. Appalachian Regional Commission unter dem Appalachian Regional Development Act of 1965,

1 Einige der zu Dept. of Commerce gehörigen Programme werden unter der Economic Development Administration (EDA) geführt, deren Funktion in Kap. 3.3.2 dargestellt wurde.

2 Nach einer Aussage von Charles L. Schultze, dem damaligen Direktor des Bureau of the Budget, in einer Anhörung des Senats war "the shortage of qualified planning personnel so severe that some planning requirements may not be realistic". Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1967), S. 391.

Zwischenbehördliche Beziehungen bei Bundeshilfsprogrammen.
Der Genehmigungsgang bei Wasser- bzw. Abwasserprojekten

PROJECT: WATER SYSTEM FOR A HYPOTHETICAL COMMUNITY
 • OF LESS THAN 5,500 PEOPLE
 • IN AN ECONOMICALLY DEPRESSED AREA OF THE OZARKS
 • NEAR A LARGER CITY
 • IN AN AREA WITH A METROPOLITAN PLANNING AGENCY

△ POSSIBLE POINT OF INITIATIVE ● POSSIBLE REVIEW POINT ▲ AUTHORITY TO DISAPPROVE ♣ AUTHORITY TO APPROVE

LOANS AND GRANTS CAN BE REQUESTED FROM:

- DEPT. OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT
- DEPT. OF AGRICULTURE
Farmers' Home Administration
- DEPT. OF COMMERCE
Economic Development Administration

	Non-profit Corporation	Special District	City Government	County Government	Metropolitan Planning Agency	State Government	Interstate Regional Agency	Federal Regional Office	EXECUTIVE DEPT. WASHINGTON
DEPT. OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT	△	△	△ ●	△ ●	●	△ ●		▲ ● HUD REGIONAL ADMINISTRATOR FT. WORTH, TEX.	▲ ♣ HUD
DEPT. OF AGRICULTURE Farmers' Home Administration	△	△	△	△ ●	●	△ ●		▲ ● FHA STATE DIRECTOR COLUMBIA, MO.	▲ ♣ Agriculture
DEPT. OF COMMERCE Economic Development Administration	△	△	△	△ ●	●	△ ●	▲ ●	▲ ● EDA AREA DIRECTOR DETROIT, MICH.	▲ ♣ Commerce

* Review required by Section 204, Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966

Applicant is notified of the appropriate agency to apply to after Washington review of Preapplication Form No. 101

APPROVAL PROCESS

- COULD FOLLOW MANY POSSIBLE INTERGOVERNMENTAL CHANNELS DEPENDING ON
- NATURE OF APPLYING AGENCY
 - NATURE OF PROJECT
 - LAW AND ADMINISTRATIVE REGULATIONS *DIFFERENT FOR EACH AGENCY*
 - DECISIONS BY FEDERAL OFFICIALS AS TO APPROPRIATE NON-FEDERAL REVIEWING AGENCIES

Abb. 53 -

Anmerkung: Die erdachte Gemeinde hat unter 5500 E., liegt in einem wirtschaftlich notleidenden Gebiet der Ozarks, nahe einer größeren Stadt im Bereich einer metropolitanen Planungsbehörde. Es gibt 5 mögliche Antragssteller und 3 bzw. 4 zentrale Genehmigungsstellen. (In diesem Fall nur HUD, FHA, EDA bzw. DOI, weil es sich um ein Wasserprojekt und nicht um ein kombiniertes Versorgungs- und Entsorgungsvorhaben handelt.) Je nach der Quelle der Hilfsgelder sind eingeschobene untere Prüfungs- bzw. Ablehnungsstellen (z.B. bei EDA) vorgesehen. Welcher Weg durch die Genehmigungsmechanik einzuschlagen ist, hängt generell von der Art des Antragstellers und des Projekts ab sowie von den für jede Behörde unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften und anderen innerbehördlichen Entscheidungen.

Quelle: Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1967), geg. S. 296.

3. Department of Commerce, Economic Development Administration, unter dem Public Works and Economic Development Act of 1965,
4. Department of Agriculture, Farmers Home Administration, (unter den Ergänzungen von 1965 zum Consolidated Farmers Home Administration Act of 1961),
5. Department of Housing and Urban Development, Land and Facilities Development Administration, unter dem Housing and Urban Development Act of 1965.

Um Verwirrungen zu vermeiden und ein "Einkaufengehen" ("easy money") seitens der Antragsteller bei einzelnen Behörden zu unterbinden, wurde eine interbehördliche Gruppe gebildet, die Richtlinien für die Zuständigkeiten erarbeitete. Dennoch konnten Konfusionen und Verzögerungen nicht ausgeräumt werden. Anhand einer längeren Übersicht der Fed. Water Pollution Control Administration lassen sich die Schwierigkeiten an zwei Fällen gut herausstellen:

- 1) Pennsylvania: The Borough applied for a grant under the Federal Water Pollution Act. The State agency approved the application, certified it for priority and submitted it to the Federal Water Pollution Control Administration Regional Office. It was then learned that FHA had made a tentative grant to the municipality even though the project was one in which FWPCA had primary responsibility in accordance with the guidelines.
- 2) Michigan: FWPCA made a grant to the community in January 1966 for the sewage treatment portion of the project and FHA has made a grant for the collection system. FHA requires a certain ordinance (FWPCA has no such requirement) which the applicant's attorney feels does not conform with State law. Because of this dispute, construction of the treatment works project cannot be initiated.¹

¹ Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1967), S. 325.

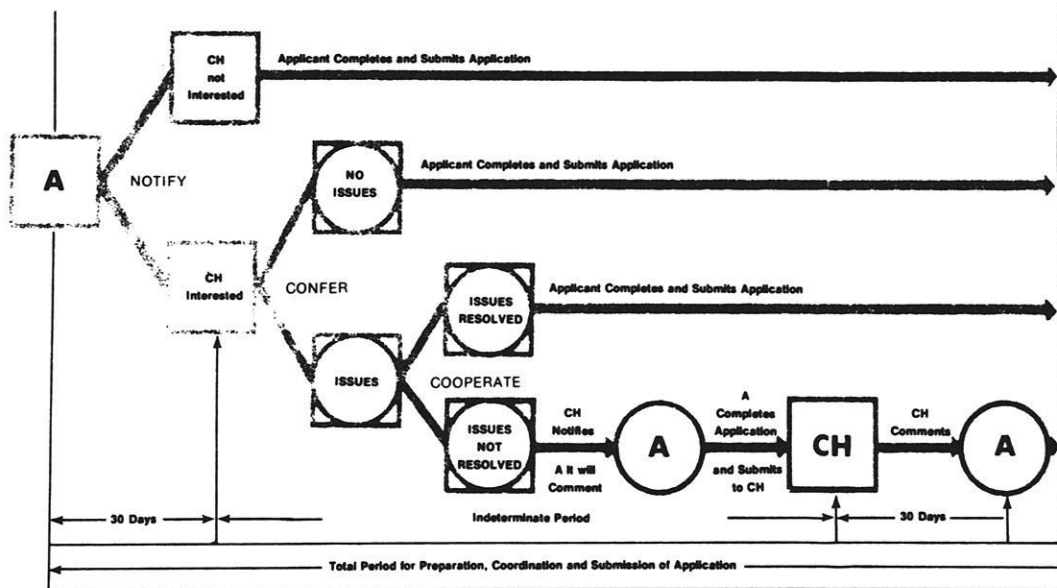
In den genannten Hearings faßte Charles L. Schultze die Probleme, die zwischen den Regierungsebenen und innerhalb der bundesstaatlichen Verwaltung selbst existierten in einem zehn-Punkte-Katalog zusammen. Neben den schon erwähnten Schwierigkeiten wie der unüberschaubaren Fülle spezialisierter Programme, fehlenden Fachkräften und mangelnden Berücksichtigung einzelstaatlicher Gesetzgebungen, nannte er beispielsweise die Überschneidung oder Verdoppelung von Planungsvoraussetzungen durch unterschiedliche Hilfsprogramme. Daneben bestanden Ungewißheiten bei der Verfügbarkeit und den Terminen für die zentrale Mittelbereitstellung. Der Informationsfluß für die zwischenbehördliche Koordination war vielfach unzureichend, und die unabgestimmten Feldstrukturen einiger Bundesbehörden bedurften einer Neuorganisation.¹ Auch die Reformmaßnahmen wurden von ihm angesprochen, doch haben sie sich nur zum Teil (z.B. bei den Standardverwaltungsregionen, Kap. 3.6.1) ausgewirkt, da nachfolgende Regierungen (Nixon, Carter) mit neuen Ansprüchen die exzessive Washingtoner Bürokratie zu durchforsten, angetreten sind.

Der Intergovernmental Cooperation Act von 1968 war ein Schritt in die Reformrichtung. Ausgehend von den negativen Erfahrungen in den städtischen Programmen sah Title IV erweiterte Planungsmöglichkeiten vor, die durch das Rundschreiben A-95 des OMB näher ausgeführt wurden. A-95 erlangte große Bedeutung im Planungsgeschehen. Er bestand aus vier Teilen, von denen der erste besonders wichtig wurde, weil er die Konsultation zwischen Bundesbehörde, Staatsregierung und lokaler Verwaltung betraf (Project Notification and Review System-PNRS).² Damit war ein wichtiges Element in das Pla-

1 Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1967), S. 390-393.

2 Näheres zu PNRS und zu den Vorläufern von A-95 s. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973): Regional Decision Making: New Strategies for Substate Districts. Substate Regionalism and the Federal System. Vol. I, Washington, D.C., S. 139-165.

Verschiedene Stadien und Zeitspannen im A-95-Prozeß des "Frühwarnsystems" bis zur vervollständigten Bewerbung bei der zuständigen, mittelvergebenden Bundesbehörde



KEY A Applicant CH State, Regional, or Metropolitan Planning and Development Clearinghouse

Source: U.S. Executive Office of the President, Office of Management and Budget.

Abb. 54 -

Quelle: Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 146.

nungsvorfeld eingeschoben, eine Art "Frühwarnsystem", das den nachfolgenden eigentlichen Antragsablauf glätten helfen sollte (Abb. 54). Eine erweiterte Version von A-95 (1971) schloß 99 Bundesprogramme ein, die diesem neuen Prüfungsverfahren unterstanden.¹ Außerdem wurden auf der Grundlage dieses Rundschreibens auch verschiedene Arten von sog. "clearinghouses" ("metropolitan, regional, state"²) eingerichtet, die Planungs- und Entwicklungsarbeiten zusammenzufassen, zu kommentieren, zu beraten und andere Stellen zu informieren hatten. Weitere Befugnisse, z.B. Entscheidungen zu fällen, standen ihnen nicht zu. Begleitet wurden diese neuen Institutionen durch unterschiedliche Formen und Grade der Reorganisation der staatlichen Exekutiven in mehr als der Hälfte aller Staaten. Integration und Koordination zwischen staatlichen und substaatlichen Planungen wurde dadurch vorangetrieben, so daß zwischen 1970 und 1975 in 47 Staaten derartige "clearinghouses" ihre Arbeit aufgenommen hatten.

Auf der lokalen Ebene wurde die Organisation der Regionalentwicklung oftmals ein schwieriges politisches Problem. Mehr als 800 "counties" sollten z.B. von EDA in Entwicklungsdistrikte einbezogen werden, wobei in einigen Bereichen die organisatorischen Bemühungen nach kurzer Zeit scheiterten, in anderen, bereits festgelegten Distrikten, die existente Behörde nachfolgende politische Konflikte nicht überstehen konnte. Vielfach waren die Entwicklungsplanungsbehörden zu

1 Selbst danach wurde bezweifelt, daß das A-95-Vorgehen die administrativen Erwartungen erfüllen oder Behördenvielfalt und -rivalität eindämmen könnte. Ebenda, S. 186.

2 Die "clearinghouses" können "regional planning commissions" (RPCs) sein oder "councils of governments" (COGs), "regional clearinghouses" z.B. RPCs oder "economic development districts" (EDDs). Ein "state clearinghouse" war gewöhnlich die umfassende staatliche Planungsbehörde. Die Staaten waren nicht gezwungen, solche "Klärungsstellen" zu schaffen, doch hatten 1973 alle eine derartige staatliche Institution. Dazu kamen 212 "metropolitan" und 238 "regional clearinghouses". Ihre in mehrfacher

schwach und zu abhängig von den Bundesmitteln, als daß sie eine gewichtige Rolle für die regionale Politik hätten spielen können.

Es gibt natürlich auch zahlreiche Beispiele, wo der Einfluß z.B. von EDA sichtbar geworden ist, auch wenn die Vorgeschichte und Gründungsphase der Einrichtungen von schweren politischen Konflikten und tiefreichenden Auseinandersetzungen der Interessengruppierungen begleitet war. Als gut dokumentierter, mit vielen Details versehener Fall, der auch zu unserem engeren regionalpolitischen Arbeitsbereich gehört, kann Nordost Pennsylvania herangezogen werden, wo durch die lokalpolitischen Gegensätze die Formierung und Anerkennung des "Economic Development Councils" (EDC) zwei Jahre gedauert hat.¹

Obwohl z.B. im Verkehrssektor infolge des Fernstraßenausbaus Verbesserungen erzielt worden waren, stand die Region 1960 vor schweren wirtschaftlichen und sozialen Problemen (kommunale Arbeitslosigkeit, Abwanderung, industrielle Struktur, verfallende Bergbaustädte). Eine große Gruppe, meist privater, nicht gewinnorientierter Vereinigungen, bemühte sich damals in der Area Redevelopment-Phase um Abhilfe (Chamber of Commerce, Banken, öffentliche Versorgungseinrichtungen, Bürgergruppen, Lokalverwaltungen u.a.). Die Mehrzahl dieser aktiven Vereinigungen setzten sich für ihre eigene Gemeinde ein, so daß der Wettbewerb um neue Betriebe zwischen ihnen zunahm.² Die Gründung einer gemeinsamen Forschungsstelle zur gebietsweiten Datensammlung und Analyse sollte eine Art regionalen Identifikationskern bilden, der z.B. auch die tradi-

Hinsicht unzulängliche Funktionsweise beschreibt Timmins, William M. (1972): *An Analysis of Planning by Regional Councils in the United States*. University of Utah, Ph. D.

1 Rondinelli (1975), S. 115-129.

2 Einblick in die lokalen Verhältnisse bietet auch eine kleinere

tionelle wirtschaftliche und politische Rivalität der beiden bedeutendsten Städte Scranton und Wilkes-Barre mildern helfen sollte. Durch einen Zuschuß (\$ 150 000) der Area Re-development Administration 1964 wurde das zunächst privat finanzierte Datenzentrum zum offiziellen Economic Development Council (EDC) mit einer größeren repräsentativen Vertretung erhoben. Arbeitsweise und Resultate seiner Tätigkeit waren für viele enttäuschend. Weder die koordinative noch die katalytische Aufgabe oder der industrielle Interessen mobilisierende Auftrag wurden von ihm befriedigend erfüllt.

Der Anstoß zur Umorientierung kam 1965 als das Appalachegesetz und der Public Works and Economic Development Act in Kraft traten, die Initiativen in diese Richtung versprachen und neue Mittel verhiessen. Das EDC suchte nun seine Anerkennung als designierter wirtschaftlicher Entwicklungsdistrikt zu erlangen. Für die Bestätigung durch die Staats- und Bundesbehörden sollte nur noch die Frage seiner Zusammensetzung geklärt werden, weil bisher Geschäftsleute den Rat kontrolliert hatten, und die Bundesbestimmungen einen erweiterten, repräsentativen Rahmen vorsahen (Vertretung der Verwaltungen, Gewerkschaften des Erziehungswesens, der Minoritäten und der sieben "counties", die in Nordost Pennsylvania liegen). Hier nun ergaben sich die langwährenden politischen Kontroversen, die Hausmachtstreben, besondere Gruppeninteressen, Differenzen zwischen wichtigen "county"-Politikern (Lackawanna gegen Lucerne) und persönlichen Ehrgeiz zum Hintergrund hatten.

Führende Vertreter bedeutender Gruppierungen aus Lackawanna

Fallstudie über Ansiedlungskonkurrenz von Unternehmen, fiskalische Auswirkungen und räumliche Konsequenzen in zwei angrenzenden Stadtverwaltungen in Illinois. Mattingly, Paul F. (1981): Metropolitan Fragmentation and Governmental Competition: Some Evidence from Illinois. Bulletin of the Illinois Geographical Society, Vol. XXIII, No. 1, S. 11-19.

County (z.B. Northeastern Pennsylvania Industrial Development Commission) trugen ihre Kontroversen mit EDC teilweise öffentlich aus, bezeichneten es als "vested interest group", und "private club", der Bundesgelder nur für Lucerne County erhalten wolle. Sie drohten die Arbeit des EDC zu sabotieren und warfen ihm "statistische Gaukeleien" vor.¹ Nach mehr als 18-monatigen Auseinandersetzungen wurde ihm schließlich sein offizieller Status zuerkannt. Kurz darauf fiel jedoch die regionale Arbeitslosenquote unter 6 %, womit das Anerkennungskriterium nach PWEDA entfiel. Da das Appalachenprogramm eine solche Bestimmung nicht enthielt, blieb die Entwicklungsorganisation dennoch bestehen. 100 000 Dollar standen ihr jährlich zur Verfügung und sechs Fachleute wurden beschäftigt.

Neue Spannungen ergaben sich, weil ihr eigenes Betätigungsfeld und ihre Position in einer von vielen Organisationen überzogenen regionalen Umwelt nicht geklärt war. Nach wie vor beschäftigten sich zahlreiche private und öffentliche Organisationen mit Entwicklungsfragen, und Ressourcenbeschaffung, versuchten Einfluß zu nehmen und Interessensphären abzustecken. Neben das Pennsylvania Department of Commerce, die Pennsylvania Industrial Development Authority und das State Planning Board traten neue staatliche Träger wie das Department of Community Affairs. Von Washington aus wurde das Spektrum spezialisierter Tätigkeiten für Städte und Gemeinden noch erweitert. Community Action Councils (Economic Opportunity Act 1964), Model Cities Behörden (Housing and Urban Development Act of 1966) kamen hinzu, und zwei "counties" aus dem Entwicklungsdistrikt waren auch an der Delaware River Basin-Planung beteiligt. In diesem Netz von gesellschaftlichen Einrichtungen und privaten wie öffentlichen Betätigungen konnte die Entwicklungsorganisation nur mit einer deutlich umrissenen Politik der Kooperation zwi-

1 Rondinelli (1975), S. 121, 123, 124.

schen den Gruppierungen funktionieren. Dargelegt ist diese Strategie in ihrem OEDP (Overall Economic Development Program): "The Role of the Council is seen primarily as catalytic - that is, it should try to encourage actions of the most interested groups, but within a framework which will assure the maximum benefits to the District ... The District Organization should aim at usurping no one's role; its goal should be to supplement, not to supplant".¹

Die Tätigkeit des EDC wurde nun in fünf Abteilungen strukturiert (Abb. 55), wobei die Betonung auf dem industriellen Sektor lag. In Zusammenarbeit mit den "county planning boards", privaten Organisationen und dem Pennsylvania Department of Commerce kamen die ersten Straßenbauplanungen und die Arbeiten an einem Appalachian Investitionsprogramm zustande. In ihrem konfliktreichen Werdegang mußte sich das EDC ständig den sich wandelnden wirtschaftlichen Gegebenheiten anpassen und Rücksicht nehmen auf die vielgestaltigen soziopolitischen Kräfte, die auf zahllosen formellen und informellen Wegen Einfluß nahmen und Druck ausübten. Sorgfältig vermied es nun bei technischen oder finanziellen Projektunterstützungen z.B. mit den einflußreichen Handelskammern oder Industriepromotions-Gruppen in Auseinandersetzungen zu geraten. Auf diese Weise suchte es in der regionalen Organisationsplethora einen eingepaßten Platz zu finden und seine Rolle und ihren Charakter als übergreifende Unterstützungsorganisation für die Distriktentwicklung herauszustellen und zu festigen.

4.3.1 Zusammenfassung

Die gestiegene Zahl von gebietsbezogenen Bundesprogrammen hat auf dem nationalen Territorium zu einem neuartigen, kom-

¹ Zitiert bei Rondinelli (1975), S. 127.

Organisationsaufbau des Economic Development Council of
Northeastern Pennsylvania 1969

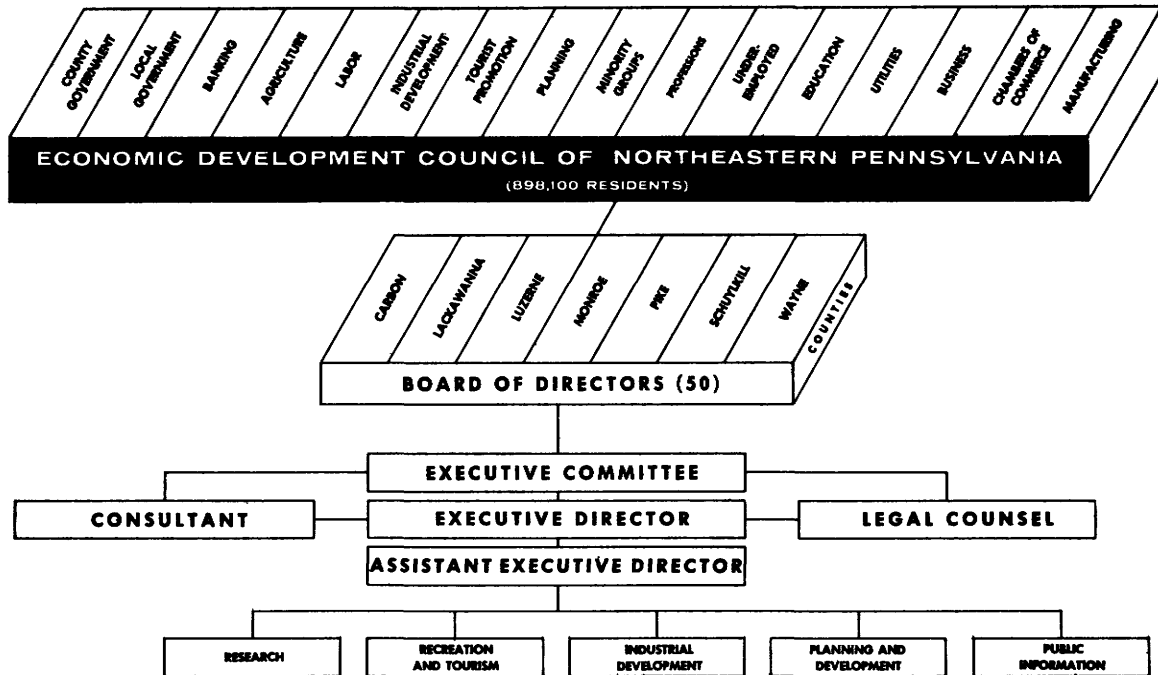


Abb. 55 -

Anmerkung: Aus dem Schaubild ist zu entnehmen, daß Planerstellung als Auftragsarbeiten auch an Privatunternehmen ("consultant") vergeben werden.

Quelle: Moyer, Donald D. (1969): Northeastern Pennsylvania's Approach to Development. Appalachia, A Journal of the Appalachian Regional Commission, Vol. 2, No. 9, S. 11-17, Schaubild S. 12.

plexen geographischen Applikationsmuster und Organisationsgefüge geführt. Dabei traten territoriale und sachliche Überschneidungen auf, die zu schwer überschaubaren Strukturen und zu verstärktem Wettbewerb um Bundesmittel auf der untersten Administrationsebene beigetragen haben. Planungsunterlagen (z.B. Art und Umfang der Planung), Mitbestimmungsregulierungen, Genehmigungswege, Ausführungsbestimmungen und Berichtspflichten wichen in den einzelnen Programmen stark von-

einander ab. Auch bei der Kombination von Programmen zur vereinfachten administrativen Handhabung mußten derartige Abweichungen in schwierigen Verhandlungen erst einmal ausgeräumt werden. Ihre Praktikabilität litt darunter, denn die Zahl der Behörden vermehrte sich, der interne Bearbeitungsaufwand wuchs, und das nach außen gerichtete Koordinierungsgeschehen nahm ebenfalls zu.

Senator R.F. Kennedy beklagte sich in einer Senatsanhörung über die Verwirrung vieler Antragsteller, die nicht Bescheid wüßten, wohin sie sich z.B. bei der Bekämpfung ländlicher Armut zu wenden hätten. An EDA, Appalacheninstanzen, Office of Economic Opportunity oder das Department of Labor ? Zwei bis drei Monate nach einer Anfrage würden sie Bescheid erhalten, welchen Weg sie einzuschlagen hätten. "He (the major) writes a letter and that is the beginning of disaster for him".¹ Konfusion herrschte nicht nur bei den Lokalpolitikern, auch dem Kongreß selbst mangelte es an Überblick über seine verabschiedeten Programme.²

Die Breite der Ermessensspielräume für die örtlichen Gebietskörperschaften bot ihnen ausreichende formale und inhaltliche Variationsmöglichkeiten, die Tendenzen für eine einheitliche Praxis durchkreuzten. Die segmentierte Organisationsstruktur der Bundesregierung selbst bzw. die "turf"-Politik (Ressortegoismen, "Revierpolitik") einzelner Verwaltungsstellen bzw. Programme hinter denen vielfach bestimmte Klientelgruppen standen, hat sich im Feld weitgehend wiederholt und zur aufgesplitterten Wirkungsweise der Pro-

1 Sen. Kennedys Redeausschnitt ist zitiert bei Rondinelli (1975), S. 206.

2. R.M. Rauner und G. Milner (Interview vom 22.6.1976) sahen diese Konfusion nicht. Nach ihrer Meinung wüßten die Antragsteller über die richtige Vorgehensweise durchaus Bescheid. Solche Äußerungen würden vor der Presse abgegeben ("Journalismus-Phrasen"), die einem verbreiteten anti-Washington-Gefühl entsprächen.

gramme beigetragen.¹ Auch die Staaten haben nicht immer die notwendigen Initiativen entwickelt oder sich politisch stark genug erwiesen, um geographische Programmgrenzen abzustimmen oder organisatorische Programmzusammenführung ("co-funding") in derart gestärkten Regionalinstitutionen durchzusetzen.

Der von Washington eingeleitete, zentral gesteuerte oder koordinierte Planungsprozeß weist zwar in sich selbst nur geringen Zusammenhang auf, ist aber in den Einzelprogrammen nach hierarchischen administrativen Prinzipien aufgebaut und versucht im wesentlichen den objektiven Kriterien der Verwaltungs- und Managementwissenschaften zu folgen. Organisatorische Komplexität und die dynamischen politischen Konstellationen und Interaktionen vor Ort sind darin weitgehend unberücksichtigt geblieben. Lokale wie regionale Organisationsstrukturen sind in den USA gesellschaftlich wie räumlich hochgradig aufgesplittert bzw. dezentralisiert, für Einflüsse von außen offen und damit raschen Veränderungen unterworfen. Die Aufteilung von politischer Entscheidungsmacht in zahlreiche kleine Domänen und die Überschneidung paralleler Funktionsausübung ähnlich ausgerichteter, territorial parzellierter Vereinigungen laufen den hierarchisch gestalteten und zentralisierten Verfahren vor allem auf der Gemeindeebene sehr entgegen.² Diesem vielpoligen System, das durch interaktive Handlungen (Kommunikation, Verhandlung, Koalitionsbildung, Austausch, Vermittlung u.a.) ständig politikbildende Prozesse erzeugt, wurde mit der Auflage neuer Formen und Instrumentarien zentralgesteuerter Verwaltungsmethodik von geographischen Bezugseinheiten wie organisatorischen und planungstech-

1 Die Probleme der Zuständigkeitsgrenzen, Regierungskonkurrenz und fehlenden Koordinationsbereitschaft behandelt auch Shonfield, A. (1968): Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA. Köln, S. 379 und 422.

2 Shonfield fragt auf S. 398, ob eine "Gesellschaft, die solche Orgien des Pluralismus ... feiert, überhaupt planen kann ?"

nischen Praktiken überzogen, die dieser Dynamik nicht entsprachen und die regionalen vielfältigen gesellschaftlichen Betätigungen noch unübersichtlicher machten.

5. Fallstudie der New England Regional Commission (NERC)

5.1 Ausgewählte Indikatoren zur Darstellung der räumlichen, sozio-ökonomischen Struktur Neu Englands in den siebziger Jahren¹

Das Hauptziel der Raumanalyse mittels ausgewählter Indikatoren besteht im ansatzweisen Herausarbeiten von Strukturunterschieden innerhalb der Neu England Staaten. Anschließend wird mit Hilfe eines multivarianten Verfahrens eine komplexe Analyse vorgenommen. Die Resultate beider Vorgehensweisen werden zusammengefaßt. Die faktorenanalytischen Ergebnisse werden dabei zur Ergänzung, Unterstützung und Differenzierung der synthetisierten Monodatendarstellung herangezogen.

Neu England besitzt eine ganze Reihe von positiven Voraussetzungen für sein wirtschaftliches und soziales Wohlergehen, die allerdings in der Nachkriegszeit und in den siebziger Jahren von strukturellen Krisenerscheinungen und rezessiven Entwicklungen überschattet wurden.

Seine regionalen Vorzüge liegen in den bedeutenden Erziehungs- und Wissenschaftseinrichtungen, der Erfahrung und Tradition in der Herstellung von Präzisionsinstrumenten und Produkten mit einem entsprechenden Arbeiterstamm, dem fortgeschrittenen Dienstleistungsbereich im medizinischen Bereich,

¹ Zum Begriff und methodischen Einsatzmittel von Indikatoren s.a. Hantschel, R., E. Tharun (1980): Anthropogeographische Arbeitsweisen. Braunschweig, S. 10.
Die theoretisch-methodische Begründung über Art und Auswahl der Indikatoren wird in Kap. 5.2 über die Faktorenanalyse behandelt.

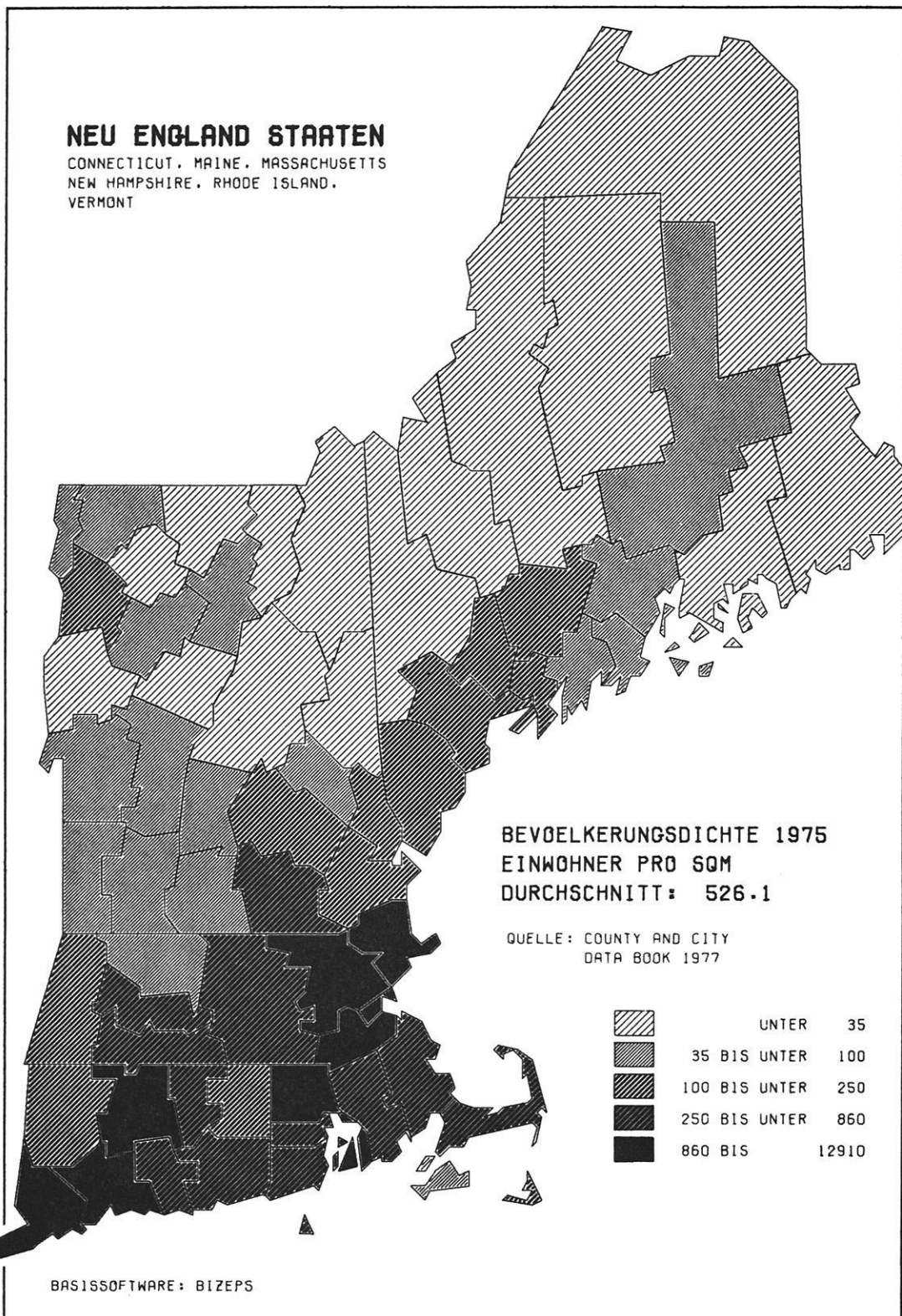


Abb. 56 -

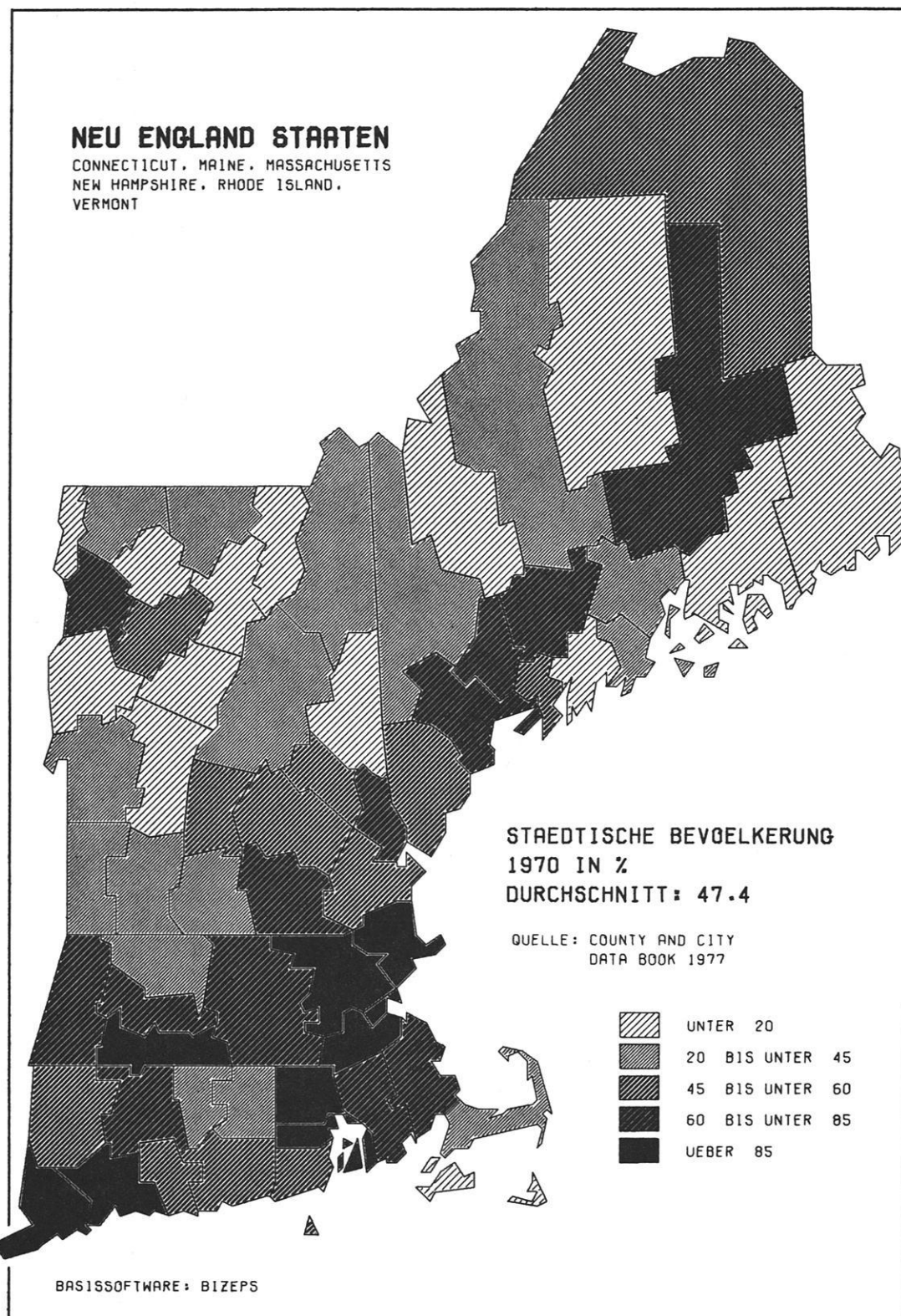


Abb. 57 -

in Forschung, Beratung, Management und Finanzierung. Hinzu kommt sein großer Anteil an weitgehend natürlichen Landschaften, der als Ausgleich und Gegenwert zu den südlichen dichtbewohnten städtischen Regionen gesehen wird (Abb. 56 und Abb. 57).

Im Gegensatz zur Aufzählung dieser für die Region vorteilhaften Ressourcen wurde in den Jahrzehnten 1950-1970 ein ganz anderes Bild Neu Englands gezeichnet, das in zahlreichen Veröffentlichungen, Diskussionen und Gesprächen immer wieder aufgegriffen wurde. Aus diesem Blickwinkel beschrieb man seinen Entwicklungsstand mit dem Stadium einer "mature economy",¹ die dem dynamischen Verlauf in westlichen und südlichen Staaten nicht folgen konnte. Als Prototyp dieser

¹ Darüber ist oftmals und eingehend geschrieben worden, so daß hier nur das Notwendigste umrissen wird. Z.B. Estall, R.C. (1966): New England. A Study in Industrial Adjustment. London. Kinnard, William M. (ed.) (1968): The New England Region: Problems of a Mature Economy. Center for Real Estate and Urban Economic Studies. The University of Connecticut, Storrs, Conn. Eine ältere Studie stammt von Harris, Seymour E. (1952): The Economics of New England. Case Study of an Older Area. Cambridge, Mass. "Mature economy" ist nicht klar definiert. Auch Estall gibt nur eine Beschreibung des Begriffs (S. 3/4). Er bedeutet aber, daß die Transformationsepoche von vorwiegend landwirtschaftlicher Beschäftigung zu industrieller Produktion hundert Jahre oder mehr zurückliegt. Daß die vorhandenen Produktionsstätten und die technischen Industrieinrichtungen älteren Entstehungs- und Ausstattungsdatums sind. Eine ehemals vorteilhafte regionale Spezialisierung sich ins Gegenteil verkehrt hat. Daß die Lohn- wie Betriebskosten verglichen mit anderen Regionen hoch sind, und noch nicht genügend expandierende Betriebe mit einem neuen Arbeitsplatzangebot vorhanden sind. Gewöhnlich ist ein solches Wirtschaftsgebiet Kapitalexporteur. (Nach Wall Street Journal v. 23.7.1976) "exportierte" Neu England ca. 2,6 Mrd. Dollar jährlich. Anzumerken ist noch, daß ein "reifes Industriegebiet" nicht notwendigerweise im Niedergang befindlich sein muß. Senator John F. Kennedy / Mass. beschrieb die wirtschaftliche Situation Neu Englands 1953 noch nicht mit den oben angeführten Worten, sondern sprach von "economic soft spots". Er wandte sich gegen unfaire Konkurrenzpraktiken ("Southern tactic") und schlug damals schon ein Initiativ- und Hilfsprogramm vor. New York Times Magazine v. 8.11.1953.

Entwicklung wurde die Textilindustrie gesehen, die in diesem Teil der Vereinigten Staaten einen frühen historischen Start hatte, zu Beginn des 20. Jahrhunderts ihren Höhepunkt mit 400 000 Beschäftigten erreichte und danach kontinuierlich Arbeitsplätze einbüßte (1929 bis 1950: 149 000).¹ Anfang 1970 bestand der Arbeitsmarkt noch aus 75 000 Stellen mit 800 Firmen, die teilweise für einen speziellen Markt produzierten und dadurch weitere Abstiegstendenzen zunächst aufzufangen schienen.²

Ähnlich erging es der Schuhindustrie, die eine andere wichtige Versorgungsrolle für den U.S. Markt spielte, deren Produktion sich jedoch seit den 20er Jahren verlagerte und verringerte, so daß 1971 noch 60 000 Arbeiter von insgesamt 145 000 (1929) mit nur unsicheren Zukunftsaussichten beschäftigt werden konnten.³

1 Typisch für diesen Abstieg sind die Textilstädte Lawrence (1949: 26 % Arbeitslose), New Bedford (1949: 18 %), Fall River, Lowell (1949: 12 %), Pawtucket (1949: 13 %). Peirce, Neal R. (1976): *The New England States. People, Politics, and Power in the Six New England States.* New York, S. 28. S. a. Devino, W. Stanley, Arnold H. Raphaelson, James A. Storer (1966): *A Study of Textile Mill Closings in Selected New England Communities.* University of Maine Studies, 2nd Series, No. 84, Orono, Maine.

2 Boston Globe v. 3.10.1976 schildert drei Fälle von mittelgroßen Textilfirmen in Massachusetts, die durch Produktspezialisierung (Möbelbezugstoffe, Florgewebe, Vorhangstoffe) die Konkurrenz mit dem Süden erfolgreich bestanden hatten.

3 Kenner vertraten die Ansicht, daß die Misere der Schuhbranche nicht allein an den steigenden Importen lag, sondern an ihrer Unfähigkeit, sich hinsichtlich Produktivität und qualitativen Ansprüchen umzustellen. *The New Englander*, Vol. 19, No. 12, 1973, S. 50/51.

Die Schuhindustrie hatte auch 1976 schwer um ihren Bestand zu kämpfen. Zwischen 1968 und 1976 hatten in Massachusetts weitere 16 000 Arbeiter ihren Arbeitsplatz verloren, 9 000 in Maine und 10 000 in New Hampshire. Abgeordnete aus Neu England wurden in Washington tätig, um weiteren Schutz gegen die Schuhimporte (Wert: 1 Mrd. Dollar) zu erhalten. Boston Globe v. 15.4.1976.

Betroffen waren auch die Fischerei und die fischverarbeitende Industrie, die in diesem Zeitraum schwere Rückschläge hinnehmen mußten. Zwei Rezessionen 1970/71 bzw. 1975 und eine Reduzierung in den Verteidigungsaufträgen für Industrien in Massachusetts und Rhode Island trafen Neu England zusätzlich und besonders hart. Man sprach nun nicht mehr von wirtschaftlichem Reifezustand, sondern von "structural unemployment"¹ und "chronically depressed towns and areas" und meinte damit grundlegende Defizite in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen, Energiequellen² und der industriellen Zusammensetzung, die den Beschäftigungsmangel insgesamt längerfristig fortschreiben würden (Abb. 58).

Die Randsituation mit der nördlichen Abgrenzung durch eine Staatsgrenze bedeutete für die Region gewisse verkehrs- und standortmäßige Benachteiligungen, die seine Konkurrenzposition mit anderen Staaten und Großstädten im Nordosten um Investitionen, Arbeitsplätze und Bevölkerungsanteile belasteten. Wichtige Infrastruktureinrichtungen wie das Eisenbahnwesen waren durch diese Lage und den Ausbau des Highway-Netzes im Verfall begriffen und drohten finanziell zusammenzubrechen.³

1 Breuer, Helmut (1973): Die industrielle Entwicklung in Connecticut: Rezession oder Strukturkrise? Erdkunde, Bd. XXVII, S. 131-139.

New England: What replaces the old industry? Business Week v. 4.8.1973, S. 36-44.

2 Neu England hing 1976 noch zu knapp 60 % von Öleinfuhren für Stromerzeugung und Heizung ab. Im Durchschnitt waren die Kosten 52 % höher als für die USA insgesamt. Die Energieanteile aus Atomkraftwerken waren in den einzelnen Staaten aber unterschiedlich: Connecticut 39 %, Maine 59 %, Massachusetts 13 %, New Hampshire 0 %, Rhode Island 0 %, Vermont 79 %. Boston Globe v. 19.5.1976.

3 Für die Sanierung des Eisenbahnwesens in Neu England lagen Mitte 1970 mehrere Vorschläge vor. Es war deshalb noch unklar, welcher Lösungsweg eingeschlagen werden würde. In jedem Fall war eine drastische Verringerung des Versorgungsnetzes vorgesehen. Fuller, R. (1974): How should NE's rails be revived? The New Englander, Vol. 21, No. 2, S. 8-12.

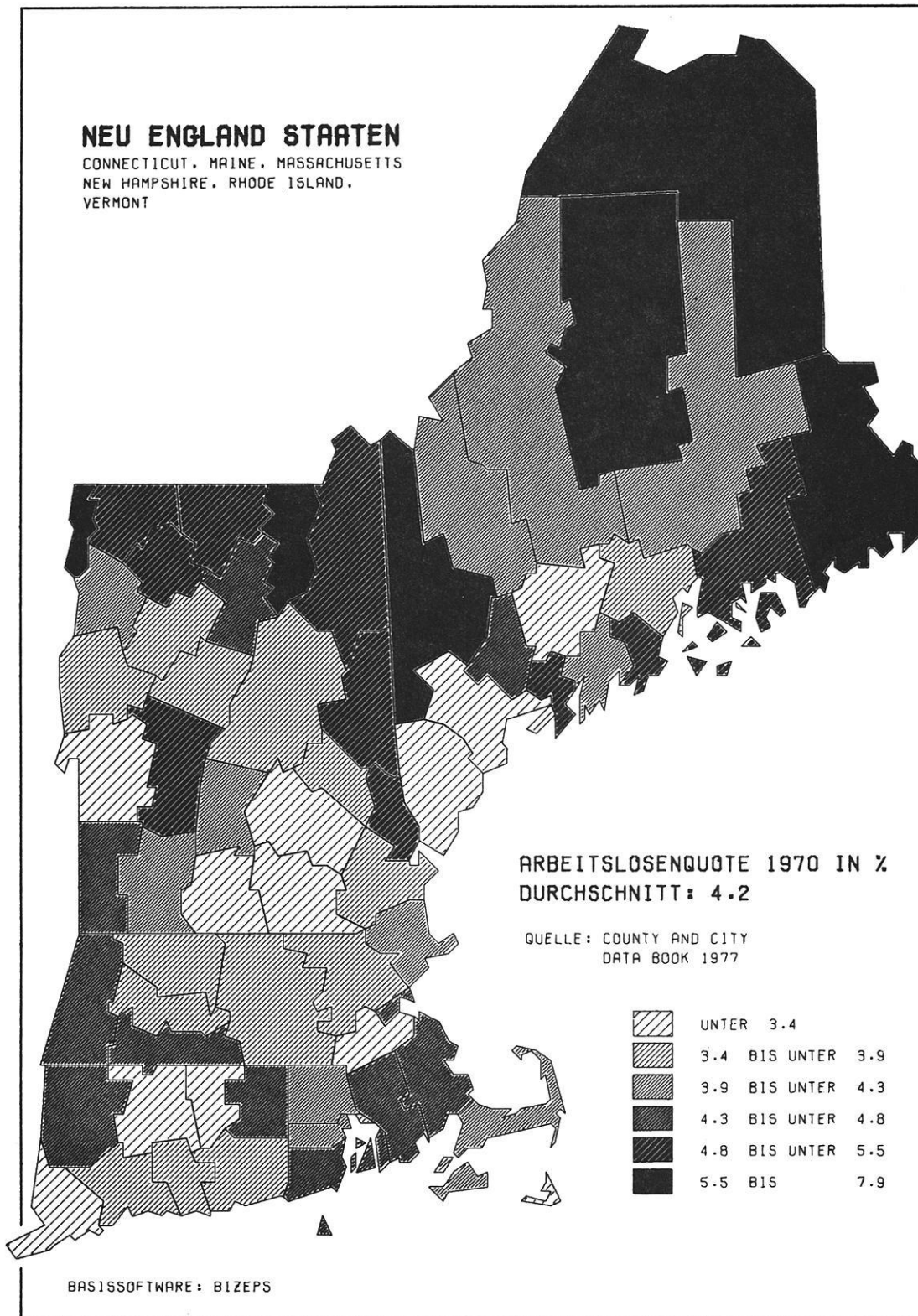


Abb. 58 -

Selbst im modernen Luftverkehr waren die subregionalen Servicebedingungen unzureichend. Im Fall von Hartford-Springfield war die Versorgung noch annehmbar. Dagegen fehlte es an Anschlüssen für Städte wie Portland, Bangor, Burlington und Providence, und bei den nächst kleineren Orten war die Situation beklagenswert. Neu England befand sich in den letzten beiden Jahrzehnten also in einer Art Übergangs- oder Transformationsstadium wirtschaftsstruktureller Anpassung, die von Unterbeschäftigung und stark schwankender Arbeitslosigkeit begleitet war.¹ Einbrüche in der nationalen Wirtschaftsentwicklung während der siebziger Jahre brachten der Region in dieser Situation zusätzliche Erschwernisse. Die höheren Pro-Kopf-Einkommen in Neu England weisen deutliche Konzentrationen in den südlichen Regionsteilen auf (Abb. 59) und setzen sich bis nach New Hampshire fort. Sie korrespondieren auffällig mit den hohen Werten städtischer Bevölkerung in Abb. 57. Fairfield Co. in der äußersten Südwestecke der Region hatte mit 6 415 Do. (1974) das höchste Individualeinkommen. Eine Reihe von "counties" im nördlichen Grenzbereich fielen dagegen in die niedrigste Kategorie Washington Co./Maine hatte 1974 nur die Hälfte, d.h. 2 958 \$ aufzuweisen. Die Karte mit den höheren Familieneinkommen (Abb. 60) spiegelt ein sehr ähnliches Bild wider, wobei der nordöstliche Teil (Maine, NO-New Hampshire) sich noch deutlicher abhebt.

Die sektorale Aufteilung der Beschäftigten Neu Englands in den beiden großen Wirtschaftsbereichen Industrie bzw. Handel-

1 Arbeitslosenquoten im Juni 1976: Neu England 8,2 %, Connecticut 9,7 %, Maine 7,6 %, Massachusetts 8,2 %, New Hampshire 4,4 %, Rhode Island 9,9 %, Vermont 9,6 %, Boston Globe v. 29.7.1976 und v. 19.8.1976.

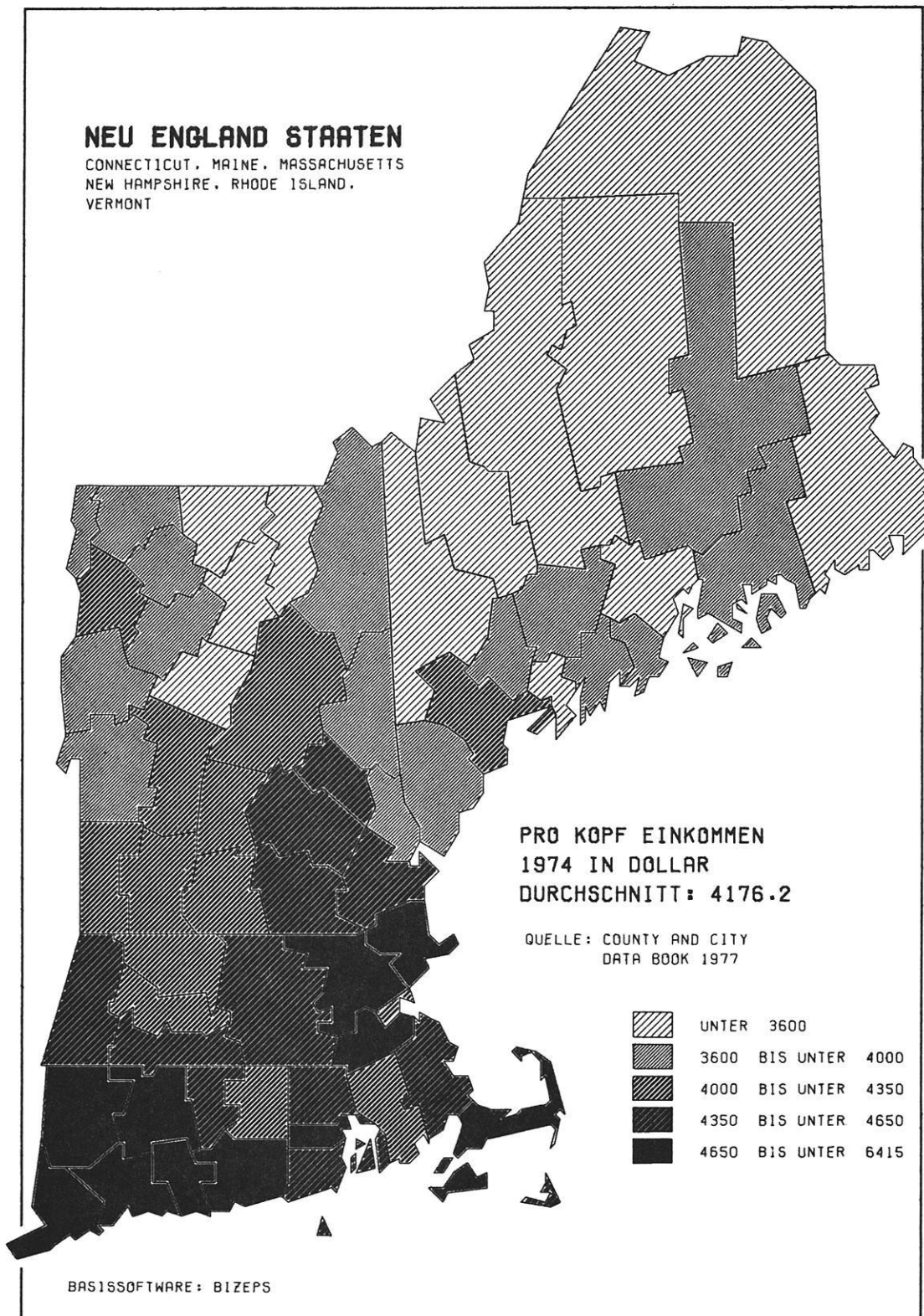


Abb. 59 -

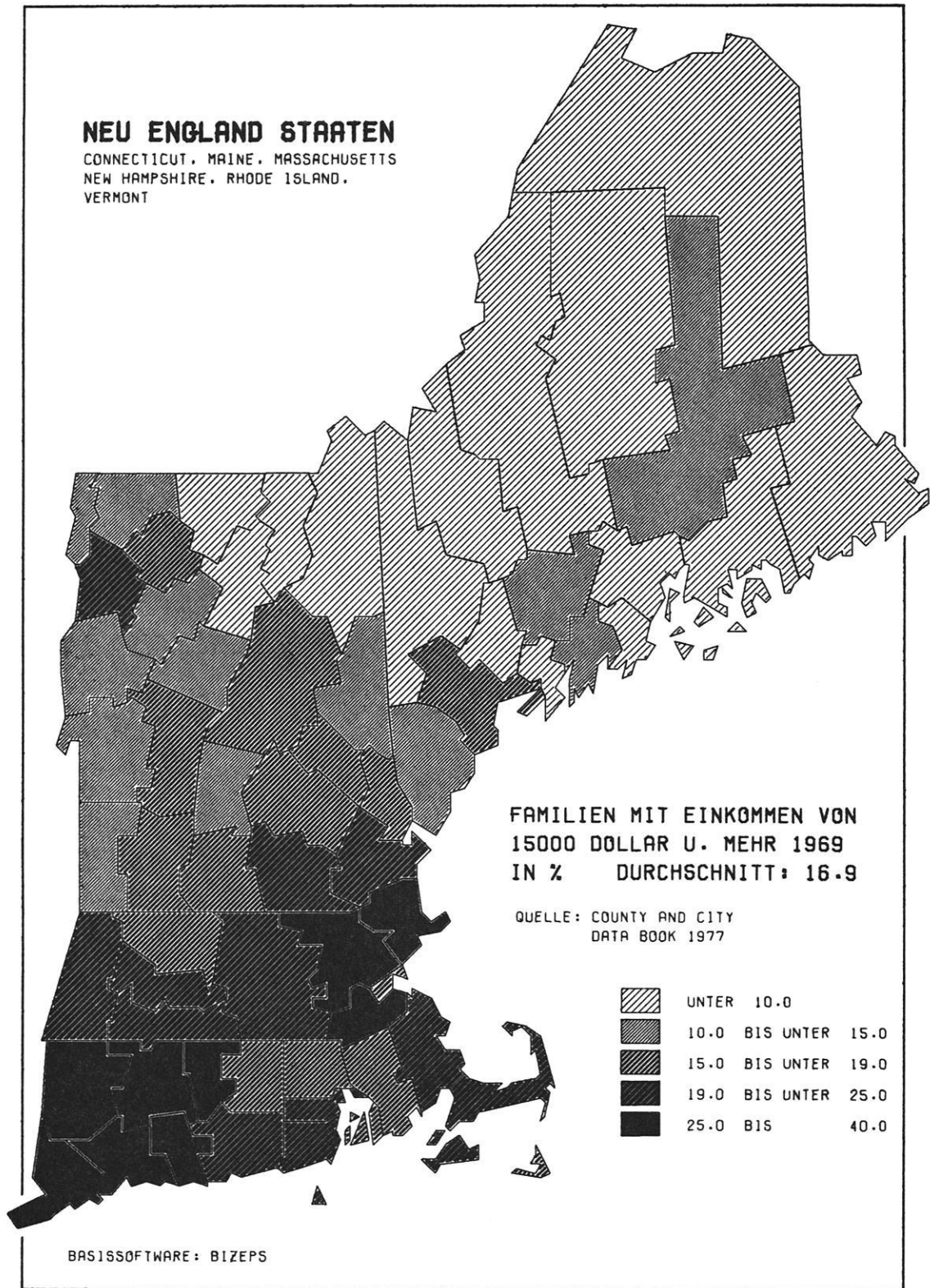


Abb. 60 -

Industriebetriebe und -beschäftigte in den Neu England Staaten 1977

Zahl d. Betriebe	% Beschäftigte (1000)	Arbeiter i. Produktionsber. (1000)	%	Industrieller Wertzuwachs (Mio. \$) ¹	%	Führende Industriebranchen nach industriellen Wertzuwachs gestuft			
Conn.	6 485	25,2	412	29,6	255	27,0	10 934	30,7	Metallverarb.; Maschinenb. ohne Elektromaschinen; Transportausr.
Maine	2 157	8,4	103	7,4	84	8,9	2 343	6,6	Papierind.; Lederind.; Holzindustrie
Mass.	11 133	43,2	613	44,1	408	43,3	16 349	45,9	Maschinenb. ohne Elektromasch.; Elektroausr.; Instrumentenbau
N.H.	1 825	7,1	95	6,8	72	7,6	2 175	6,1	Elektroausr.; Maschinenb. ohne Elektromasch.; Papierindustrie.
R.I.	3 107	12,1	125	9,0	95	10,1	2 737	7,7	Versch. Ind.; Metallverarb.; Metallindustrie
Vt.	1 030	4,0	42	3,1	29	3,1	1 050	3,0	Elektroausr.; Maschinenb. ohne Elektromasch.; Metallverarb. Ind.
N.E.	25 737	100,0	1 390	100,0	943	100,0	35 588	100,0	

Tabelle 29 -

Quelle: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1980): Statistical Abstract of the United States: 1980, Washington, D.C., S. 811.

¹ Zur Definition von "value added" s. Statistical Abstract of the United States: 1980, S. 805.

und Dienstleistungen (der primäre Sektor ist zu vernachlässigen) verhielt sich 1975 wie 34,7 % zu 65,3 % (USA im Vergleich: 30,3 % zu 69,7 %). Vielleicht ist diese Gegenüberstellung etwas überraschend, denn Neu England zeigte sich stärker industrialisiert als die USA. Dagegen war die Nation im Wachstum des Dienstleistungsbereichs bereits weiter fortgeschritten als dieser Teilbereich, der traditionell schon eine starke Stellung in diesem Sektor besaß. Der ganz überwiegende Teil der Industriebetriebe liegt in den drei Staaten Connecticut, Rhode Island und Massachusetts (80,5 %); (Tab. 29 und Abb. 61).¹

Die Standortquotienten (Tab. 30) zeigten für die meisten Staaten eine relativ starke Stellung im Industriesektor an ($Q > 1,0$). Nur Vermonts geringer Industrialisierungsgrad bzw. seine Tourismusorientierung und Massachusetts als "Service-Staat" wichen davon ab ($Q < 1,0$). Maine wies deutliche Zeichen der Unterversorgung bei den Dienstleistungen auf ($Q = 0,73$). Für Neu England insgesamt wird entgegen den Erwartungen deutlich, daß seine industrielle Ausrichtung Mitte 1970 ($Q > 1,0$) gegenüber dem Dienstleistungsbereich ($Q < 1,0$) noch immer vorherrschte.

Die Landwirtschaft in der Region hat in den letzten hundert Jahren gemessen an der Anzahl der Farmen und der Betriebs-

¹ Ein Beispiel aus dem Norden: 90 % der Fläche Maines sind von Wald bedeckt. Sieben Großunternehmen der Papierbranche (Great Northern Paper, International Paper, Scott Paper, Diamond International, St. Regis Paper, Georgia Pacific und Oxford Paper) kontrollieren 6,5 Mio. ac. oder 1/3 der Staatsfläche. Zusammengefaßt produzierten sie 90 % des Papiers und der Papiermasse.

Zu dieser Problematik nimmt der Beitrag von Geoffrey Faux über "Colonial New England" im Sinne von Abwesenheitseigentum ("absentee ownership"), Abhängigkeit und Kontrolle von außen kritisch Stellung. The New Republic, Vol. 167, No. 20, 1972, S. 16-19.

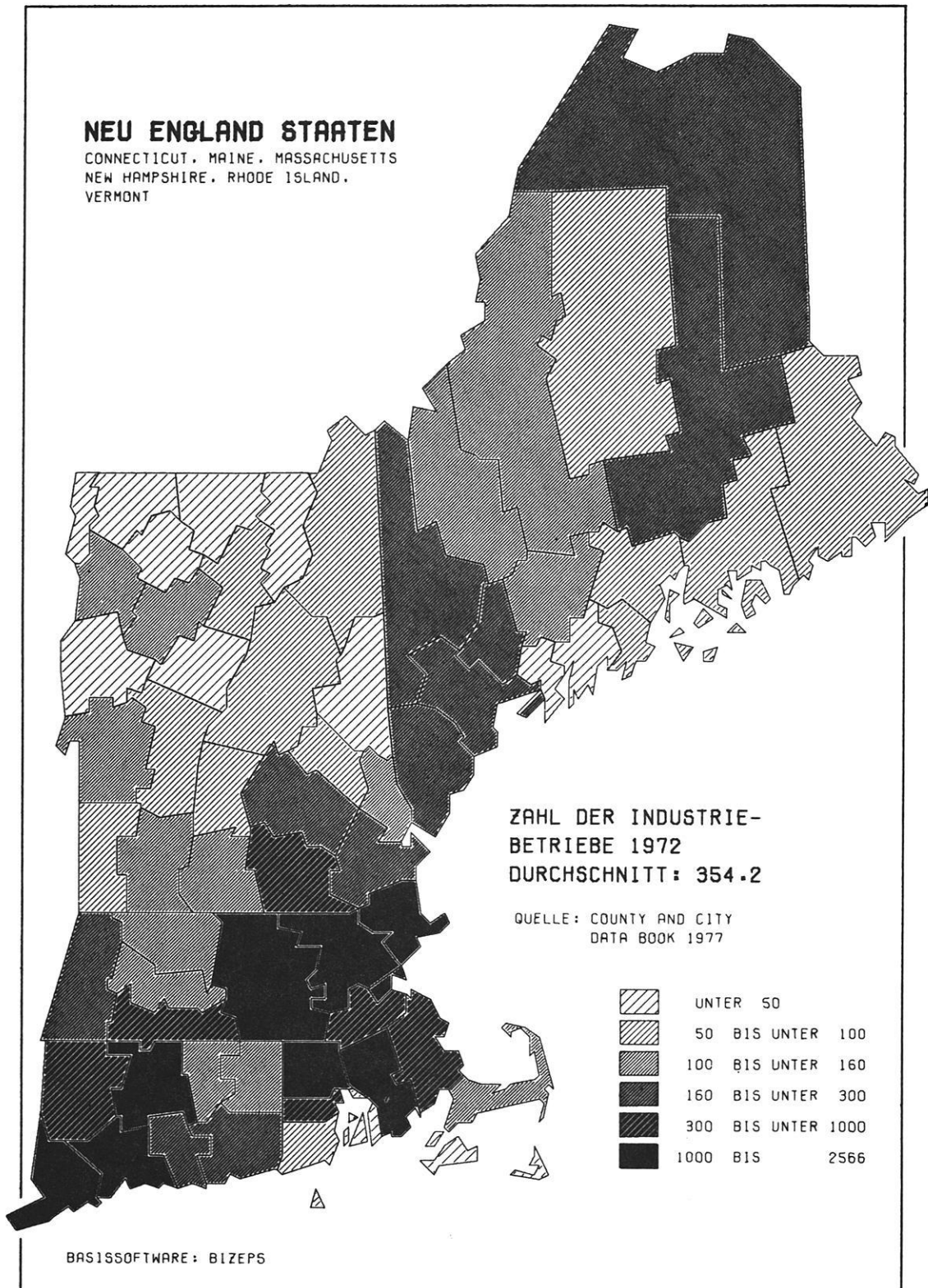


Abb. 61 -

Ausgewählte Standortquotienten für Neu England und seine sechs Einzelstaaten in den siebziger Jahren

Staat/Reg.	Industrie- beschäftigte	Beschäftigte im Handel	Beschäftigte i. ausg. Dienstleistg.
Conn.	1,12	0,92	0,91
Maine	1,03	1,06	0,73
Mass	0,91	1,05	1,08
N.H.	1,06	1,05	0,97
R.I.	1,09	0,99	0,92
Vt.	0,89	1,00	1,27
N.E.	1,14	0,93	0,87

Tabelle 30 -

Anmerkung: Eigene Berechnungen nach der Formel $Q_{ij} = \frac{b_{ij}}{\sum_i b_{ij}} : \frac{B_i}{\sum_i B_i}$
 aus Müller, J.H. (1973): Methoden zur regionalen Analyse und Prognose. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1, Hannover, S. 50.

b_{ij} = Beschäftigte in der Wirtschaftsabteilung i
 in der Region j

$\sum_i b_{ij}$ = Gesamtbeschäftigte in der Region j

B_i = Beschäftigte in der Wirtschaftsabteilung i
 im Vergleichsraum

$\sum_i B_i$ = Gesamtbeschäftigte im Vergleichsraum

Für die Einzelstaaten war der Vergleichsraum Neu England. Für Neu England waren es die Vereinigten Staaten.

Zur Definition von "ausgewählten Dienstleistungen" ("selected services") s. County and City Data Book, 1977, S. X/VIII.

Quelle: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1978): County and City Data Book, 1977, Washington, D.C.

fläche kontinuierliche Einbußen erlitten.¹ Obwohl in der Region etwa 5,8 % der amerikanischen Bevölkerung lebten, erwirtschaftete Neu England nur ca. 1,5 % des Wertes seiner Agrargüter.²

Der außerordentliche Rückgang der Farmen hat sich bis in die jüngste Zeit hinein fortgesetzt, wobei sowohl die verstädterten Gebiete, als auch abgelegene, ländliche Bereiche betroffen waren, die in Anbau und Produktion, z.T. sogar besonders ausgerichtet sind. Hier, in diesen Gebieten, ist die Abnahme der Betriebe auch auf Konzentration bzw. Vergrößerung der betrieblichen Einheiten zurückzuführen.³

Im Süden bestand dagegen ein großer Bedarf für erschließungsfähiges Land seitens der Wohnungsbaugesellschaften, kommerzieller und industrieller Unternehmungen. Die Preise für geeignetes, bebauungsfähiges Farmland waren aus diesem Grund 1976 in Connecticut auf 2 000 bis 5 000 Do./acre gestiegen, was sich auf die Zahl der Farmen ausgewirkt hat, die von 20 000 1950 auf 4 400 1976 gesunken ist (Boston Globe v. 15.8.1976). Die heute bestehenden Produktionsschwerpunkte sind das untere Connecticut Valley (Tabak), Massachusetts mit (Obst- und Preiselbeeranbau), Maine (Kartoffelerzeugung, Geflügelprodukte)⁴ sowie Mittel- und Nord-Vermont (Milch und Molkerei-

1 1860 gab es in Neu England 206 900 Farmen mit 20 Mio. acres. 1976 waren es noch 27 680 Farmen mit 5,4 Mio. acres. Boston Globe v. 15.8.1976. Die Überschrift des Artikels lautete: "Our vanishing N.E. farmers." 1830 waren etwa 60 % Neu Englands landwirtschaftlich genutzt. Anfang 1970 nahm der Wald wieder 83 % der Fläche ein (Schätzung des U.S. Forest Service); Peirce (1976), S. 22.

2 Die Produktivität in der Landwirtschaft ist so gestiegen, daß die Verringerung der Betriebe in etwa ausgeglichen wurde. Ob dies aber in Zukunft, bei zunehmender Bevölkerung, gegeben sein wird, bezweifelt man. Peirce (1976), S. 22.

3 Positive Ausnahmen wie z.B. im mittleren New Hampshire können mit der relativ neuen Erscheinung einer Zunahme sog. "resort farms" ("Erholungsfarmen") zusammenhängen.

4 Der Kartoffelanbau konzentriert sich in Aroostock Co., doch wird nur 1/7 seiner Fläche landwirtschaftlich genutzt. Peirce (1976), S. 366.

erzeugnisse).¹

Erfahrene Farmer sahen in dieser Ausrichtung und einer noch weiteren Spezialisierung wie z.B. dem Anlegen von Baumschulen, Pflanzen- oder Rosenzüchtereien, in der Käseproduktion und hohem Qualitätstabak Chancen und Hoffnung für die Landwirtschaft Neu Englands,² die allerdings auch mit dem hohen Preis des Verlustes kleinerer, z.T. marginaler Farmbetriebe bezahlt wird, die ein wesentliches und typisches Element seiner Kulturlandschaft ausmachen.³

5.2 Faktorenanalyse zur sozioökonomischen Strukturuntersuchung Neu Englands

Was mit der Darstellung einzelner Indikatoren aus mangelnder Übersichtlichkeit und Kenntnissen ihres komplexen Zusammenhangs nur begrenzt erreichbar ist, vermag die faktorenanalytische Methode annähernd zu leisten. Die Faktorenanalyse versucht gewissermaßen hinter einer Menge von erfaßten Merkmalen hypothetischen Grundgrößen oder bestimmende Faktoren zu ermitteln. Größere Datenmengen, wie in unserem Fall, lassen sich dadurch von einer komplexen Gesamtheit auf relativ einfache Strukturen zurückführen. Die Faktoren sind, abweichend vom üblichen Sprachgebrauch, mathematische Größen,

1 Selbst in Vermont nahm die Zahl der Farmen weiter ab. (1970): 6 000, 1976: 3 200). Die Zahl des Milchviehbestandes stieg jedoch; 85 % des Farmeinkommens in diesem Staat kam aus der Milchwirtschaft. Boston Globe v. 15.8.1976.

2 Peirce (1976), S. 21/22.

3 Der ehemalige Landwirtschaftsminister Earl L. Butz sah die Aufgabe landwirtschaftlicher Betriebe bzw. Konzentrationstendenzen im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß als unvermeidlich an und nur als reine Mathematikfrage. Familienfarmen mit 20 Milchkühen waren nach seiner Ansicht nostalgische Gedankenspielerien. Betriebsvergrößerungen böten deshalb die günstigsten Aussichten für die Milchwirtschaft Neu Englands. Interview im New Englander, Vol. 20, No. 12, 1974, S. 12-16.

die interpretationsbedürftig sind und für die Analyse eine ordnende, klärende und weiterführend-hypothetische oder indexbildende Funktion haben. Um tatsächlich zu vereinfachen, soll nur eine kleine Zahl von Faktoren erstellt werden, deren Aufbau und Zusammenhang klar und einsichtig ist. Das Hauptziel unserer Analyse besteht also in der Erstellung einer Einfachstruktur, die eine größere Datenmenge ausreichend genau wiedergibt und erklärt. Dahinter steht die Erwartung, daß Faktoren gewonnen werden, die als Strukturgrößen ausgelegt werden können. Art und Anzahl der Daten spielen dabei eine ausschlaggebende Rolle, weil das Resultat der Faktorenanalyse durch die Anlage der Untersuchung bestimmt wird.¹

Unter dem Gesichtspunkt, daß die Untersuchungsberichte und Programmaktivitäten der New England Regional Commission auch Probleme der internen Disparitäten aufgreifen, kommt der Fragestellung nach der strukturellen Gliederung der Region eine untersuchungsleitende Bedeutung zu. Die Teilung in einen industrialisierten Süden und einen peripheren Norden wurde zu Beginn der Fallstudie bereits angesprochen, und der Einsatz der Faktorenanalyse soll diesen Sachverhalt weiter klären helfen.

Zur Anwendung der Faktorenanalyse im deutschsprachigen Raum, die den regionalen Entwicklungsstand bzw. die regionalwirtschaftliche Situation und Abgrenzungsfragen zum Inhalt haben, liegen Untersuchungen z.B. von Geisenberger u.a., Thelen und Lührs und Altmann vor.² Wenn sie auch von anderen Frageansät-

1 Auf eine Kurzfassung der mathematischen Rechenabläufe, wie sie in vielen Arbeiten zu finden ist, wird hier verzichtet. Eine zusammenfassende Darstellung der Verfahren aus der Sicht des Praktikers gibt Überla, K. (1968): Faktorenanalyse. Heidelberg, New York. Außerdem Müller, J.H. (1973) in verkürzter Weise.

2 Geisenberger, S., W. Mählich, J.H. Müller, G. Strassert (1970): Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen. Eine theoretische und empirische Analyse

zen ausgehen, so nehmen die Überlegungen theoretischer und praktischer Art zur Auswahl der Indikatoren bzw. Variablen in der Analysevorbereitung jeweils einen besonderen Platz ein.

Im Konzept der Regionalanalyse, das von Boustedt¹ vorgelegt wurde, stellt die regionale Strukturuntersuchung einen Leitfaden zur Aufstellung von Variablenbereichen (empirischen Merkmalen) zur Verfügung. Die datenorientierte Strukturanalyse ist in diesem Konzept nur eine von mehreren Vorgehensweisen, die vor allem die Bestandsaufnahme bestimmter Merkmale, ihre Zusammensetzung, Verteilung und ihre Beziehung im Raum betrifft. Fragen nach der räumlichen Differenzierung und ihres Einflusses auf die Gesamtstruktur sowie die ökologischen Voraussetzungen für örtliche Gegebenheiten nehmen einen besonderen Platz ein. Für eine derartige Strukturanalyse werden vom Autor fünf Objektbereiche aufgestellt:

1. Der demographische (Bevölkerungszahl, Alter, Bevölkerungsveränderung usw.)
2. Der gesellschaftliche (soziale Gruppierungen, Schichten, Verhaltensweisen, Wahlen usw.)

anhand von Kennziffern unter Verwendung von Faktoren- und Diskriminanzanalyse. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abh. 59. Thelen, P., G. Lührs (1971): Abgrenzung von Förderungsgebieten. Die Messung der Wirtschaftskraft und der strukturellen Gefährdung von Regionen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 91. Altmann, A. (1973): Faktorenanalytische Untersuchung zur regionalwirtschaftlichen Situation und Entwicklung in Niedersachsen. Raumforschung und Raumordnung, H. 5/6, S. 258-267. - Eine kritische Zwischenbilanz der Anwendung der Faktorenanalyse in der Raumforschung gibt Landwehr, R. (1976): Zur Verwendung der Faktorenanalyse in der Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 207-214. - Eine wichtige, frühe amerikanische Arbeit: Berry, Brian J.L. (1965): Identification of Declining Regions: An Empirical Study of the Dimensions of Rural Poverty. In: Wood, W. Donald, Richard S. Thoman (eds.), (1965): Areas of Economic Stress in Canada. Kingston, Ont., S. 22-70.

1 Boustedt, O. (1975): Grundriß der empirischen Regionalforschung.

3. Der Bereich des Siedlungswesens (Infrastruktur, d.h. Wohn- und Gewerbeanlagen, Freizeiteinrichtungen, Verkehrswesen, Straßenbau usw.)
4. Der ökonomische Bereich (Erwerbstätigkeit, Gütererzeugung, Dienstleistungen, Verbrauch usw.)
5. Der öffentliche Bereich (Steuer- und Finanzverwaltung, Investitionspolitik usw.)¹

Beispiele für die Konkretisierung und Operationalisierung derartiger Bereiche finden sich bei Altmann u.a.² Sie wurden aus verschiedenen regionalstatistischen Veröffentlichungen zusammengestellt. Die Auswahl geeigneter Variablen (Kennziffern, Indikatoren) und ihre Zuordnung zu den aufgeführten Bereichen, ist vom Inhalt der Statistiken abhängig, bisweilen aber auch durch fehlende Angaben eingeschränkt. Die umfangreichen amerikanischen Veröffentlichungen bieten eine große Auswahlmöglichkeit von Kennziffern, sind inhaltlich jedoch anders ausgerichtet.³ Die Selektion wurde durch den Vergleich mit ähnlich ausgerichteten Untersuchungen,⁴ Vermeidung von Merkmalsredundanz und durch die Prüfung der Variablenkommunalität in verschiedenen Testvorläufen gesteuert. So wurde z.B. aus der ursprünglichen Liste, die 44 Variablen umfaßte, nach den Testläufen eine Reduzierung auf 39 Variablen vorgenommen, die dann in die Analyse einbezogen wurden (Tab. 31). Z.B. wurde die Variable Hospitalbetten/100 000 E. wegen ihrer geringen Kommunalität weggelassen.

Teil I: Raumstrukturen. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 4, Hannover, S. 23-30.

1 Boustedt (1975), S. 22.

2 Altmann (1973), S. 259, Geisenberger et al. (1970), S. 20-24.

3 Z.B. wird das BIP auf der unteren regionalen Ebene nicht ausgewiesen.

4 S. Anmerkung 2.

5.3 Ergebnisse der Faktorenanalyse

Im ersten Schritt wurde aus den statistischen Daten die Korrelationsmatrix erstellt. In der anschließenden Faktorenanalyse nach der Hauptachsenmethode wurden vier Faktoren extrahiert und einer Varimax-Rotation unterworfen. Faktorenmuster und -struktur sind in Tab. 32 wiedergegeben.¹ Die Interpretation der Faktoren richtet sich nach der Höhe der Faktorladungen und der Kombination von hochladenden Variablen ($> + 0,5$) auf dem entsprechenden Faktor, die ebenfalls dieser Tabelle zu entnehmen sind. Die erste Dimension ist ein Faktor, der hoch geladen wird von Variablen, die städtische Dienstleistungsbereiche und industrielle Produktionsausrichtung kennzeichnen. Er ist ein Faktor, der den städtisch bestimmten Entwicklungsstand beschreibt. Insbesondere wird in diesem der tertiäre und sekundäre Sektor durch hochladende Variable wie Bankeinlagen (0,95), Großhandelsbetriebe (0,92), ausgewählte Dienstleistungsbetriebe (0,85) und industrieller Wertzuwachs (0,78) unterstrichen. Die hochladenden Variablen auf dem zweiten Faktor sind Pro-Kopf-Einkommen, Familieneinkommen über 15 000 Dollar (0,90) und Wert eines Einfamilienhauses (0,81), was als Wohlstandsdi-

1 Nach der Überprüfung verschiedener Extraktionskriterien (Scree-Test, Eigenwertkriterium, Varianzanteil) wurden Testläufe mit einer unterschiedlichen Anzahl von Faktoren durchgeführt. Faktorenmuster und Faktorenstruktur ließ das 4-Faktorenmuster als interpretationsfähigste Lösung annehmen, da eine Lösung mit einer höheren Zahl von Faktoren Einzelrestfaktoren ergab, die u.a. auch das Interpretationskriterium nach Fürntratt nicht erfüllten. Nicht alle Faktoren der vorliegenden Lösung erfüllen das strenge Signifikanzkriterium nach dem Bargmann-Test. Bei der Stabilität des Faktorenmusters läßt sich eine Interpretation jedoch unter pragmatischen Erwägungen vornehmen. Fürntratt, E. (1969): Zur Bestimmung der Anzahl interpretierbarer gemeinsamer Faktoren in Faktorenanalysen psychologischer Daten. Diagnostica, Bd. 15, S. 62-75. Bargmann, R. (1955): Signifikanzuntersuchungen der einfachen Struktur in der Faktorenanalyse. Mitteilungsblatt für mathematische Statistik, 7. Jg., S. 1-24.

Objektbereich:

Empirische Ebene (Operationalisierungssystematik, Liste der Variablen (V1 usw.))

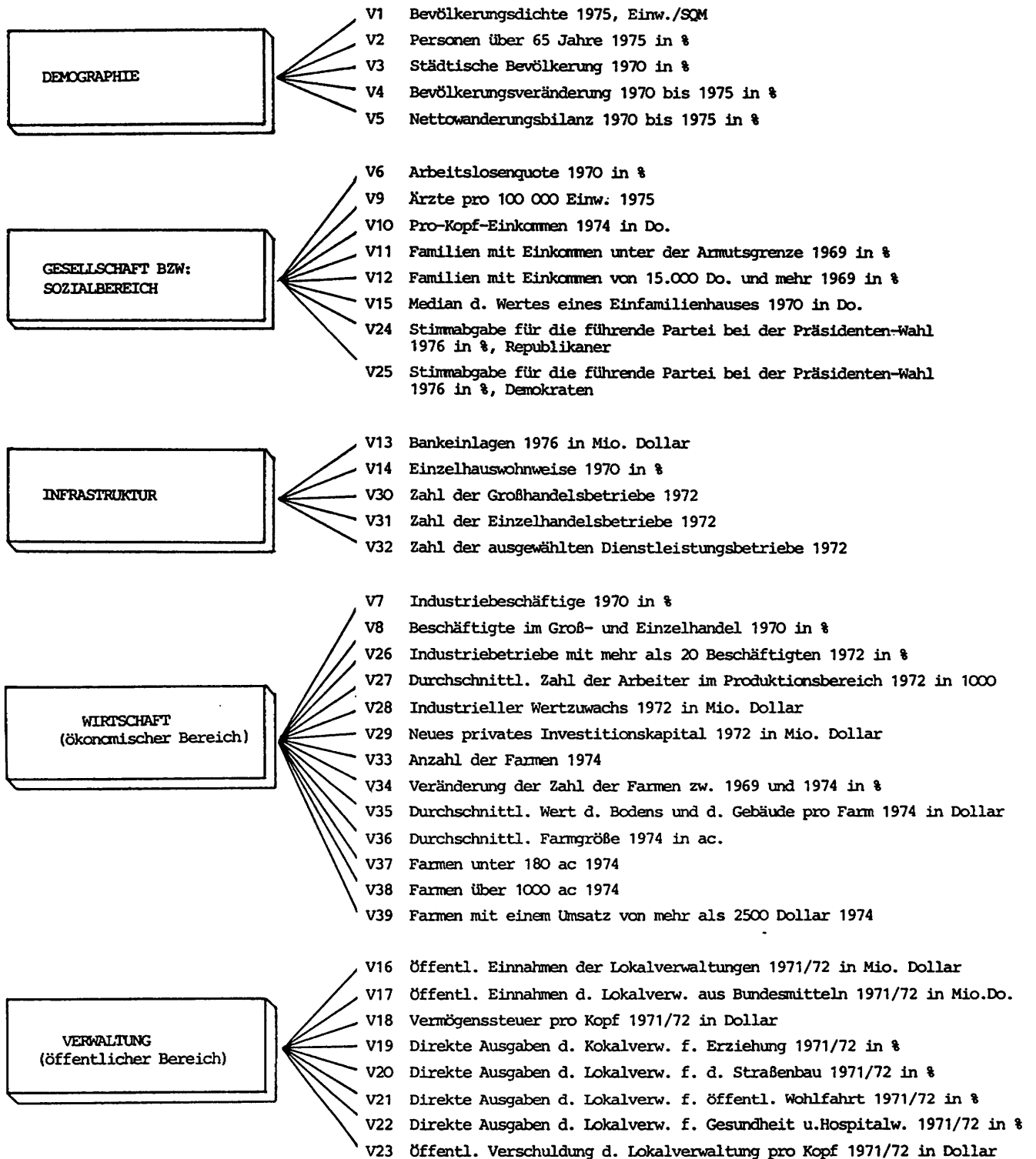


Tabelle 31-

Anmerkung: Die Reihenfolge der Objektbereiche bedeutet keine Rangfolge. Die Auswahl der Variablen zur Operationalisierung der Objektbereiche orientiert sich an der zur Verfügung stehenden Statistik. Die Quelle für die Daten ist das County and City Data Book 1977. US Department of Commerce, Bureau of the Census. Washington, D.C., 1978.

ROTIERTE FAKTORMATRIX - FAKTORLADUNGEN

Faktor 1

Eigenwert: 14.02919; Erklärte Varianz: 36,0 %

Städtisch bestimmter Entwicklungsstand
(Tertiärer und sekundärer Sektor)

0.95112	Bankeinlagen	V13
0.92232	Großhandelsbetriebe	V30
0.87415	Einnahmen d. Lokalverwaltung	V16
0.84532	Ausgew. Dienstleistungsbetriebe	V32
0.82452	Einzelhandelsbetriebe	V31
0.77660	Bevölkerungsdichte	V1
0.77062	Industr. Wertzuwachs	V28
0.75894	Arbeiter in der Produktion	V27
0.69904	Priv. Investitionskapital	V29
0.69183	Bundesmittel für Lokalverwaltg.	V17
0.65557	Verschuldung d. Lokalverwaltung	V23
0.58870	Städtische Bevölkerung	V3
0.54276	Ärzte/Einwohner	V9
0.52469	Gesundheitsausg. d. Lokalverwaltg.	V22
0.41237	Demokratische Stimmabgabe	V25
0.34850	Familieneinkommen über \$ 15.000	V12
0.32963	Wert eines Familienhauses	V15
0.32767	Pro-Kopf-Einkommen	V10
0.32732	Groß- u. Einzelhandelsbeschäftigte	V8
0.30687	Vermögenssteuer	V18
0.21870	Kleinfarmen	V37
0.18661	Industriebetriebe	V26
0.12413	Wohlfahrtsausg. d. Lokalverwaltg.	V21
0.08755	Veränderung der Farmanzahl	V34
0.03251	Alte Personen	V2
-0.01051	Anzahl der Farmen	V33
-0.02020	Kommerzielle Farmen	V39
-0.03370	Industriebeschäftigte	V7
-0.12296	Farmwerte	V35
-0.15652	Arme Familien	V11
-0.15853	Arbeitslosenrate	V6
-0.19150	Wanderungsbilanz	V5
-0.19818	Großfarmen	V38
-0.23627	Bevölkerungsveränderung	V4
-0.34755	Republikanische Stimmabgabe	V24
-0.46521	Straßenbauausg. d. Lokalverwaltung	V20
-0.53493	Farmgröße	V36
-0.61792	Erziehungsausgaben d.Lokalverwaltg.	V19
-0.70525	Einzelhauswohnweise	V14

Faktor 2

Eigenwert: 4.61723; Erklärte Varianz: 11,8 %

Wohlstand (Stadtumlands-Einkommensfaktor)

0.90846	Pro-Kopf-Einkommen	V10
0.89789	Familieneinkommen über \$ 15.000	V12
0.81078	Wert eines Einfamilienhauses	V15
0.64360	Farmwerte	V35
0.42608	Vermögenssteuer	V18
0.42108	Einzelhandelsbetriebe	V31
0.40893	Industrieller Wertzuwachs	V28
0.40751	Privates Investitionskapital	V29
0.38017	Arbeiter in der Produktion	V27
0.37509	Städt. Bevölkerung	V3
0.37349	Ausgewählte Dienstleistungsbetriebe	V32
0.35148	Einnahmen der Lokalverwaltungen	V16
0.29383	Groß- und Einzelhandelsbeschäftigte	V8
0.28169	Industriebetriebe	V26
0.27642	Verschuldung der Lokalverwaltungen	V23
0.25147	Großhandelsbetriebe	V30
0.19772	Demokratische Stimmabgabe	V25
0.18652	Kleinfarmen	V37
0.13059	Bankeinlagen	V13
0.12487	Ärzte/Einwohner	V9
0.07638	Bundesmittel für Lokalverwaltg.	V17
0.02135	Erziehungsausgaben d. Lokalverwaltg.	V19
0.00139	Bevölkerungsveränderung	V4
0.00114	Wanderungsbilanz	V5
-0.02089	Gesundheitsausgaben d. Lokalverwaltg.	V22
-0.04760	Industriebeschäftigte	V7
-0.05241	Wohlfahrtsausg. d. Lokalverwaltungen	V21
-0.06733	Einzelhauswohnweise	V14
-0.08368	Anzahl der Farmen	V33
-0.09626	Kommerzielle Farmen	V39
-0.10307	Bevölkerungsdichte	V1
-0.18199	Veränderung d. Farmanzahl	V34
-0.21497	Republikanische Stimmabgabe	V24
-0.23894	Alte Personen	V2
-0.30863	Großfarmen	V38
-0.41778	Farmgröße	V36
-0.51903	Arbeitslosenrate	V6
-0.56879	Straßenbauausgaben d.Lokalverwaltung	V20
-0.79608	Arme Familien	V11

Fortsetzung S. 250-

ROTIERTE FAKTORMATRIX - FAKTORLADUNGEN

Faktor 2

Eigenwert: 3.05090; Erklärte Varianz: 7,8 %
Wanderungsgewinne, Erholung - Altersruhe
(Sozialer Wanderungsfaktor)

0.79713	Wanderungsbilanz	V5
0.77899	Bevölkerungsveränderung	V4
0.54679	Vermögenssteuer	V18
0.48655	Einzelhauswohnweise	V14
0.45175	Veränderung der Farmanzahl	V34
0.42995	Alte Personen	V2
0.41872	Republikanische Stimmabgabe	V24
0.38755	Groß- und Einzelhandelsbeschäftigte	V8
0.23558	Arme Familien	V11
0.23250	Ärzte/Einwohner	V9
0.19684	Straßenbauausgaben d.Lokalverwaltg.	V20
0.17828	Wert eines Einfamilienhauses	V15
0.07463	Farmgröße	V36
0.02222	Arbeitslosenrate	V6
0.01792	Großfarmen	V38
-0.02973	Bevölkerungsdichte	V1
-0.03659	Bankeinlagen	V13
-0.05337	Großhandelsbetriebe	V30
-0.05487	Pro-Kopf-Einkommen	V10
-0.05582	Ausgew. Dienstleistungsbetriebe	V32
-0.06750	Einnahmen d. Lokalverwaltg.	V16
-0.07192	Farmwerte	V35
-0.08142	Erziehungsausgaben d. Lokalverwaltg.	V19
-0.10420	Einzelhandelsbetriebe	V31
-0.10441	Verschuldung der Lokalverwaltg.	V23
-0.10470	Familieneinkommen über \$ 15.000	V12
-0.11668	Gesundheitsausgaben d. Lokalverwaltg.	V22
-0.12646	Bundesmittel f. Lokalverwaltg.	V17
-0.13378	Kommerzielle Farmen	V39
-0.14406	Industrieller Wertzuwachs	V28
-0.15733	Anzahl der Farmen	V33
-0.15853	Privates Investitionskapital	V29
-0.16986	Wohlfahrtsausgaben d. Lokalverwaltg.	V21
-0.19979	Arbeiter in der Produktion	V27
-0.23880	Kleinfarmen	V37
-0.38619	Demokratische Stimmabgabe	V25
-0.56284	Städt. Bevölkerung	V3
-0.56641	Industriebetriebe	V26
-0.68953	Industriebeschäftigte	V7

Faktor 4

Eigenwert: 2.68756; Erklärte Varianz: 7,04
Marktorientierte Agrarproduktion
(Primärer Sektor)

0.95140	Anzahl der Farmen	V33
0.92791	Kommerzielle Farmen	V39
0.79815	Kleinfarmen	V37
0.60147	Großfarmen	V38
0.28178	Priv. Investitionskapital	V29
0.25269	Arbeiter in der Produktion	V27
0.25178	Industrieller Wertzuwachs	V28
0.23388	Einzelhandelsbetriebe	V31
0.23164	Farmgröße	V36
0.19260	Ausgew. Dienstleistungsbetriebe	V32
0.18123	Einnahmen der Lokalverwaltg.	V16
0.14879	Erziehungsausgaben d. Lokalverwaltg.	V19
0.14340	Großhandelsbetriebe	V30
0.11444	Arme Familien	V11
0.09937	Straßenbauausg. d. Lokalverwaltg.	V20
0.09288	Industriebetriebe	V26
0.06731	Republikanische Stimmabgabe	V24
0.06546	Farmwerte	V35
0.04964	Groß- und Einzelhandelsbeschäftigte	V8
0.01610	Familieneinkommen über \$ 15.000	V12
0.01124	Bankeinlagen	V13
0.00395	Arbeitslosenrate	V6
-0.01983	Einzelhauswohnweise	V14
-0.03252	Industriebeschäftigte	V7
-0.04127	Städt. Bevölkerung	V3
-0.06401	Verschuldung der Lokalverwaltung	V23
-0.07656	Wert eines Einfamilienhauses	V15
-0.08206	Bundesmittel für Lokalverwaltg.	V17
-0.08710	Demokratische Stimmabgabe	V25
-0.10896	Wohlfahrtsausgaben d. Lokalverwaltg.	V21
-0.11284	Pro-Kopf-Einkommen	V10
-0.14693	Ärzte/Einwohner	V9
-0.14879	Vermögenssteuer	V18
-0.16323	Bevölkerungsveränderung	V4
-0.17514	Veränderung der Farmanzahl	V34
-0.19825	Wanderungsbilanz	V5
-0.20677	Gesundheitsausgaben d. Lokalverwaltg.	V22
-0.24563	Alte Personen	V2
-0.25327	Bevölkerungsdichte	V1

mension gedeutet werden kann. Der dritte Faktor zeigt ein Wanderungsphänomen an, weil die Variablen Wanderungsbilanz und Bevölkerungsveränderung hohe Werte aufweisen (0,80 bzw. 0,78). Der vierte Faktor ist in erster Linie auf die marktorientierte Agrarwirtschaft ausgerichtet. Die Variablen Anzahl der Farmen und kommerzielle Farmen lagen auf dieser Dimension besonders hoch (0,95 bzw. 0,93).

Abb. 62, 63, 64 und 65 geben die mittels Klassenbildung zuordbaren Faktorwerte für die Gebietseinheiten wieder, die eine strukturelle regionale Differenzierung nach dem Klassenwert für jeden Faktor ergeben. Die hier angewandte äquidistante Klasseneinteilung beinhaltet notwendigerweise einen Informationsverlust. Die zusammengefaßten Grundeinheiten lassen aber dennoch gewisse Strukturmuster erkennen.¹

Eine in den Abbildungen klar in Erscheinung tretende Strukturgröße ist Faktor 1, in Kombination mit Faktor 2 und Faktor 4. Faktor 3 zeigt eine in dieser Form nicht erwartete "archipelartige", bevölkerungsgeographische Erscheinung an, die für eine Reihe von "counties" eine dynamische Komponente mit bestimmter Entwicklungsrichtung anzeigt.

Die positiven Faktorwerte für ein hohes städtisches Versorgungsniveau und industrielle Fertigung treten in den drei südlichen Staaten konzentriert auf, sind aber auch in Teilen von New Hampshire (Nashua, Manchester) und Maine (z.B. Portland, Lewiston, Bangor) anzutreffen. Der Wohlfandsfaktor trennt die neuenglische Region allerdings viel deutlicher in zwei Teilbereiche, wobei die Linie von Chittenden Co. mit Burlington (Vt.) durch das mittlere New Hampshire nach Portland verläuft. Kleinere Ausnahmen liegen z.B. im Staat Rhode Island. Den höchsten negativen Wert überhaupt weist Suffolk Co. mit Boston (Mass.) auf, das durch die besondere

¹ Für die Drucklegung der Arbeit wurde auf eine Übersichtskarte Neu Englands mit den Gebietseinheiten 1-67 und auf die Tabelle mit den Faktorwerten für diese Einheiten (1-67) verzichtet.

Lage seiner ethnischen und sozialen Minderheiten geprägt wird. Weniger klar sieht das Verteilungsmuster für Faktor 3 aus. Zwar liegen viele Einheiten mit hohen Werten in den drei nördlichen Staaten, doch finden sich höhere positive Werte auch in Massachusetts und Connecticut. Die Zuwanderung betrifft ländliche Gebiete wie Stadtumlandbereiche. Schwerpunkte bilden die Erholungsgebiete in der Küstenzone von Maine und die Tourismusgebiete im nördlichen und mittleren Vermont bzw. New Hampshire.¹ Aber auch Boston und sein Umland sowie die "counties" Fairfield, New Haven und Middlesex (Conn.) weisen Bevölkerungsgewinne auf. Die traditionellen Erholungs- und Ruhestandsgebiete wie Cape Cod, die Inseln Nantucket und Martha's Vineyard treten auf diesem Faktor ganz besonders hervor. Bei Faktor 4 steht die produktive, umsatz- und marktorientierte Farmwirtschaft im Vordergrund, die in bestimmten Gebieten aufgrund günstiger natürlicher Gegebenheiten anzutreffen ist. Diese Standortbereiche sind aber kein eindeutiges Kriterium für die Abgrenzung des nördlichen Peripherraumes, weil im Südteil ebenfalls eine Anzahl von Gebieten mit hohen Faktorenwerten vorhanden sind, so daß sich für die Region ein Verteilungsbild mit mehreren agraren Schwerpunkten ergibt. Diese Befunde aus der faktoranalytischen Untersuchung lassen sich somit als klärende Ergänzung und hilfreiche Unterstützung der bisherigen, mit einzelnen Indikatoren erarbeiteten, sozioökonomischen Raumstruktur Neu Englands in den Jahren 1974-76 heranziehen.

1 Zu diesem Prozeß, der im Censusabschnitt 1960-1970 einsetzte, Hansen, N.M. (1973): The Future of Nonmetropolitan America. Lexington, London, Toronto, S. 125-140, wo u.a. Studien einzelner "counties" in Nord-Vermont und New Hampshire vorgenommen wurden (sog. population turnaround counties).

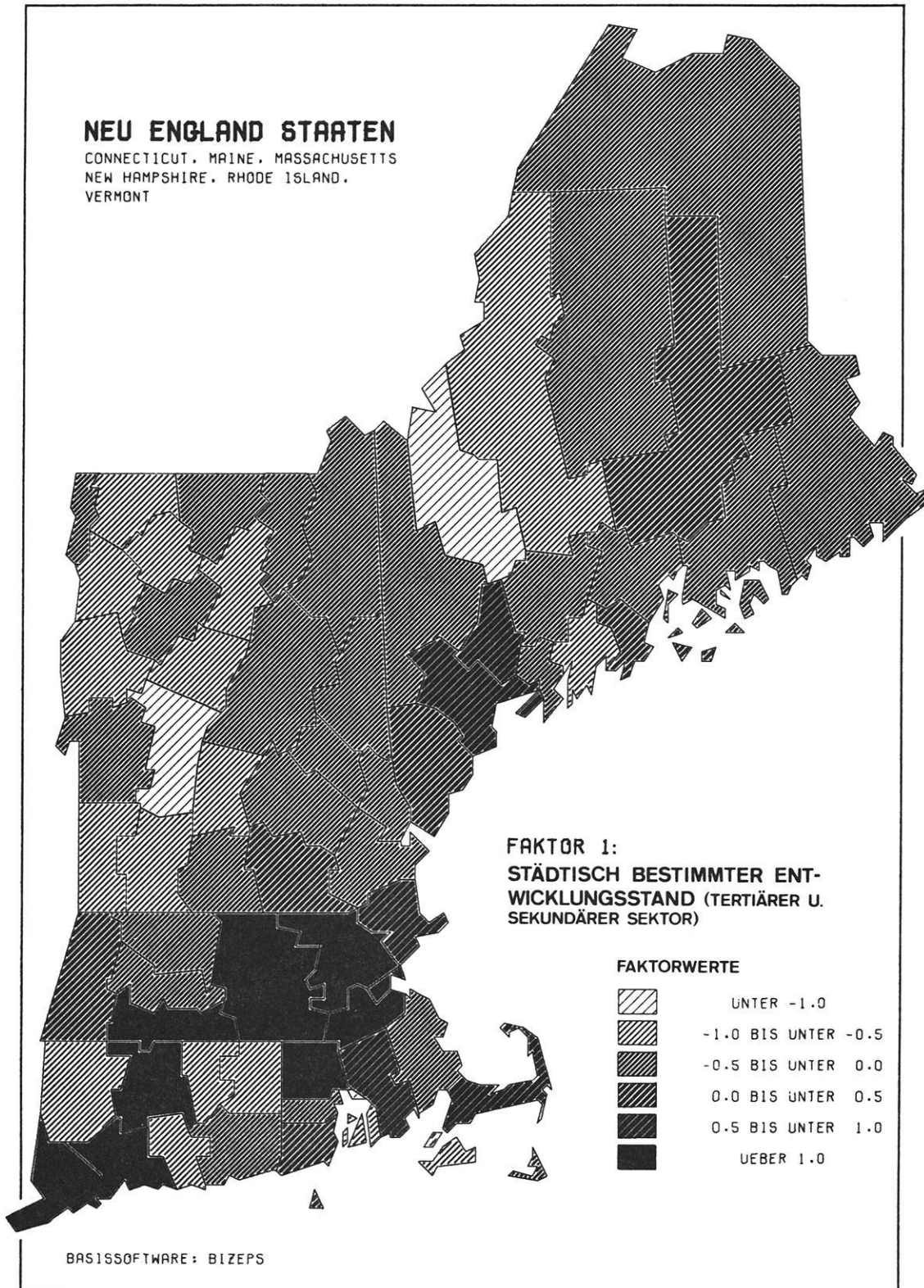


Abb. 62 -

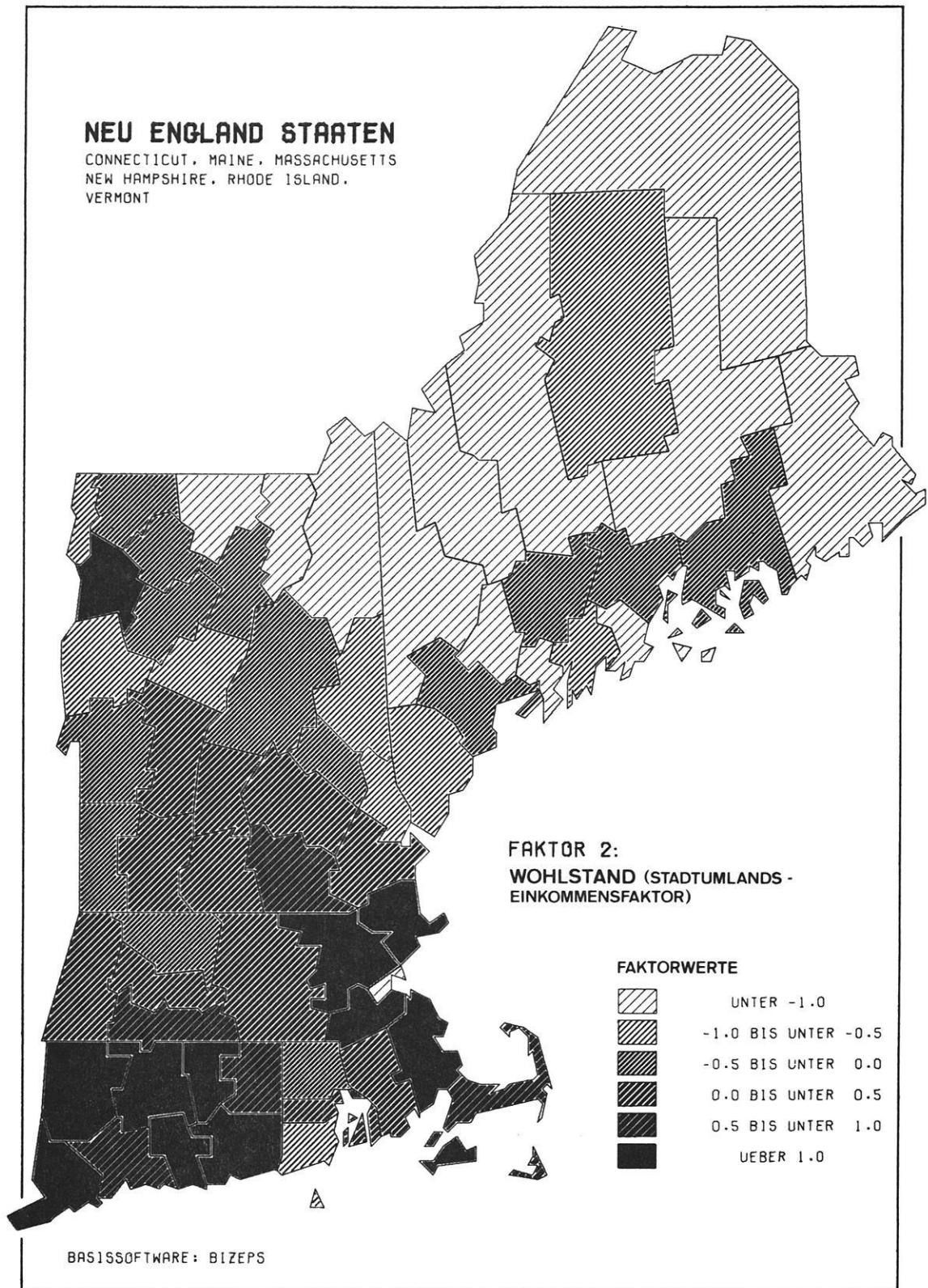


Abb. 63 -

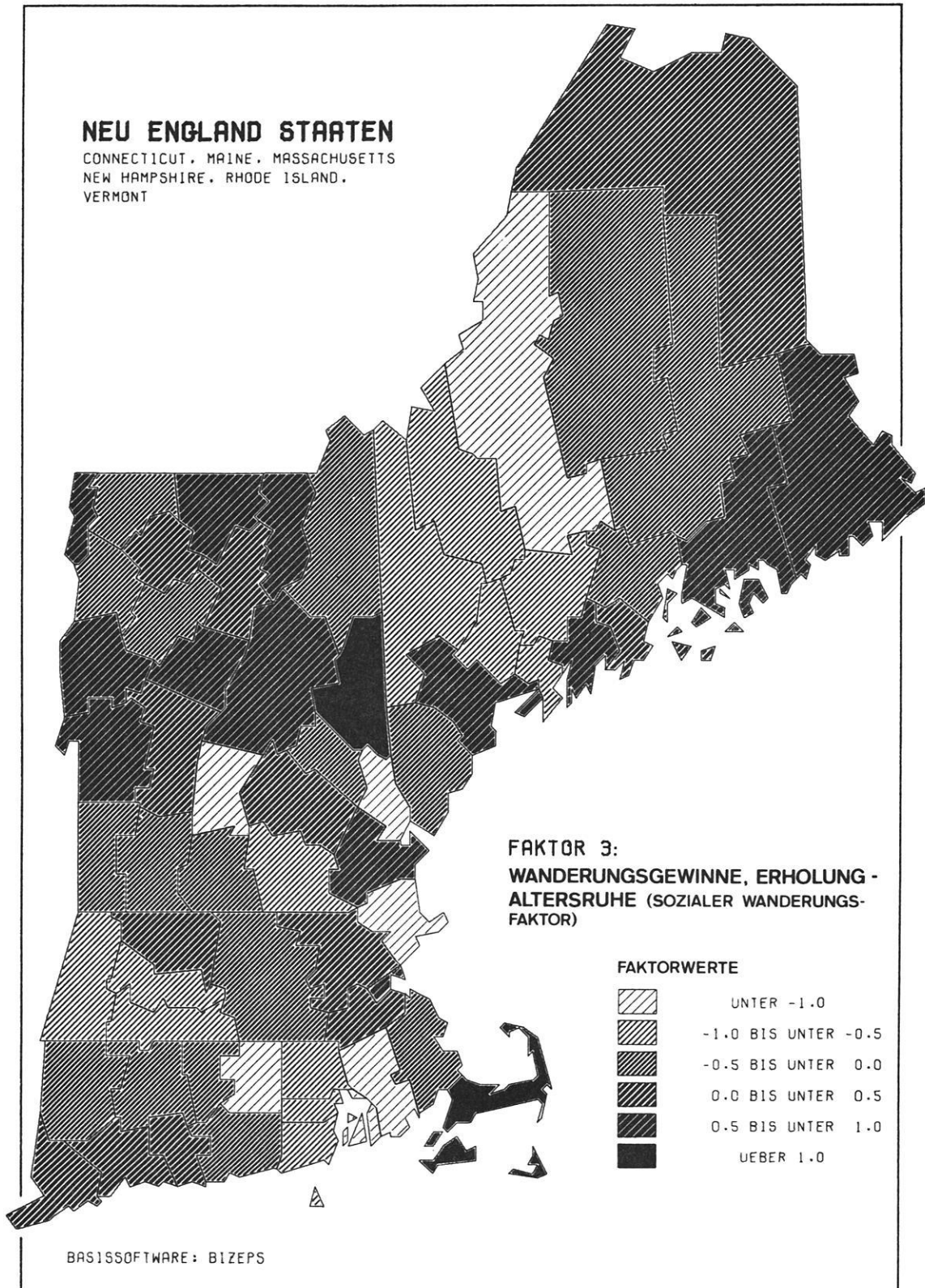


Abb. 64 -

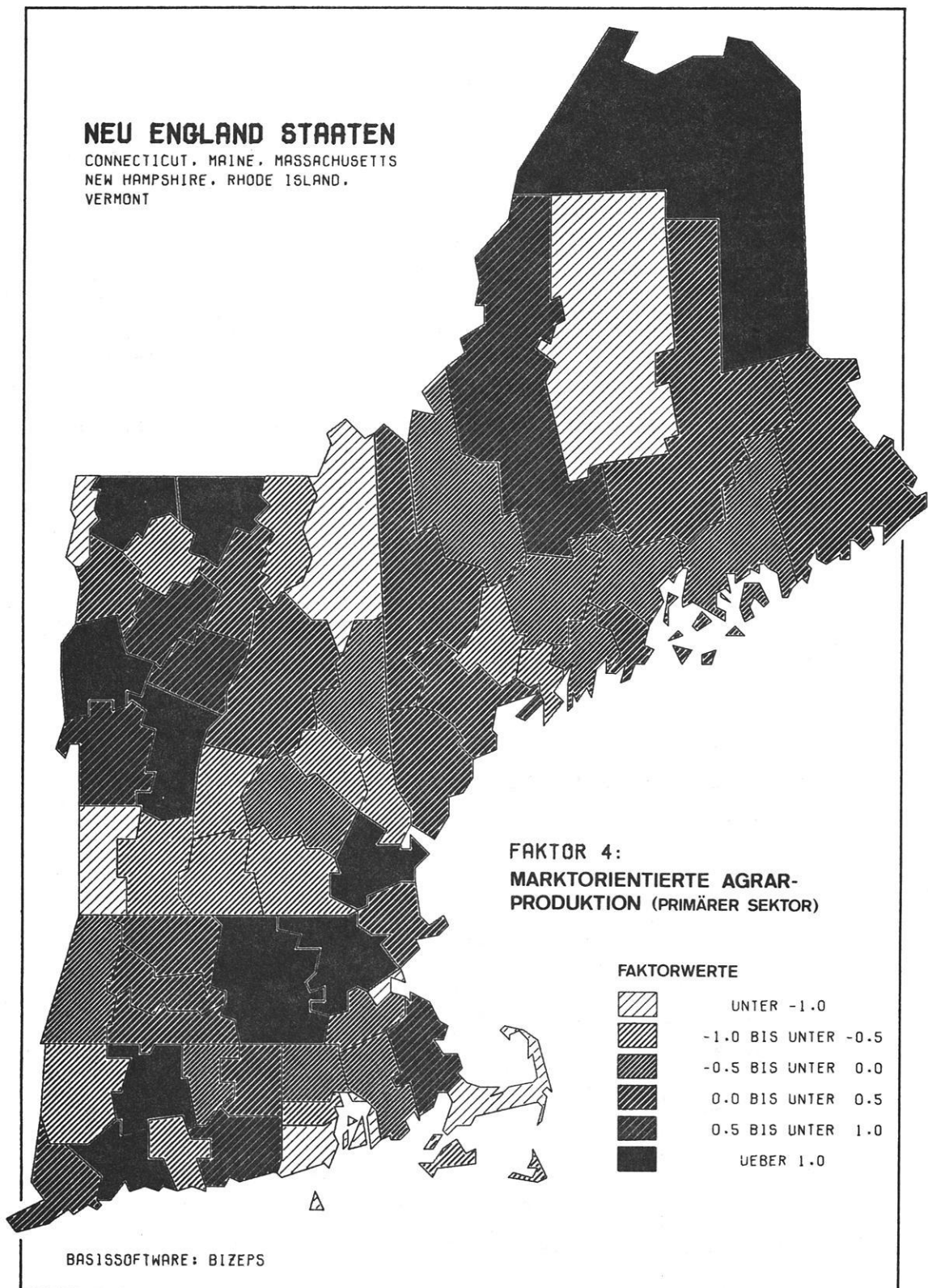


Abb. 65 -

5.4 Zusammenfassung

Eine scharfe Trennungslinie zwischen Süd- und Nord-Neu England läßt sich nicht ziehen, doch kann man verallgemeinernd feststellen, daß sich in dieser Analyse der wirtschaftsräumlichen Struktur mittels einzelner Merkmale in etwa eine Zweiteilung der neuenglischen Region abzeichnet. Zunächst sind es die Einwohnerdichte (Abb. 56) und die Anteile ihrer urbanen Bevölkerung (Abb. 57), die den südlichen Teil von den nördlichen Nachbarstaaten absondern (83 % gegenüber 46,5 % in Maine, N.H., Vt.). Wenn auch die Industriebeschäftigung nicht in dieser Deutlichkeit variiert (N.H. hatte z.B. 1975 in diesem Sektor einen höheren Beschäftigungsanteil mit 36,9 % als Mass. mit 31,7 %) bietet Tab. 33 über die Konzentration von großen Industrie- und Dienstleistungsunternehmen doch Hinweise für die wirtschaftlichen und räumlichen Aktivitätsschwerpunkte, die eine Dichotomie erkennen lassen. Die Bedeutung des Südtails unterstreicht ferner Abb. 61 und Tab. 29, wo insbesondere Spalte 1 und 4 (Zahl der Betriebe und industrieller Wertzuwachs) die Unterscheidung von zwei, zunächst auf Staatengrenzen basierenden, räumlichen Untereinheiten unterstützt. Aus den Strukturunterschieden resultieren wiederum Sekundärererscheinungen wie z.B. private Investitionen oder im Sozialbereich Pro-Kopf- und Familieneinkommen, Wert und Qualität des Hauseigentums etc. und in gewisser Weise sogar das politische Wahlverhalten, das die Region 1976 bei der Präsidentenwahl in eine republikanische Nord- und eine demokratische Südhälfte teilte.

Die Ergebnisse der Faktorenanalyse unterstützen im Kern diese Strukturunterschiede, ergänzen diesen Befund aber um eine demodynamische, zukunftsgerichtete Komponente, die bestimmten Gebieten, vor allem in den nördlichen Staaten, entwicklungsorientierte, in besonderen Sparten des Dienst-

leistungssektors liegende, Positionen zuweist.¹ Auf die hier vorsichtig vorgetragene regionale Zweiteilung wurde eingangs der räumlichen Analyse unter dem Aspekt des Landschafts- und Erholungswertes des Nordrandes bereits hingewiesen. Doch ist andererseits nicht zu übersehen, daß gerade diese Teilgebiete und besonders der Staat Maine wirtschaftliche Strukturmängel aufweisen, die Planer, Entwicklungsfachleute, Politiker und die Privatwirtschaft immer wieder auf den Plan gerufen haben, um Alternativen aufzuzeigen, die wenigstens teilweise Abhilfe hätten bringen können.²

5.5 Organisationsstruktur, Funktion und Ergebnisse der New England Regional Commission

Die Title V-Kommission für Neu England, nach dem Public Works and Economic Development Act of 1965 NERC (New England Regional Commission) genannt, dient als näher untersuchtes und verdeutlichendes Beispiel für eine der hier

1 Das wird besonders durch die neuesten Zahlen über Bevölkerungszunahmen in den Staaten New Hampshire, Maine und Vermont unterstrichen. Zwischen 1970 und 1980 stieg die Bevölkerung in New Hampshire um 24,8 %, in Maine um 13,2 % und in Vermont um 14,8 %; (Connecticut: 2,5 %, Massachusetts: 0,8 %, Rhode Island: 0,3 %, Neu England: 4,2 %). Quelle: Jackson, G., G. Masnick, R. Bolton, S. Bartlett, J. Pitkin (1981): Regional Diversity. Boston, S. 48.

2 Seit 1967 wurden z.B. drei größere Versuche unternommen, an der Küste von Maine Öltraffinerien und Tiefwasserhäfen einzurichten (Machias, Sears Island, Eastport). Versorgungsgesichtspunkte für Neu England und Arbeitsplätze in "the corner down east" waren die Argumente der auswärtigen Investoren. Heftige Auseinandersetzungen ergaben sich zwischen den Befürwortern eines traditionellen Entwicklungsstils mit massiven Kapitalimporten (Unternehmens- und Geschäftskreise, Gewerkschaften, Planungsfirmen) und den Umweltgruppierungen, Neuzuwanderern, Akademikern und der Maine Times auf der Oppositionsseite, die für mittelständische Industrien und die einzigartige natürliche Qualität des Staates eintraten. Zu den Internas. Peirce (1976), S. 401-403 und 411/412.

vorgestellten regionalorganisatorischen Formen zur Wirtschaftsentwicklung. Sie ist nur eine von mehreren regionsweiten Organisationen, die sich mit diesen oder ähnlichen Fragen befaßten. In den USA ist Neu England nach Zahl und Aufgabenbereichen regionsweit organisierter, öffentlicher und privater Zweckverbände ohnehin führend. Die Gründungsbedingungen seiner Staaten und die historisch gewachsenen Beziehungen zwischen ihnen mögen zu dem Einheitsgefühl, das auch heute in der Bevölkerung lebendig ist und von außen als eine spezifische, regionale Eigenheit gesehen wird, beigetragen haben.

Neben etwa 70 Organisationen, die regionsweit arbeiten, deren Aufgabenbereiche jedoch sehr eng gefaßt sind (z.B. New England Aviation Commissioners Conference oder New England Heritage Trail Foundation) stehen sieben weitere, die bedeutendere Rollen übernommen haben. Zu ihnen zählte auch die New England Regional Commission.¹ Des weiteren rechnen der New England Council for Economic Development, die New England Governors Conference, die New England River Basin Commission (NERBC) s.a. Kap. 3.5), das New England Natural Resources Center (NENRC) und der schon besprochene New England Congressional Caucus (s.a. Kap. 4.2) dazu.

Von diesen sieben Organisationen sind zwei privaten Ursprungs, die übrigen öffentliche Einrichtungen. Der New England Council for Economic Development wurde schon 1920 durch Unternehmens- und Geschäftskreise gegründet und war über Jahrzehnte hinweg ein einflußreicher Vertreter und Sprecher für die wirtschaftlichen Interessen der Region. Der Rat arbeitet mit Hilfe zahlreicher Unterausschüsse über sehr divergierende Bereiche wie Meeresressourcen, Tourismusförderung, Regierungsfragen bis hin zur Hochschulausbildung usw.²

1 Im Februar 1982, als dieser Abschnitt geschrieben wurde, war die Arbeit dieser und anderer Regionalkommissionen durch Beschlüsse Washingtons bereits beendet (s. Kap. 3.3.1.2).

2 Der New England Council suchte z.B. 1976 im Tourismussektor mit NERC zusammenzuarbeiten, um regionale und nicht einzelstaatliche

Verteilung der Unternehmensstandorte der 100 größten Industriefirmen in den Neu England Staaten 1976

Connecticut	Maine	Massachusetts	N.Hampshire	Rhode Island	Vermont
53	0	39	3	5	0

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung. Basis für die Rangordnung 1-100 bilden Unternehmensumsätze bzw. -einkünfte.

Quelle: King, Resa W. (1976): NE's Top 200 firms - how do they rank ? The New Englander, Vol. 23, No. 2, S. 35-40.

Verteilung der Unternehmensstandorte der 100 größten Dienstleistungsfirmen in den Neu England Staaten 1976

Connecticut	Maine	Massachusetts	N.Hampshire	Rhode Island	Vermont
35	3	53	2	6	1

Tabelle 33 -

Anmerkung: Eigene Zusammenstellung. Basis für die Rangordnung 1-100 bilden Unternehmensumsätze bzw. -einkünfte.

Quelle: King, Resa W. (1976): NE's Top 200 firms - how do they rank ? The New Englander, Vol. 23, No. 2, S. 35-40.

Die New England Governors Conference entstand ebenfalls schon in der Vorkriegszeit (1937). Sie stellt für Neu England das höchste politische Koordinationsgremium dar, hat aber nur in Fragen von minderer Bedeutung Ergebnisse aufzuweisen (z.B. bei der Festlegung gleicher Studiengebühren für die Studenten der Region oder bei der gegenseitigen Übernahme von Strafgefangenen). Da die Gouverneure praktisch nur über Konsensfindung arbeiten können und nur als Amtspersonen sprechen,

Fremdenverkehrsförderung zu betreiben. 2 Mio. Dollar sollte die NERC für diese Werbekampagne zur Verfügung stellen. Boston Globe v. 25.10.1976.

ohne Rückendeckung der gesetzgebenden einzelstaatlichen Organe, haben viele ihrer Stellungnahmen zu regionaler Einheit und Zusammenarbeit rein deklamatorischen Charakter. Auch traten in jüngsten Jahren einzelne Gouverneure einem stärkeren regionalen Zusammengehen offen entgegen (z.B. M. Thompson, Rep. N.H.), so daß auf dem schwierigen Feld der Regionalplanung mehrstaatliche Ansätze nicht zustande kamen.

Die sechs Neu England Staaten waren nach dem Gesetz von 1965 mit ihren gesamten Staatsterritorien in einer wirtschaftlichen Entwicklungsregion zusammengefaßt (Abb. 66), was sie zu Beginn der Regionseinrichtungen (1966/67) organisatorisch einzigartig gemacht hatte.¹

Die Kommission bestand aus sieben Mitgliedern, d.h. den sechs Staatsgouverneuren oder ihren ernannten Stellvertretern und dem "federal cochairman" (Abb. 67). Beschlüsse bedurften der mehrheitlichen Zustimmung der Staaten und des "federal cochairman". Wenn staatliche Interessen allein betroffen waren, enthielt sich der "cochairman" der Stimme. Die Kommission trat vierteljährlich zusammen, aber die Staatsvertreter erschienen nur, wenn wichtige politische

1 Sie schlossen damit in ihrem Südteil die hochentwickelten Städtekomplexe ein. Das ist auf politische Gründe zurückzuführen, da die Senatoren aus Neu England dem Appalachengesetz nur unter der Zusage Präsident Johnsons zugestimmt hatten, daß Vorkehrungen getroffen werden, ganz Neu England in ein ähnliches Programm aufzunehmen. Congressional Record-Senate. Proceedings and Debates of the 89th Congress, 1st Session. Vol. 111, Part 2, Washington, D.C., 1965, S. 1671-1679. Insbesondere S. 1674.

In den nachfolgenden Jahren wurden die Title V-Kommissionen öfter nach diesem ganzstaatlichen Prinzip erweitert oder neu eingerichtet wie z.B. die Pacific Northwest Regional Commission (PNRC gegr. 1972) zeigt. -R.M. Rauner und G. Milner führten im Interview vom 22.6.1976 an, daß auch politische Gründe dazu geführt hätten, die Staaten in ihrer Gesamtheit in die Programme aufzunehmen. Im Wahlkampf 1972 um die Präsidentschaft war dieser Vorschlag aus der Nixon-Umgebung gemacht worden, um einige Staaten in seine Gefolgschaft zu bringen.

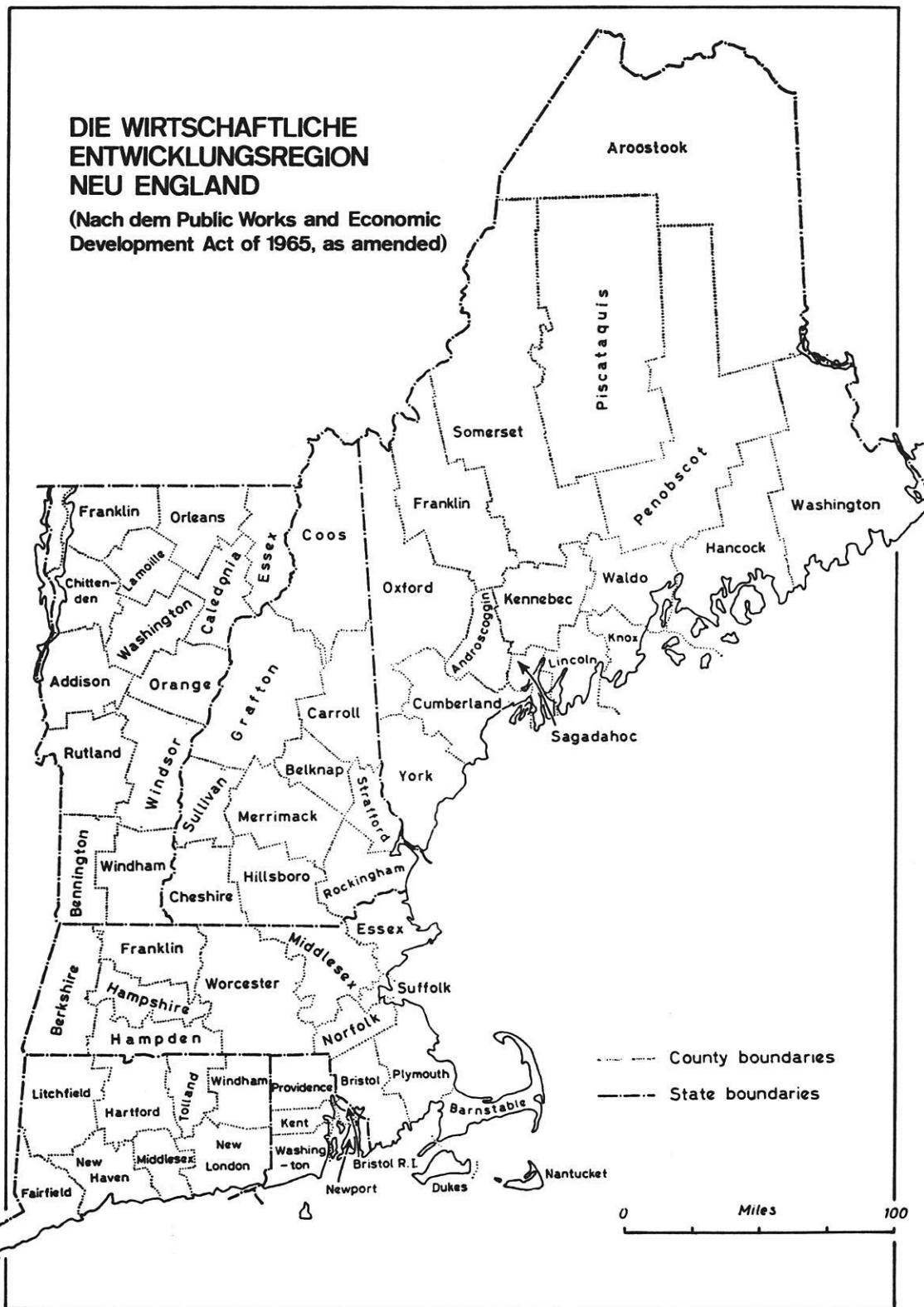


Abb. 66 -

Organisationsaufbau der New England Regional Commission

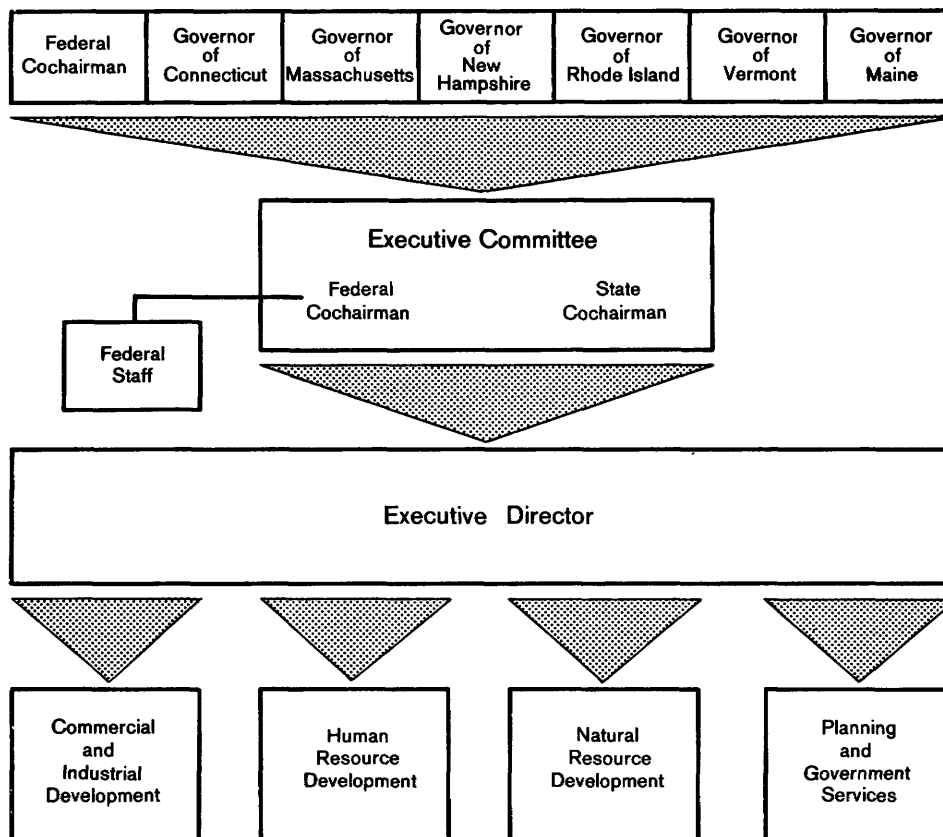


Abb. 67 -

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

Entscheidungen auf der Tagesordnung standen. Die Routine-zusammenkünfte und -entschlüsse überließen sie den benannten Stellvertretern. Wenn diese Treffen nicht ausreichten, konnte das permanente Exekutivkomitee aus "federal and state cochairman" jedoch zusätzliche Sitzungen einberufen. Mit einem Personalstand von 30 Mitarbeitern (davon 10 Dienstleistungskräften) zählte die eigenständige Kommission innerhalb des Administrationssystems zu den kleinen Behörden. Die Programmarbeit wurde von einem Direktor geleitet, dem vier Hauptabteilungen unterstanden (Gewerbe- und Industrieentwicklung, "human resources" = Sozialwesen i.w.S.,

natürliche Ressourcenentwicklung sowie Planung und öffentliche Dienstleistungen). Ihren Verwaltungssitz hatte sie in Boston, dem regionalen Zentrum, während der "federal co-chairman" je ein kleines Büro in Boston und Washington unterhielt. Nach einigen Anlaufjahren sollte im Regional Development Plan von 1972 in umfassender Weise eine Analyse der regionalen Probleme vorgestellt und Vorschläge zur Begegnung der Schwierigkeiten unterbreitet werden.¹ Vier Einsichten waren elementar, aber nicht neu:

1. Die Darlegung der wirtschaftlichen Strukturdifferenzen zwischen nördlichen und südlichen Staaten.
2. Die Hervorhebung der marginalen sozialen Lage von Minderheiten in den größeren Städten.
3. Die Feststellungen über die starken lokalen Abweichungen in der Umweltqualität.
4. Die Aussagen über den notwendigen Ausbau des Verkehrsnetzes.

Die grundlegende Abhilfestrategie der Kommission zielte in erster Linie darauf, das weitere Wirtschafts- und Industriewachstum zu dezentralisieren, d.h. erhöhte Arbeitsangebote außerhalb der Metropolitangebiete² zu erreichen, um damit

1 Der Planvorläufer war von der NERC unter dem Titel "Recommended Regional Development Plan" 1969 herausgegeben worden und enthielt bereits funktionale Finanzierungsvorschläge. Er fußte seinerseits auf einer vorausgegangenen, grundlegenden Untersuchung der neuenglischen Wirtschaft, die ebenfalls im Auftrag der NERC angefertigt worden war. New England Regional Commission (1968): New England: An Economic Analysis. Cambridge, Mass. (Arthur D. Little Inc.). Der Plan von 1972 war ebenfalls eine Auftragsarbeit. Als der Planungsband vorlag, stellte man fest, daß er oberflächlich, zweideutig und widersprüchlich ausgefallen war, und wesentliche Punkte fehlten. Er glich eher einer politischen Erklärung als einem regionalen Entwicklungsplan. Boston Globe v. 9.10.1972.

2 Zur Abgrenzung der Standard Metropolitan Statistical Areas in Neu England s. U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1978): County and City Data Book, 1977, S. 912, 925, 927, 935, 945.

parallel, den wirtschaftlichen und sozialen Kostendruck neuer Investitionen in den Verdichtungsgebieten zu mindern. Bei allen betriebsexpansiven und standortwechselnden Tätigkeiten sollten hohe Standards der Umweltqualität gewahrt werden.¹ Das Mittel zur Streuung wirtschaftlich-industrieller Aktivitäten wurde auch hier in der Designierung von "growth centers"² gesehen. Staatliche Investitionen sollten sie mit verbesserten öffentlichen Einrichtungen ausstatten und leistungsfähiger gestalten. Ihre auf diese Weise erhöhte Attraktivität betrachtete man als Zugkraft für die Ansiedlung oder Erweiterung von Betrieben.

Für dieses entwicklungspolitische Konzept wurde ein besonderes fünfjähriges Aktionsprogramm aufgestellt. Fünf Bereiche, die im wesentlichen den formal-funktionalen Abteilungen der NERC entsprachen, waren als Grundlage des Handelns gedacht und in besondere Unterprogramme eingeteilt,³ die mit geschätzten Kostenangaben versehen waren: Sie betrug ein Vielfaches des Jahresbudgets der Kommission, was für eine Behörde ihrer geringen Größe und Bedeutung ein bei weitem zu umfangreiches, anspruchsvolles und finan-

1 In dieser Phase wurde der Umweltschutzgedanke noch sehr betont und nicht als gegenläufig zur Wirtschaftsentwicklung in Zweifel gestellt.

2 Es waren Wachstumszentren verschiedenen Typs vorgesehen: z.B. Mono- oder dualindustrielle, gemischt-industrielle Orte, Erholungsorte. Bestimmt wurden zunächst St. Albans, Vt. und Bangor, Maine. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972), S. 74. - Im "Recommended Plan" von 1969, S. 25, war St. Albans in der Liste der vorgesehenen Wachstumszentren noch nicht enthalten. Insgesamt umfaßte die Aufzählung 24 Orte (incl. Bangor), die sich ausschließlich auf die drei nördlichen Staaten (Maine, N.H., Vt.) beschränkten.

3 Zu den fünf Bereichen zählten: 1. Human Resources, 2. Natural Resources, 3. Commercial and Industrial Development, 4. Transportation, 5. Government Services. Punkt 1 "Human Resources" wurde z.B. aufgegliedert in: a) Labor skills, b) Education, c) Health, d) Housing.

ziell überzogenes Programm war. Es diente vor allem dem eigenen Profilaufbau und ihrer Rollenauffassung als Finanzierungsinstitution, mit der sie ihre Budgetvorstellungen in Washington nicht nur anmelden, sondern auch sukzessive in die Höhe schrauben wollte.¹

Daß diese ambitiöse Politik nur in Verbindung mit anderen regionalen Institutionen ausführbar sein würde, war der Kommission sicherlich klar, doch wurden von NERC diesbezüglich keine näheren Vorschläge gemacht. In allgemeiner Form appellierte sie allerdings für die Einbeziehung von bestehenden öffentlichen und privaten Institutionen in die Bemühungen, regionalwirtschaftliche Fortschritte zu erzielen. Man kann dies durchaus als eine Art Pflichterfüllung sehen, da eine Politik ohne oder gar gegen bestehende Einrichtungen nicht denkbar war. Derartige Absichtserklärungen waren bei öffentlichen Maßnahmen üblich, und auch die anderen Kommissionen oder Behörden folgten diesen Gepflogenheiten.

Weder der Kongreß noch die Administration kamen diesen Finanzierungswünschen je nach. Noch zu einem viel späteren Zeitpunkt - im Haushaltsjahr 1980 - betrug die von der Legislative bewilligten Mittel nicht mehr als 7,6 Mio. Dollar (Tab. 34).

Im letzten Drittel des Jahrzehnts war die Phase großmaßstäbiger Politik aufgegeben, und die Planungen auf kleinere Dimensionen zurückgeschraubt worden. Ihre Tätigkeit konzentrierte sich nun auf die Wirtschaftsentwicklung und auf den

1 Für die beiden Haushaltsjahre 1977 und 1978 beliefen sich die geschätzten Budgetanforderungen der Kommission auf 130 Mio. Dollar. Dazu kamen 467,7 Mio. Dollar von anderen Bundesbehörden sowie Staats- und Lokalbeteiligungen von 77,4 Mio. Dollar. U.S. Department of Commerce, Office of Regional Economic Coordination (1973): Summaries of Regional Commission Development Plans. Washington, D.C., S. 59.

Energie- bzw. Verkehrssektor. Die funktionale Aufgliederung dieser Bereiche und die Ausgabenhöhe für die Einzelposten sind aus Tab. 35 zu entnehmen. Damals wurden im Bereich "economic development" etwa 80 % der Mittel für Studien, Datenbeschaffung, Planung, Programmaufstellung (Touristik,¹ internationales Handelsprogramm u.a.) und zur Modernisierung des staatlichen Managements ausgegeben, während die unmittelbaren, zweckdienlichen Zuschüsse ("grants") für die Wirtschaftsentwicklung nur ca. 20 % ausmachten. Ausgeführt wurde von ihr auch ein Programm für Ergänzungszuschüsse ("supplemental grants"), mit dem jährlich etwa 20 verschiedene Projekte mit durchschnittlich 2-3 Mio. Dollar finanziert wurden.² Die Funktion der Kommission bestand also in ihrer Rolle als zusätzlichem Finanzierungsinstrument für Forschungszwecke und Demonstrationsobjekte sowie für die Vergabe von Zuschüssen und Ergänzungsmitteln für regionale wie lokale Vorhaben.³ Konzeptionslosigkeit und Ineffektiv-

1 An den Bemühungen, den Tourismus in Neu England zu beleben, hatten Kritiker manches auszusetzen. Die Staaten Maine, New Hampshire und Vermont sollten sich mit ihren Industrialisierungsanstrengungen nicht in die eigene Tasche lügen, sondern ihren größten Vorzug, die Erholungsmöglichkeiten und den saisonunabhängigen Freizeitwert wirksamer herauszustellen. Verglichen mit der Organisation, dem Einsatz und den Werbungsetats der östlichen kanadischen Provinzen oder Floridas, seien ihre eigenen Anstrengungen zur Steigerung der Besucherzahlen unzureichend und ineffektiv. Paganucci, P.D. (1975): Recreation: NE neglects its strongest asset. The New Englander, Vol. 22, No. 6, 1975, S. 21-25.

2 Ausführende und Hauptgeldgeber waren in diesen Fällen andere Bundesbehörden wie HEW für Ausstattungsmittel von Berufsschulen, EDA für die Kosten von Wasserwerken oder EPA für den Bau von Kläranlagen usw. Auf Antrag beteiligte sich die NERC daran mit unterschiedlichen Anteilen von Ergänzungsmitteln (bis zu 80 % der Kosten).

3 Z.B. erhielten die Hochseefischer in Gloucester/Mass. von der NERC einen Zuschuß von 90 000 Dollar zur Einrichtung eines Fonds für Unterstützungsdarlehen. In der üblichen Mischfinanzierungsweise wurde dieser Fonds durch weitere Bundesmittel (100 000 Dollar) und durch die Stadt Gloucester (60 000 Dollar) aufgestockt. Boston Globe v. 6.6.1976. Auch EDA vergab Hilfs-

Finanzierung und Ausgaben der NERC im Haushaltsjahr 1980
(in Dollar)

<u>Source of Funds</u>	
<u>Congressional Appropriation</u>	
FY 1980 Programm Appropriation	6 984 823
Federal Share of Commission Administration	270 000
Office of the Federal Co-Chairman	384 000
<u>Total Appropriation</u>	<u>7 638 823</u>
<u>States Appropriation</u>	
Commission Administration	364 591
<u>Grants from Other Agencies</u>	
U.S. Travel Service	20 000
Northern Energy Corporation	15 000
Environmental Protection Agency	15 865
<u>Prior Year Balances, Recoveries, Fees, and Receipts</u>	
Commission Funds (Administrative and Program)	1 860 453
Office of the Federal Co-Chairman	90 842
<u>Total</u>	<u>1 951 295</u>
<u>Total Funds Available (FY 1980)</u>	<u>10 005 574</u>
<u>Approved Use of Funds</u>	
<u>Technical Assistance</u>	
Economic Development	3 097 421
Transportation	2 773 274
Energy	2 154 616
<u>Total Program Obligations</u>	<u>8 025 311</u>
Commission Administration	670 465
Office of the Federal Co-Chairman	414 092
<u>Total Funds Obligated</u>	<u>9 109 868</u>
<u>Unobligated Balances Carried Forward to FY 1981</u>	<u>895 706</u>
<u>Total Funds Accounted for</u>	<u>10 005 574</u>

Tabelle 34 -

Anmerkung: Die vom Kongreß bewilligten Sachmittel erhöhten sich durch Gelder anderer Stellen, Übertragungen, Verwaltungskosten u.a. insgesamt auf etwa 10 Mio. Dollar.

Quelle: New England Regional Commission, Annual Report 1980, Boston, 1981.

Programmbudget der NERC für das Haushaltsjahr 1980

(in Dollar)

Economic Development	Obligations
Policy Analysis Research and Planning	222 840
Hazardous Waste Management Program	157 452
Travel Program	492 310
New England Vacation Center	87 688
N.E. Canadian Travel Program	65 000
International Tourism Region	66 664
International Trade Program	259 140
N.E. Fisheries Program	75 000
Economic Development Grants	600 028
Regional Coordinator/State/Management Grants	1 056 299
New England Governors/Canadian Premiers Conference	15 000
Total	3 097 421
Energy Program	
Energy Policy Analysis	206 910
Facilities Siting and Conventional Energy Resources Development	93 350
Electrical Energy (NRC) Study Project	64 276
Alternative/Renewable Energy Resources	244 109
Northeast International Energy Program (for NICE)	71 239
NEEMIS (energy data)	267 918
State Energy Grants	612 100
Fuel Supply and Price Crises Intervention	300 000
Weatherization Grants	254 714
N.E. Conference of Public Utilities Commissioners	40 000
Total	2 154 616
Transportation Program	
Air Transportation	44 100
Rail Passenger Analysis	25 000
Rail Restructuring Analysis	10 000
Freight Rates Analysis	61 000
Rail Rehabilitation	2 446 386
NEMTRIC (Transportation data)	186 788
Total	2 773 274

Tabelle 35 -

Quelle: New England Regional Commission, Annual Report 1980, Boston, 1981 (verändert).

tät, ihre untergeordnete Position und die existenten zwischenstaatlichen politischen Friktionen bewirkten, daß sie ihre Aufgabe als regionaler Initiator und Koordinator nur sehr begrenzt wahrnehmen konnte.¹ Ihre Unwirksamkeit machte sie auch zum Zielpunkt öffentlicher Kritik. Nach fünfjähriger Tätigkeit erschien im Boston Globe v. 8.10.1972 ein Artikel über die Tätigkeit der Kommission, der ihre Redundanz in scharfem Ton mit der Überschrift brandmarkte: "'Do-nothing bureaucracy' squanders millions of tax dollars." Zu den Vorwürfen, die ihr im einzelnen gemacht wurden, zählten eine verfehlte Schwerpunktsetzung und Ausgabenpolitik, die regionale Wirtschaftsentwicklung nicht fördern würde. Ferner Finanzierung von Programmen, die von ganz anderen Behörden begonnen wurden und nur geringe oder gar keine regionalen Auswirkungen hätten, sowie Erstellung zahlreicher unvollkommener, überflüssiger Berichte, die für die Akten-schränke bestimmt seien. Nach Meinung der Verfasser würde sie eine Versorgungsinstitution mit gut dotierten Posten für Gefolgsleute von einflußreichen Politikern darstellen, die mangelhaft und inkompetent arbeit und deshalb nicht in der Lage sei, den wirtschaftlichen Abstieg Neu Englands aufzu-

gelder für die Fischindustrie nach Gloucester. Es handelte sich hierbei vor allem um Baukosten für die Wiederherstellung einer Pieranlage und die Errichtung von neuen Kühl- und Lagerhallen. Boston Globe v. 1.10.1976.

1976 stellte die NERC 3,2 Mio. Dollar für Instandsetzungsarbeiten von Eisenbahneinrichtungen zur Verfügung. Die Gelder wurden an die sechs Staaten verteilt, so daß in Einzelfällen von nennenswerten Investitionen nicht mehr gesprochen werden konnte. Boston Globe v. 10.10.1976.

1 Die engsten Beziehungen unterhielt die Kommission deshalb zu einer anderen Bundeseinrichtung, der New England River Basin Commission (NERBC, s.a. Kap. 3.5), die ebenfalls alle sechs Staaten umfaßte. (Nur einige Teilgebiete im Westen der Region fielen nicht in ihre Zuständigkeit.) Die Zusammenarbeit war 1969 in einem Memorandum vereinbart worden, in dem der Austausch von Unterlagen und Informationen über die Programm-entwicklung sowie über Konsultationen zur Abstimmung ihrer Planungen niedergelegt waren. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972), S. 75.

halten.¹ Mit einem Budget von 7 Mio. Dollar käme sie sich unterfinanziert vor, müsse sich tatsächlich jedoch bemühen, diese Summe im Laufe eines Jahres auf irgendeine Weise auszugeben. Andererseits plane sie jährlich 300 Mio. Dollar Bundesmittel ein, um ihrem Auftrag wirklich nachkommen zu können. Gegenüber ihrer geringen Autorität und faktischen Untätigkeit dokumentierten die Planungsbestände und hohen Finanzierungswünsche eine überzogene Anspruchshaltung, die als widersprüchliches Phänomen ihre Existenz begleitet hat.²

Auch nach den eingeleiteten personellen Konsequenzen und einer Überprüfung der Kommissionspolitik durch die Staatsgouverneure blieb ihre regionale Wirkung gering, weil Aufbau, Orientierung und Finanzierung vorgegeben waren und

1 Zu den angeprangerten Fällen zählten Ausgaben von 189 000 Dollar für das New England Industrial Resources Development Program, die keinen einzigen Arbeitsplatz geschaffen hatten. Eine Studie für das New England Natural Resource Center über Naturschutzgebiete, die der steuerzahlenden Öffentlichkeit vorenthalten blieb. Investitionsfehlplanungen bei der Erhöhung der Bettenkapazität im Hospitalausbau in einigen ländlichen "counties" von N.H. und Vt. Die erheblichen Aufwendungen für das New England-Zentrum für Berufsbildung in Newton, die keine quantitative und qualitative Verbesserung des Kursangebots brachten u.a. Boston Globe v. 9.10.1972.

2 Wenn man der Äußerung eines Vertreters der Boston Federal Reserve Bank Vertrauen schenken darf, ist die Wirtschaft des Staates Massachusetts schätzungsweise zu 80 % von der nationalen Ökonomie abhängig. Die Beeinflussung der restlichen 20 % wurde als wenig bedeutsam gesehen. Boston Globe v. 7.6.1976. - Angesichts eines derart hohen äußeren Steuerungsanteils nimmt sich das Handeln auch einer finanziell gestärkten Regionalkommission als Sisyphusarbeit aus. In den Gebietsförderungsprogrammen traten auch Fehlschläge anderer Art auf. So erhielt beispielsweise ein Unternehmer in Maine mehrere Darlehen der Area Redevelopment Administration zur Erweiterung einer Kartoffelverarbeitungsfabrik, die zu einer sehr schweren Belastung des Prestile Rivers wurde. Als Maine 1964 durch USDA eine Anbauquote für Zuckerrüben erteilt wurde, beantragte dieser Unternehmer Bundes- und Staatsgelder in Höhe von 14 Mio. Dollar für den Bau einer Zuckerraffinerie. 1970 erklärte sich das Unternehmen für zahlungsunfähig, so daß die Staatsregierung von Maine gegenüber den Gläubigern einspringen mußte. Peirce (1976), S. 398.

nicht verändert wurden. Sie funktionierte weiter als relativ bescheidene "Mittelverteilungszentrale" ("dispersal agency"),¹ die ihr oberstes Ziel, die regionale Wirtschaftsstruktur zu denzentralisieren, um einen größeren Teil der Bewohner Neu Englands verbesserte Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten zu bieten, nicht mehr in dieser Weise hervorhob.

Ihre Arbeit wurde auch durch die äußeren Bedingungen keineswegs erleichtert, da sich der scharfe Wettbewerb der Staaten um neue private Investitionen weiter vollzog,² und ihre politischen Zwistigkeiten die Auftritte der NERC als regionale Sprecherin und Koordinatorin unterliefen und unwirksam machten.³

1 Boston Globe v. 8.10.1972.

2 Selbst für die Umgebung von Boston ("Route 128") war die Vorhersage für die moderne Halbleiterindustrie (Digital Equipment, Data General) unter dem äußeren Wettbewerbsdruck Californias wenig zuversichtlich. Aus den Stellungnahmen der Firmenvertreter spricht eventuell jedoch ein gewisser Zweckpessimismus, da sie mit ihren kritischen Äußerungen gegenüber dem Staat Massachusetts in gewissen Punkten (Steuersituation) politisch Einfluß zu nehmen trachteten. "Boston Area Cloudy, California Sunny". New York Times v. 12.11.1976.
In der Region selbst könnten dazu auch die unterschiedlichen Steuergesetzgebungen Anreiz geboten haben. Ausnahmen stellten vor allem Connecticut und New Hampshire dar. Connecticut kannte z.B. keine allgemeine Einkommenssteuer. Seine Hauptsteuerquellen bestanden in der Umsatzsteuer und der Nettoeinkommensteuer für Unternehmen. In New Hampshire wurden weder Einkommens- noch Umsatzsteuern erhoben. Die Haupteinnahmequellen waren die Benzinsteuern, die Unternehmensgewinnsteuer und die Zigarettensteuer. State Tax Guide. Taxes by States. New York, Chicago, Washington, D.C., 1976, S. 483-485, 558-560.

3 Im Lichte der divergierenden Interessen nahm sich der Aufruf von Gov. Philip H. Hoff / Vt. "Let's launch the United States New England" euphemistisch aus. The New Englander, Vol. 20, No. 1, 1973, S. 31/32.
Ein neueres Beispiel für die Art der Konkurrenz und das politische Taktieren bieten die Auseinandersetzungen zwischen Massachusetts und New Hampshire. So bezeichnete New Hampshire Massachusetts öffentlich als "verarmten südlichen Nachbarn" und

5.6 Zusammenfassung

Mit der ihr zugewiesenen untergeordneten Rolle und instrumentellen Zusatzfunktion, die sie mit anderen regionalen Institutionen dieses Typs teilte, wäre die Neu England Regional Kommission auch bei größerer Professionalität und Qualität ihrer Arbeit organisatorisch überfordert gewesen, den von ihr angestrebten, langfristigen raumwirtschaftlichen Strukturwandel einzuleiten. Da ihr Jahresbudget, das zu einem beträchtlichen Teil für Berichterstellungen, Forschungs- und Planungsaufgaben Verwendung fand, und die Ergänzungsfinanzierung für Projekte, die von anderen Stellen durchgeführt wurden, nicht direkt erkennbar war, blieb ihre Tätigkeit für die meiste Zeit unauffällig im Hintergrund und ihre Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation gering. Der überwiegende Teil staatlicher und bundesstaatlicher Mittel floß ohnehin in die großen Programme der funktionalen Linienverwaltung (Tab. 36) und nur ein Bruchteil an zusätzlichen Mitteln ("economic development grants" und "supplemental grants") wurde über NERC geleitet. Die Basis-

in Anspielung auf sein Steuerklima als "Taxachusetts". Boston Globe v. 28.10.1976. Als Antwort drohte Massachusetts mit einem lokalen Wirtschaftskrieg. Boston Globe v. 5.11.1976. Daraufhin rief Governor M. Thompson mit einem Lippenbekenntnis zur verstärkten regionalen Zusammenarbeit auf, um ein besseres Steuerklima "for all the people of our great region" zu erreichen. Seine Aussage zur Abwerbung von Betrieben: "We are not recruiting business from Massachusetts. We don't have to. They are banging at our door". Boston Globe v. 6.11.1976. Welche konkurrierenden Angebote die Neu England Staaten zu machen hatten, ist im New Englander übersichtlich zusammengestellt: Hoink, Daniel B. (1976): Industrial Development: how the six states rate. The New Englander, Vol. 23, No. 3, S. 31-33. Auch Vermont startete 1976 eine neue Initiative. Um nicht zu sehr vom Tourismus und Wintersport abhängig zu werden, wurde eine Industrieansiedlungskampagne begonnen, die kleinere und mittlere Betriebe in seinen Bereich bringen sollte. Die Anzeigenwerbung wandte sich an Interessenten mit dem Motto ... "mix business and living" und sollte den ländlichen Lebensstil Vermonts hervorheben. Boston Globe v. 6.8.1976.

strategie von öffentlichen Investitionen in dezentralen "Wachstumszentren", die der kommunalen Attraktivitätssteigerung für Betriebsniederlassungen und zur subsequenten Füllung der "job gap" dienen sollte, wurde auch von dieser Kommission zumindest anfänglich verfolgt. Insgesamt gesehen lagen ihre Schwerpunkte jedoch nicht auf öffentlichen Arbeitsvorhaben oder Infrastrukturinvestitionen. Bedeutende Regionalprojekte dieser Art fehlten, was ihrem öffentlichen Ansehen geschadet hat.

In den Augen der Kritiker stellte sie deshalb eine überflüssige Leitungsinstanz ("funding conduit"¹) zur Finanzierung unwichtiger Projekte dar, die typische bürokratische Züge aufwies² und hinsichtlich der von ihr erwarteten Gesetzesinitiativen völlig passiv blieb.

Ohne allerdings den politischen Hintergrund, der zur Entstehung dieses regionalen Organisationstyps geführt hat, zu berücksichtigen, kann ihre Funktionsweise nicht verstanden werden. Obwohl die Title V-Kommission als Neuerungen im Bereich der Regionalinstitutionen gelten konnten, hatten sie nicht die Struktur, Kompetenz und relative Unabhängigkeit erhalten, die beispielsweise die Appalachenkommissionen auszeichnete. Dennoch waren sie administrationspolitisch bedeutsam, weil sie ständig ausgeweitet wurden und die acht Kommissionen zusammengenommen 1973 33 Staaten geographisch, teilweise oder ganz, abdeckten. Wirtschaftspolitisch spielten sie dagegen in ihren Regionen eine kleine Rolle.

Als zusätzliche Bindeglieder zwischen Bund und Staaten spiegelt die Analyse ihrer Struktur und Funktion an einer konfliktreichen Stelle zwischen öffentlichem Interesse und Verwaltung, wie auch zwischen den Staaten, den politischen Kompro-

1 Boston Globe v. 9.10.1972.

2 Z.B. erhebliche Bearbeitungsverzögerungen, bereits genehmigte und finanzierte Vorhaben in Gang zu bringen. Boston Globe v. 8.10.1972.

Bundesbehörden, deren Programme in enger Beziehung zur wirtschaftlichen Entwicklungsaufgabe der NERC standen

Federal Agency:	Human Resources	Natural Resources	Quality of Governm.	Economic Opportu- nities
1. Department of Agriculture				
1.1 Farmers Home Administration		x		x
1.2 Forest Service		x		
1.3 Soil Conservation Service		x		
2. Department of Commerce				
2.1 Economic Development Administration		x		x
2.2 Office of State Technical Service				x
3. Dept. of Health, Education and Welfare				
3.1 Office of Education	x			
3.2 Public Health Service	x	x		
3.3 Social and Rehabilitation Service	x			
4. Dept. of Housing and Urban Development				
4.1 Community Resources Development Administration	x	x		x
4.2 Federal Housing Administration	x			
4.3 Housing Assistance Administration	x			
4.4 Model Cities Administration	x			
4.5 Office of Urban Technology and Research	x			
4.6 Renewal Assistance Administration	x	x		
4.7 Urban Management Assistance Administration	x	x	x	
5. Dept. of the Interior				
5.1 Bureau of Land Management		x		x
5.2 Bureau of Mines		x		
5.3 Bureau of Outdoor Recreation		x		
5.4 Federal Water Pollution Control Administration			x	
5.5 National Park Service		x		
6. Department of Justice				
6.1 Bureau of Narcotics and Dangerous Drugs	x			
7. Department of Labor				
7.1 Manpower Administration	x		x	x
8. Department of Transportation				
8.1 Federal Aviation Administration				x
8.2 Federal Highway Administration				x
8.3 Urban Mass Transportation Administration				x
9. Office of Economic Opportunity	x			
10. Small Business Administration				x
11. Water Resources Council		x		

Tabelle 36 -

Anmerkung: Acht Ministerien mit zahlreichen Unterverwaltungen sind aufgeführt. Insgesamt waren es 39 Programme, davon 14 im Sektor natürliche Ressourcen, 13 im Human- und 10 im Wirtschaftsbereich. Allein im "Model Cities Program" (4.4) dürften in Neu England mehrere Hundert Mio. Dollar investiert worden sein.

Quelle: NERC (1969), S. 28.

miß zwischen Kongreß und Exekutive wider, der auch der Neu England Kommission nur ein eingeschränktes Aufgabenfeld mit relativ bescheidenen finanziellen und planungspraktischen Wirkungsmöglichkeiten eingeräumt hatte.

6. Zusammenfassung der Ergebnisse und Beantwortung der Thesen

Die Untersuchung sollte die Rolle, Bedeutung und Wirkungsweise der amerikanischen Regionalpolitik als ergänzende wirtschaftspolitische Maßnahme zur Strukturverbesserung und Wirtschaftsförderung subnationaler Staatsgebiete klären. Dafür schuf die Darstellung der Theorieentwicklung und des aktuellen Theoriestandes die Grundlage, auf der die Thesenstellung als Bindeglied zwischen theoretischen Ausführungen und praktischer Regionalpolitik bzw. als untersuchungsleitender Fragestellung vorgenommen wurde.

Die formale, inhaltliche, instrumentelle und ergebnisorientierte Analyse der existenten Regionalorganisationen, einschließlich ihrer äußeren und inneren problembehafteten Durchführungssituation, gab das Erprobungsfeld für die Thesenbeantwortung ab. Die abschließende Vorstellung der verschiedenen regionalen Organisationen und Programme bietet eine gestraffte inhaltliche Zusammenfassung. Die Bestätigung, Änderung oder Zurückweisung der Thesen dient zur Charakteristik der Regionalpolitik hinsichtlich ihrer konzeptionellen Gestaltung, funktionalen Wirkungsweise und durchführungspraktischen Erfolge und Schwächen.

6.1 Die regionalen Organisationen

In der amerikanischen "Verwaltungslandschaft" stellen regionale Organisationen ungewöhnliche Fälle dar. Zwar sind

die Bundesbehörden auf den unteren Anwendungsebenen ebenfalls regional und subregional gegliedert, doch besitzen sie die Zuständigkeit für das gesamte Staatsgebiet. Wie ihre Bezeichnung ausweist, sind regionale Organisationen räumlich beschränkt, d.h. sie wurden nur für Ausschnitte des nationalen Territoriums konstruiert. Die meisten dieser Einrichtungen wurden einem Teilraum künstlich übergestülpt, so daß daraus kein regionales Identitätsgefühl erwachsen ist. In den neu geschaffenen Regionen vertraten die Einzelstaaten nach wie vor starke Eigeninteressen, die den Gemeinschaftsgedanken kaum förderten. Als Ausnahme kann die TVA gelten, da im Gefolge ihrer langjährigen Bemühungen und Tätigkeiten sowohl in der Organisation selbst als auch in ihrem Wirkungsgebiet ein Regionalbewußtsein entstanden sein soll, das bei der wesentlich jüngeren ARC und den Title V-Kommissionen ausblieb.

Die Regionalorganisationen führten ausgewählte, finanziell beschränkte Programme durch, die nur einen kleinen Teil der gesamten zentralen Regierungstätigkeit in einer Region ausmachten. Um überhaupt eine eigene Rolle zu finden, mußten sie sich in den vorgegebenen, dicht gepackten Administrationsbau der Bundesregierung einfügen und dachten aus Eigeninteresse kaum daran, andere Organisationen zu beeinflussen. "... the prize of achieving entry into the universe of organizations is a promise not to disturb that universe."¹ Auf der dezentralen Ebene ergab sich eine ähnliche Situation. Die Planungs- und Koordinierungsansprüche der neuen Organisationen wurden beispielsweise sehr vorsichtig formuliert, um die "claims" bereits bestehender Institutionen nicht zu stören. Anpassung an partikuläre Interessen bzw. Fraktionen und Einpassung in die organisatorische Komplexität dezentrali-

¹ Derthik (1974), S. 191.

sierter Regierungsgewalt,¹ wie das "Schlingern" in den fluktuierenden lokalpolitischen Prozessen sind Kennzeichen für die Suche nach einer gesicherten Stellung mit einem besonderen Aufgabenfeld im kommunal-institutionellen Gefüge. In diesen Assimilierungsprozeß standen die Regionalorganisationen praktisch vor der Wahl, sich auf ausgesuchte Bereiche zu konzentrieren und zu spezialisieren, oder sich auf ein unbedeutendes Aktivitäts- und Erfolgsniveau einzupendeln, was ihrer Fortdauer wiederum nicht förderlich gewesen wäre. Beispiele für diese Form der Spezialisierung sind die TVA und die DRBC, wobei es der Tennessee Valley-Behörde und der Delaware-Flußkommission besser gelang, sich als Institution abzusichern als vergleichsweise den Title V-Kommissionen.

Ihre wesentlichen Ausprägungsformen erhielt die Regionalpolitik in den zwei bedeutenden Reformepochen des New Deal und der New Frontier/Great Society-Phase ("creative federalism"). Eines der Kennzeichen dieser neu geschaffenen Organisationen bestand in ihrer administrationspolitisch-selbständigen Stellung bzw. Zusammenhangslosigkeit. In ihrem Aufbau, ihrer Orientierung und Arbeitsmethodik wiesen sie dagegen Parallelen auf. Dies bezieht sich allerdings weniger auf die TVA und die regionalen Nachfolgeorganisationen in den sechziger Jahren als vielmehr auf das Appalachenprogramm und die Title V-Kommissionen zur Wirtschaftsentwicklung. Sie wurden in kurzen Abständen eingerichtet, d.h., daß sie praktisch aufeinander aufbauten und damit organisationsstrukturelle, finanztechnische und planungspraktische Übereinstimmungen zeigten.

¹ Dieser Zustand wird von manchen Autoren auch als "mild chaos" bezeichnet. Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973), S. 2. Hier heißt es auch "that the preservation of mild chaos is an important goal for the American federal system." Zitiert nach Grodzins, Morton: The Federal System. In: Goals for Americans, Englewood Cliffs, 1960, S. 78.

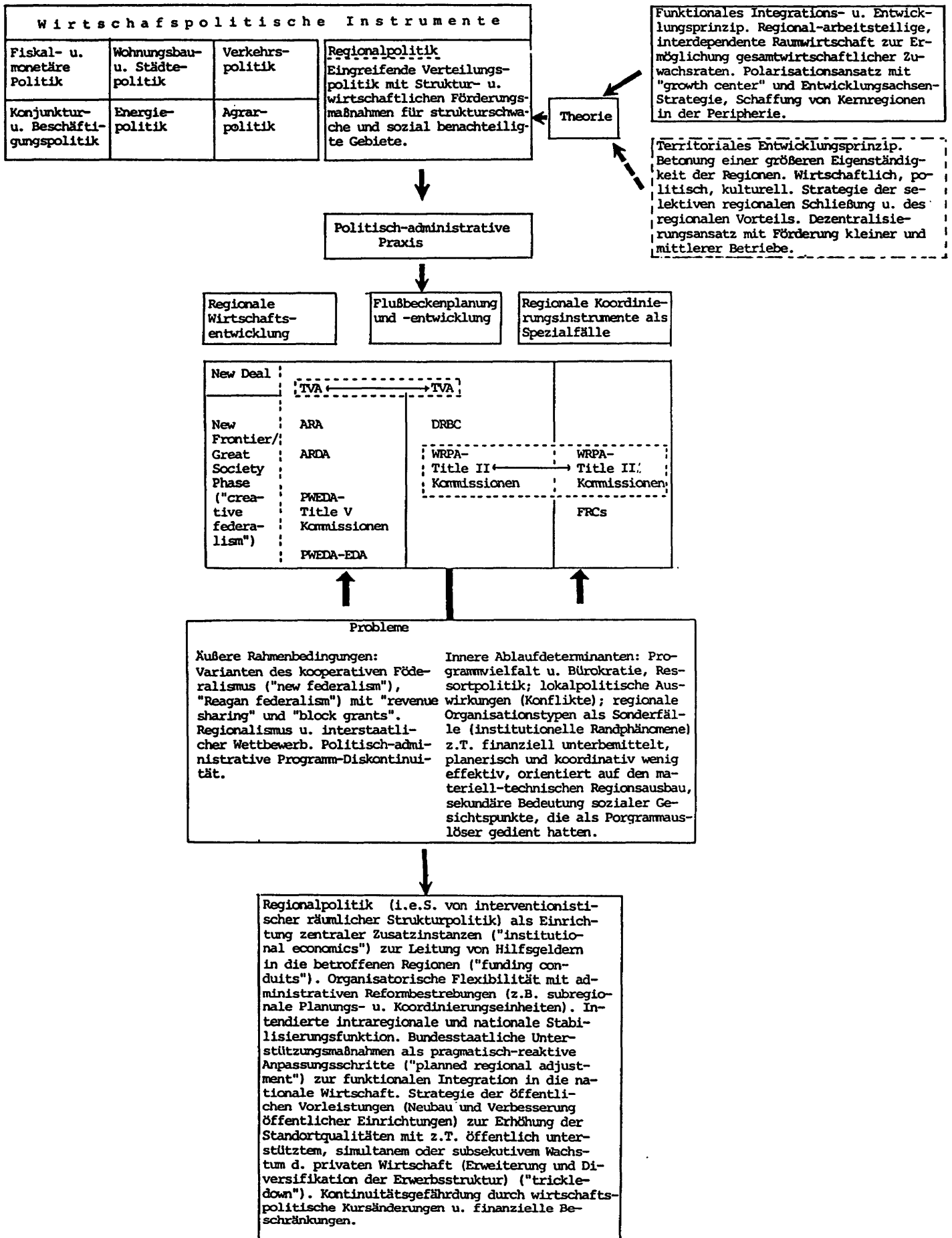
Die TVA gründete ihren Wirkungsbereich auf eine natürliche Region, und der Kern ihrer Betätigung bestand in der wasser-technischen und wasserwirtschaftlichen Entwicklung des gesamten Flußbeckens. Dagegen wurden die Grenzen der Appalachenregion und der übrigen Regionalkommissionen nach administrativen Gesichtspunkten festgelegt. Ihre Tätigkeiten erstreckten sich auch auf völlig andere Bereiche wie z.B. Straßenbau, Wasserversorgungs- und Abwasseranlagen, öffentliche Einrichtungen wie Berufs-, Schul- und Gesundheitsprojekte, usw.

Die organisatorische Sonderrolle als einer Körperschaft des Bundes und ihre eigenständige Finanzierungsmethode ermöglichten der TVA eine unabhängige Position in der Administration. Ihr fachübergreifendes Vorgehen hob sie bei der Projektplanung von den Linienverwaltungen ab. Darüber hinaus machte sie ihre zunehmende Spezialisierung auf dem Gebiet der Stromerzeugung und der Gewässerkontrolle politisch fast unangreifbar, was bei den übrigen Kommissionen nicht der Fall war. Selbst ihre Widersacher, die in ihr, als öffentlichem Versorgungsunternehmen, eine sozialistische Bedrohung des amerikanischen Systems zu erkennen glaubten, konnten mit ihren Anfeindungen nicht viel erreichen. Allerdings kam eine Konstruktion ihres Regionaltyps trotz mehrerer Versuche in keinem Neugründungsfall zustande.

Im Laufe ihres Bestehens hat sich die Behörde in pragmatischer Weise den regionalen und lokalen politischen Gegebenheiten angepaßt, was ihr simultanen Rückhalt und Unterstützung bei der Ausführung von Projekten gebracht hat, aber auch zur Konfrontation mit anderen Behörden in Washington und zu einem teilweisen Abrücken von ihrem ursprünglichen Auftrag geführt hat.

Indem die TVA bei jedem Vorhaben die betroffenen staatlichen

Schematische Zusammenfassung der bundesstaatlichen Regionapolitik



Erläuterungen zur schematischen Zusammenfassung der bundesstaatlichen Regionalpolitik

(Erklärung der Abkürzungen in Abb. 68):

Regionale Wirtschaftsentwicklung	ARA (1961-1965)	= Area Redevelopment Act. Bundesbehörde (Area Redevelopment Administration) im Dept. of Commerce zur Wirtschaftsentwicklung durch private und öffentliche Vorhaben. Öffentliche Darlehensvergabe für ausgewählte "counties" sog. "redevelopment areas". Keine Regionalorganisation i.e.S.
	ARDA (1965-1982)	= Appalachian Regional Development Act. Bund-Staaten-Kommission mit semiautonomer Stellung. Infrastrukturprogramme mit Straßenbau, Berufsschulbauten, Gesundheitseinrichtungen, Abwasseranlagen usw. Finanzierungsweise: Zuschüsse, "grant-in-aid"-Mittel anderer Programme, Ergänzungszuschüsse. Einrichtung von lokalen Entwicklungsdistrikten. "Growth center"-Entwicklungsstrategie und sog. "development highways".
	PWEDA Title V	= Public Works and Economic Development Act. Bund-Staaten Kommissionen mit zentraler Aufsicht durch das Department of Commerce. Planungsorientiert. Ausgaben berechtigt für kleinere "demonstration grants" und "supplemental grants" zur Ergänzung anderer Programme. Finanzierung von Forschungsstudien und einzelnen öffentlichen Projekten. Keine zusammenhängende Infrastrukturpolitik, jedoch unterschiedliche Programmschwerpunkte der einzelnen Regionalkommissionen.
	PWEDA EDA (1965-1981)	= Public Works and Economic Development Act. Nachfolgeorganisation von ARA im Dept. of Commerce. Vergabe von Zuschüssen, Ergänzungszuschüssen und Darlehen für öffentliche Zwecke und private Unternehmen. Einrichtung von wirtschaftlichen Entwicklungsdistrikten (EDDs). Aufstellung von lokalen Entwicklungsplänen (OEDPs). "Growth center"-Strategie. Keine Regionalorganisation i.e.S.
Flußbeckenplanung und -entwicklung	TVA (1933-)	= Tennessee Valley Act. Besitzt unabhängige Sonderstellung als Körperschaft des Bundes mit eigener finanzieller Ausstattung. Ausgaben- und ausführungsberechtigt. Ähnliche Flexibilität wie Privatunternehmen. Flußbeckenentwicklung mit Schwerpunkt auf wassertechnischem Gebiet und in der Energieerzeugung. "Grass roots"-Ansatz als Demokratisierungsversuch von Planung.
	DRBC (1961)	= Federal-Interstate Compact. Vertrag zwischen der Bundesregierung und vier Staaten. Finanzierung durch die Mitglieder und Washington. Multifunktionale Aufgabenwahrnehmung im Flußbecken des Delaware. Wegen zwischenbehördlichen Divergenzen zunehmende Spezialisierung auf Tätigkeitsbereiche wie Wassernutzung und Planung von Entsorgungsanlagen.
Regionale Koordinierungsinstrumente	WRPA Title II Kommissionen (1965)	= Water Resources Planning Act. Sechs (7) regionale Koordinationskommissionen zur Flußbeckenentwicklung ohne Planungs-, Leitungs- und Durchführungskompetenzen.
	FRCs (1969-)	= Ausführungsverordnung der Exekutive. Regionale Koordinierungsinstrumente für das gesamte Staatsgebiet. Vereinen die Hauptbehörden des Bundes (Regionaldirektoren) in zehn Verwaltungsregionen. Zunehmende Ausrichtung auf die Zusammenarbeit mit den Einzelstaaten und Gemeinden. Weiterer Ausbau ihrer administrationspolitischen Funktion.

und lokalen Stellen einschaltete (planungsdemokratischer "grass-roots"-Ansatz), verzichtete sie auf die Errichtung eigener Institutionen auf der untersten Ebene oder auf regionsweite Kooperationseinrichtungen.

Ihre allgemein anerkannten Erfolge liegen vor allem auf technischem Gebiet. Ihr sozialreformerisches Anliegen trat mehr und mehr in den Hintergrund, wie auch ihr regionalplanerischer Anspruch allmählich zurückgenommen wurde. Stattdessen folgte sie dem Kurs, die Flußregulierung voranzutreiben, das Stromversorgungsnetz in ihrem Einflußbereich auszubauen, die Stromproduktion zu erhöhen und eine preisgünstige Energiepolitik zu betreiben. Mit den erreichten Leistungen stellt sie sich als effektives Handlungsinstrument dar. An ihrem Ausbauprogramm von Atomenergieanlagen und dem Großverbrauch sog. "strip mine"-Kohle, die dem Selbstverständnis und der Handlungsweise einer Umweltschutzbehörde widersprachen, wurde in den letzten Jahren viel Kritik geübt, konnte jedoch dem insgesamt positiven öffentlichen Bild kaum Abbruch tun. Die indirekten Auswirkungen ihrer Tätigkeit beim Ausbau des Flußsystems und in der Energieerzeugung zeigten sich in der vermehrten Industrieniederlassung und in der Standortauswahl der amerikanischen Regierung für wichtige Forschungs- und Demonstrationsprojekte, die allerdings beide durch den Eintritt der USA in den 2. Weltkrieg beeinflußt wurden. Die private wie öffentliche Reaktion auf die veränderte wassertechnische Voraussetzung und das Ressourcenangebot im Tennesseeetal haben zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum mit den entsprechenden Wandlungen auf dem Arbeitsmarkt und im Sozialbereich wirkungsvoll beigetragen.

(Kap. 3.1)

Im Gegensatz dazu stand die DRBC (Delaware River Basin Commission), die zwar ebenfalls für ein Flußgebiet zuständig war, aber bei der Projektplanung und in der Finanzie-

rung auf die Zustimmung der teilnehmenden Staaten und Washingtons angewiesen war. Zwischenstaatliche Gegensätze ließen sich in diesem Gremium eher ausräumen, doch waren ihre zahlreichen Funktionen ihrer Form nicht angemessen und kollidierten mit den bestehenden, vertraglich abgesicherten, Zuständigkeiten anderer bundesstaatlicher, staatlicher oder kommunaler Behörden, die ebenfalls Projekte dieser Art planen, errichten und unterhalten konnten. Die DRBC hat wohl nur deshalb ihre Existenz weiterführen können, weil sie sich zuletzt hauptsächlich auf die Bereiche Wasseraufteilung und Verschmutzungskontrolle konzentrierte. (Kap. 3.5.1)

Schon im Appalachenprogramm wurde der Grad an Autonomie, wie ihn die TVA besaß, nicht mehr erreicht. Obwohl das Organisationsmodell einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft nach TVA-Muster angestrebt wurde, fehlte dafür die politische Unterstützung. Die schließlich zustande gekommene Bund-Staaten-Kommission gewährte der ARC innerhalb des Verwaltungsapparates eine begrenzte Eigenständigkeit, die sich zum Vorteil ihrer Arbeit ausgewirkt hat. Die Staaten waren in der Kommission vertreten und übten in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Planungshoheit für ihren geographischen Programmbereich aus. Der Versuch, nach einem koordinierten regionalen Gesamtplan vorzugehen, war schon in einer frühen Phase gescheitert. Die Hauptfunktion der Kommission bestand in ihrer ergänzenden instrumentellen Rolle als Leitungsinstanz, den verstärkten Zufluß von Bundesgeldern in die strukturschwache Region zu gewährleisten (These B 1). Als ein finanziell substanzielles, bundesstaatliches Investitionsvorhaben kann das Programm aber, verglichen mit dem Umfang der gesamten Bundesausgaben in Appalachia, nicht gelten.

Positive und negative Einschätzungen der ARC halten sich

die Waage. In über fünfzehnjähriger Tätigkeit hat sie zahlreiche materielle Einrichtungen entstehen lassen, die dem regionalen öffentlichen Leben dienlich waren, wenn auch beispielsweise am Ausbau des Verkehrssystems z.T. Kritik geübt wurde. Ihre Investitionen waren für die Erweiterung und Modernisierung des öffentlichen Infrastrukturfundaments gedacht, über dem sich aufgrund der verbesserten Standortbedingungen die private Erwerbsstruktur aufbauen sollte. Gerade in dieser wachstumsorientierten Politik dürften ihre Ziele jedoch nicht erreicht worden sein. Mit dieser Basisstrategie und mit den erzielten Ergebnissen unterschied sie sich im übrigen nicht von anderen Programmen mit ähnlicher Zielrichtung. Des öfteren wurde ihr jedoch zugute gehalten, daß ihre Bund-Staaten-Konstruktion zur Wirtschaftsentwicklung sie zum Vorbild einer umfassenden bundesstaatlichen Regionalpolitik gemacht hätte, weshalb ihr ein Experimentiercharakter mit nationaler Bedeutung zukommen würde. Aber selbst diese in die Zukunft weisende Rolle und ihre Unterstützung im Kongreß über viele Jahre hinweg, wie auch das Eintreten der Staatsgouverneure konnten ihre schrittweise Auflösung nach der politischen Wende 1980 nicht abwenden. (Kap. 3.2)

Die schwächste Position in der Reihe der regionalen, wirtschaftlichen Entwicklungseinrichtungen hatten die sogenannten Title V-Kommissionen. Sie besaßen z.B. keine eigene Ausgabenermächtigung und mußten sich mit einer engeren, zentralministeriellen Aufsicht abfinden. Das rührt z.T. daher, daß sie das Resultat politischen Taktierens und Aushandelns in Washington waren. Für die Kommissionen trat weder der Präsident noch der Kongreß mit Überzeugung ein, und die regionalen Vertreter legten für sie nicht dasselbe geschlossene und entschiedene Auftreten an den Tag, wie das im Beispiel von Appalachia der Fall war.

Die Title V-Kommissionen litten besonders unter dem Widerspruch einerseits nur auf Teilsachbereiche mit bescheidenen Mitteln beschränkt zu sein, andererseits aber für ihren Bereich umfassende Planung betreiben zu müssen. Obwohl die einzelnen Kommissionen verschiedene Betätigungsschwerpunkte entwickelten und unterschiedliche Erfolge hatten, wurden sie als "strukturelle Anomalien" bezeichnet, mit denen sich die Beteiligten nur schwer abfinden konnten, weil sie sie als organisatorisch wenig gelungen, als planerisch und koordinativ ineffektiv und als finanziell "unterbemittelt" ansahen. (Kap. 3.3)

Die Titel II Kommissionen und die Federal Regional Councils waren als spezielle Koordinierungsgremien geschaffen worden. Sie boten neue regionalorganisatorische Ansätze, die das bundesbehördliche Einzelgängertum über horizontale Mechanismen im Feld zusammenfassen sollten. Die Title II-Kommissionen mit ihrer multiministeriellen Bund-Staaten Beteiligung und dem Auftrag, eine koordinierte Flußbeckenplanung zu betreiben, mußten - wie die DRBC - nach dem Konsensusmodell vorgehen und über die Planungen beraten bzw. Einigung erzielen, die von der Bundesregierung oder von den Behörden der Mitgliedstaaten eingereicht wurden. Größere Unabhängigkeit besaßen sie nicht, und die Absicht, sie als interministerielle Schlichtungsinstanzen fungieren zu lassen, blieb hinter den Erwartungen zurück. Die Hoffnung auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen den Behörden erfüllte sich in dem gewünschten Maße nicht. (Kap. 3.5.2)

Auch die Federal Councils waren dafür gedacht, verschiedene Bundesbehörden, die vor allem umfangreiche Zuschußprogramme für das Städtewesen und den Humanbereich ausführten, zu vereinen und mit den staatlichen und kommunalen Stellen zu kooperieren. Ihre Aufgabe der Zusammenstellung von interbehördlichen "Zuschußpaketen" für Projekte nahm jedoch bald

auch die technische Funktion einer Beratungs- und Assistenzpolitik für Staaten und Gemeinden an. Es fehlte ihnen jedoch an Kompetenz, die Mutterbehörden zu überspielen und die Friktionen zwischen ihnen auszuräumen, weshalb man ihnen zunächst wenig Anerkennung entgegenbrachte und sie als bürokratische Zusatzeinrichtungen kritisiert wurden (These B 1). (Kap. 3.6)

6.2 Probleme und Thesenbeantwortung

Als grundlegende charakteristische Elemente der gesamten Regionalpolitik in den USA können die Prinzipien der "institutional economics" und des "pragmatism" gelten. Die Organisationen wurden weitgehend unabhängig von einem regionalpolitischen Gesamtkonzept und nationalen Planungsüberlegungen entwickelt (These C 4), und stellen Reaktionen auf besondere Problemlagen dar (These C 3). Zwar folgten die regionalpolitischen Schritte einander in größeren zeitlichen Abständen, sind aber bestimmten Phasen der amerikanischen Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik zuzuordnen. In Krisen- bzw. Reformphasen, wenn sich die nationale öffentliche Meinung und das politische Interesse auch wirtschaftlichen und sozialen Sonderproblemen zuwandten, wurden anwendungsorientierte, spezielle Institutionen ins Leben gerufen, die sich - wie in unserem Fall - allein mit dem Komplex regionaler Entwicklung befaßten. Die verschiedenen Programme stellen innerhalb des kooperativen Föderalismus (Kap. 4.1) eine pragmatische Antwort auf aktuelle Probleme dar (These C 3) und zeigen in ihren unterschiedlichen Organisationsformen ein beträchtliches Maß an verwaltungspolitischer Flexibilität. Das durchgehende Muster der regionalen Entwicklungs- und Hilfspolitik i.e.S. bestand in öffentlichen Ausgaben für Infrastrukturprojekte unterschiedlichen Typs (Straßen, Wasserversorgung, Entsorgungseinrich-

tungen, Berufsschulbauten etc.). Sie wurden in Kombination mit den direkten Zuschüssen der jeweiligen Regionalorganisation, als "grant-in-aid"-Mittel aus anderen Fonds und "supplemental grants" zur Mittelaufstockung vergeben. Ein Bestandteil dieses Finanzierungsmodells war die Selbstbeteiligung der Staaten und Kommunen durch sog. "matching funds". Die funktionalen Untereinheiten ("sections") der Programme weisen diese Betonung des materiell-technischen Ausbaus der Regionen auf, bei dem soziale Gesichtspunkte in den Hintergrund traten (These C 4).

In Abweichung von den Organisationstypen zeichnete sich im Finanzierungsverfahren für das Appalachenprogramm und die Regionalkommissionen in der Form von Zuschüssen aus verschiedenen "grant-in-aid"-Quellen keine Variation des kooperativen Föderalismusmodells ab, weil dieser übliche Finanzierungsmodus in der Bund-Staaten Zusammenarbeit z.T. in die Regionalprogramme übernommen wurde. Veränderungen in der Funktionsweise des kooperativen Föderalismus wie sie sich mit dem "revenue sharing"-Verfahren und der Ausweitung der "block grant"-Regelung zu Beginn der siebziger Jahre abzuzeichnen begannen ("new federalism"), hatten zunächst noch keine Auswirkungen auf die Programme. Ansatzpunkte für diese Reformen waren andere Exekutivbereiche. Dennoch wurden Befürchtungen laut, daß mit den neuen Techniken der Mittelverteilung die Entwicklungsmaßnahmen, wie sie nach PWEDA praktiziert wurden, durch dezentrale Entscheidungen und Akzentverschiebungen in der Mittelverwendung gefährdet werden könnten. (Kap. 4.1)

Auch das Entstehen eines erneuten Regionalismus, wie er sich in der Kontroverse zwischen der Kernregion und dem "sunbelt" um Finanzanteile aus Washington abzeichnete, weist in diese Richtung. Neue räumliche Betätigungsschwerpunkte können eine Einschränkung oder Gefährdung der bis-

herigen Regionalpolitik bedeuten. Dies träfe insbesondere dann zu, wenn die entsprechende politische Unterstützung für die Schaffung neuer Gesetzesgrundlagen zur Regionalentwicklung zustande käme (Kap. 4.2), und dabei gleichzeitig eine Verknappung der Mittel für die bereits laufenden Programme nach sich ziehen würde. Auf der innenpolitischen amerikanischen Bühne sind derartige Koalitionsbildungen, Gründung von unterstützenden Einrichtungen (wie kleinere regionale Forschungseinrichtungen) und Lobbytum wichtige Einflußfaktoren zur Gestaltung neuer regionaler Schwerpunktprogramme. Regionale Förderungsprogramme, die einmal eingeleitet wurden, sind aber nur sinnvoll und wirkungsvoll, wenn sie als fester Bestandteil der Wirtschaftspolitik ohne Unterbrechung durchgeführt werden.

Neben das Phänomen des Regionalismus tritt die Konkurrenz zwischen den Staaten und Gemeinden um Kapital, Betriebe bzw. Arbeitsplätze und Bevölkerungsanteile. Auch wenn sich die Angebote der Staaten zur Unterstützung von Privatunternehmen bisweilen sehr ähnlich sind, bleiben die zwischen ihnen bestehenden Einkommensunterschiede und die verschiedenen Steuerarten und Besteuerungshöhen hinderlich für ihre Zusammenarbeit in den Regionalprogrammen. (Kap. 4.2) Diese regionalpolitischen, unterschiedlichen Interessen sind deshalb wichtige Faktoren, deren Einfluß bei der Durchführung der Struktur- und Förderungspolitik berücksichtigt werden muß. Hierher gehört aber auch, daß sich marktwirtschaftliche Entscheidungen und regionalpolitische bzw. -planerische Maßnahmen nur schwer übereinstimmen lassen. Mit einem schwachen Instrumentarium muß die Regionalpolitik im Makromaßstab der Tendenz zu zunehmender räumlicher Zentralisation, häufig in Kombination mit unternehmens- und kapitalmäßiger Konzentration, entgegenarbeiten sowie gegen die Persistenz bestehender Standortzentren angehen, was nur in wenigen Fällen gelingt.

Mit der Einrichtung neuer Institutionen und Organisationen

auf der Bundesebene hat die "Desorganisation" im bürokratischen Apparat eher zugenommen, weil die Zuständigkeitsfrage für die Antragsteller nicht durchsichtiger geworden ist, die notwendigen Kommunikations- und Koordinierungsschritte vervielfältigt wurden und länger dauernde Bearbeitungszeiten von Projekten zur Folge hatten. Die "turf"-Politik der Ministerien konnte nicht abgebaut werden, da selbst Auflagen die Bundesbehörden nicht dazu veranlaßten, ihre Zusammenarbeit von übergreifenden Gesichtspunkten leiten zu lassen. Eigeninteressen, konkurrierendes Verhalten, Aufgaben- und Bearbeitungsroutine waren nach wie vor Faktoren, die die verwaltungspolitischen Intentionen der regionalen Organisationen behinderten. (Kap. 4.3)

Die Bereitstellung von Arbeitsplätzen in den geförderten Regionen beruhte auf dem Konzept der regionalen Attraktivitätssteigerung durch öffentliche Investitionen und einem Wirtschaftswachstum ("trickling down"-These), das zusätzlich durch Entwicklungs- und Anreizmittel der öffentlichen Hand für private Unternehmen unterstützt werden konnte. Die wichtigsten Instrumente bildeten staatliche und bundesstaatliche Stimulierungsmittel wie Steuerbegünstigungen, Industrie- und Entwicklungsobligationen und Darlehen bzw. Darlehensgarantien, die unter besonderen Bedingungen für ausgewiesene Gebiete bereitgestellt wurden. Die Politik des Bundes lief darauf hinaus, zentrale Zusatzinstanzen zu schaffen (These B 1; "institutional economics", These C 4) über die Hilfgelder in Problemgebiete geleitet werden sollten ("funding conduits"), was als Mechanismus einer gezielten, redistributiven Ressourcenpolitik gesehen werden kann (These B 1). Im Sinne dieser Politik dienten regionale Entwicklungs- und Unterstützungsmaßnahmen als reaktive Anpassungsschritte ("planned regional adjustment") für den Anschluß und die weitere funktionale Integration von wirtschaftsstrukturell und sozial benachteiligten Teilgebieten

in die Gesamtwirtschaft (These C 1 und A 1).¹ Damit fiel ihnen gleichzeitig eine regionsinterne wie nationale Stabilisierungsfunktion zu, die von den Programmen aber nur zum Teil erfüllt werden konnte, weil ihr Beitrag und ihre Wirksamkeit auf wirtschaftlichem und sozialem Gebiet zu gering blieb. These B 2, die die nationale wie regionale sozioökonomische Stärkung betraf, kann deshalb in diesem Umfang nicht aufrechterhalten werden, sondern muß auf den regionalen öffentlichen Infrastrukturbereich beschränkt werden. Alternative Ansätze, wie sie in den theoretischen Ausführungen zum Territorialkonzept vorgestellt wurden, haben bis in die jüngste Zeit hinein keinen Eingang in die offizielle Regionalpolitik und -planung gefunden, wengleich von akademischer Seite vereinzelt Vorschläge dazu unterbreitet wurden (Bekräftigung der These A 1).² Ausführungen, die eine zentrale Koordinierung und Kontrolle gegenüber den fraktionierten Gebietskörperschaften vorsehen, waren z.B. auch im Appalachian Regional Development Act und im Public Works and Economic Development Act ent-

1 Das integrative Entwicklungsprinzip wird besonders in einem Redebeitrag im U.S. Senat deutlich, wo u.a. als Begründung der Hilfeleistungen für Appalachia der Verlust von 12 Mrd. Dollar für das nationale Bruttosozialprodukt im Jahre 1965 angeführt wurde. Der Sprecher führte dies auf den wirtschaftlichen Entwicklungsstand der Region zurück. Congressional Record-Senate. Proceedings and Debates of the 89th Congress, 1st Session. Vol. 111, Part 2, Washington, D.C. 1965, S. 1675. Im Repräsentantenhaus wurde ähnlich argumentiert: "... this is one way for America to express its belief that the free enterprise, capitalistic system is not standing still, moving sideways, but rather moving forward and ever expanding." Congressional Record-House. Proceedings and Debates of the 89th Congress, Vol. 111, Washington, D.C. 1965, S. 20348.

2 Z.B. Sullam, C., M. Storper, D. Pittman, A. Markusen (1978): Montana: A Territorial Planning Strategy. Institute of Urban and Regional Development. Working Paper 294, University of California, Berkeley.

halten (These B 1). Auf der Grundlage der "multi county"-Einheiten (z.B. den Economic Development Districts) mußten als Voraussetzung für Bundeshilfe wirtschaftliche Entwicklungspläne entworfen werden, die eine Absprache mehrerer Gebietskörperschaften erforderten. Die Ergebnisse der Koordinierungsanstrengungen entsprachen jedoch nicht den Erwartungen, weil es ihnen an der notwendigen fachlichen und vor allem politischen Kompetenz mangelte, die erhoffte, inhaltlich-zusammenführende Funktion auszuüben. Wenn die Arbeitsweise auch nicht befriedigte, so wurde es im Falle der Federal Regional Councils schon als Erfolg bewertet, überhaupt mehrere Behörden in einem "Feldgremium" vereint zu haben.

Im allgemeinen berücksichtigt die Regional- und Planungspolitik die politische Realität und Komplexität zu wenig. Gerade bei der Umstrukturierung der bundesstaatlichen Politik oder der Einflußnahme auf übergreifende Problemlösungen wird der Faktor der bürokratischen Macht und ihre ungleiche Verteilung übersehen, falsch eingeschätzt oder heruntergespielt. Weil die Zentralen der Exekutive vornehmlich eine bereinigte, gestufte Struktur von Verantwortlichkeiten im Blickfeld haben, werden Konkurrenz und Zuständigkeitskonflikte der Bürokratiezweige weitgehend ausgeklammert. Außerdem wird kaum gesehen, daß auch regionale und kommunale Entwicklungsentscheidungen nicht als ad hoc-Politik getroffen werden, sondern in evolutionären, politisch-gesellschaftlichen Prozessen entstehen. An ihnen sind eine große Zahl von öffentlichen und privaten Organisationen beteiligt, die manchmal nur einen kleinen Ausschnitt des wirtschaftlichen und sozialen Spektrums kontrollieren. Gruppen und Organisationen fällen ihre Entscheidungen vornehmlich nach eigenen Interessen und Nutzen. Geographische Untereinheiten erfüllen in einer Region oft besondere wirtschaftliche und ökologische Funktionen, aus denen Forderun-

gen zu ihrer Sicherung und Bewahrung abgeleitet werden. Kommunale Selbstverwaltungen bestehen aus Gründen der Dienstleistungsversorgung, Steuer- und Ausgabenkontrolle nachdrücklich auf ihrer politischen Autonomie, die sie unter keinen Umständen eingeschränkt sehen wollen. Was als vielpoliges, kaum durchschaubares Aktivitätsbild in Erscheinung tritt, ist elementarer, integraler und unlösbarer Bestandteil im Basisprozeß amerikanischer Politik. Lokale Selbständigkeit und organisatorische Komplexität stehen daher den administrationsstrukturellen, zentralisierenden Bestrebungen des Bundes entgegen, wie sie im Rahmen der Regionalprogramme als effizienzsteigernde Zusammenfassung von Verwaltungseinheiten (EDDs, LDDs), zentraler Koordination (FRCs) und hierarchischer Integration angestrebt wurden (These B 1). Zahllose politische Lokalkonflikte wurden durch diesen zentralistischen Reformismus ausgelöst oder neu belebt, die den Arbeitsbeginn der neuen Einrichtungen z.T. verzögerten und in Einzelfällen verhinderten. (Kap. 4.3)

Die Funktion des regionalpolitischen Organisationsbaus bietet insgesamt ein doppelseitiges Bild. Zum einen zielen die hierarchische Verwaltungsstufung und die koordinativen Zentralisierungstendenzen im institutionellen Planungsprozeß auf die Straffung und Stärkung des bundesstaatlichen Verwaltungsmanagements (These B 1), zum anderen stellt diese Politik mit ihrer räumlichen Vorgehensweise und den besonderen Organisationsformen in der Bund-Staaten-Zusammenarbeit eine experimentelle und verwaltungsreformistische Linie dar, die sich in innovativer Weise und flexibler Form vom gewohnten Verwaltungsschematismus der Ministerialbürokratien abhebt (These C 5). These B 1, die den Zentralismus und Bürokratismus betrifft, kann aufgrund dieser Ergebnisse nicht in ihrem vollen Aussagegehalt aufrecht erhalten werden, sondern muß in der entsprechenden Weise differenziert werden.

In den meisten Einrichtungen waren die formal-rechtlichen bzw. die Ausführungsbestimmungen über Fragen der Planungsdemokratie wie lokale Beteiligung, Interessenvertretung und Mitbestimmung nicht ausreichend gelöst. Wahrscheinlich waren aber auch die Anreizmittel und die Ausstattung durch den Bund zur Bildung und Stärkung der subregionalen Planungsdistrikte zu schwach gestaltet, um in den örtlichen Zerreibungsprozessen besser bestehen zu können. Gerade in diesen Fällen trugen die Planungs- und Entwicklungsgremien mit dazu bei, den Eindruck zu vertiefen, öffentliche Einrichtungen seien bei der Lösung von Problemen politisch impotent und fachlich inkompetent. Derartige Vorwürfe wurden des öfteren gegenüber staatlichen Aktivitäten erhoben, weil sie als ineffizient galten, der Öffentlichkeit jedoch hohe Kosten aufbürdeten.

Die Praktizierung regioanler Planungspolitik führte jedoch nicht zu innerstaatlichen Krisen (These C 5), obwohl in den Legislativen einzelner Staaten (z.B. Kentucky) bei der Einführung von Planungsgesetzen und damit verbundener Reorganisation der staatlichen Verwaltung tiefe Meinungsgegensätze ausgetragen wurden, weil davon parteipolitische Einflußnahmen und Kontrollmöglichkeiten abhingen. Verwaltungsorganisatorische, personelle und konzeptionelle Veränderungen blieben aber nicht auf die Einführungsphase beschränkt, sondern traten auch nach Regierungswechseln ein, worunter die Kontinuität der Programmausführung gelitten hat.

Die Aussicht auf vermehrte Bundesgelder und die konventionelle Ausrichtung auf den Infrastrukturausbau veranlaßte die Staaten, welche selbst auf derartige Programme gedrängt hatten, die damit verknüpften Bedingungen zu akzeptieren. Diese Entscheidung wurde ihnen dadurch erleichtert, daß sie die in den Gesetzen vorhandenen Handlungsspielräume nutzen konnten. Das taten sie z.B. bei der Mitbestimmungsfrage in den

lokalen Entwicklungsdistrikten und bei den Erfordernissen, staatliche Regionalpläne aufzustellen. Sie erfüllten derartige Auflagen weitgehend formal, ohne daß sie befürchten mußten, deswegen seitens der ARC oder des DOC benachteiligt zu werden bzw. Projektgelder zu verlieren. In der mangelnden Qualität der Regionalpläne bestand eine der Schwächen der einzelstaatlichen Planerstellung, die immer wieder zu Beanstandungen und Überarbeitung Anlaß gab.

Die "growth center"-Strategie oder der "zentrierte Dezentralisierungsansatz" stellt in den Regionalplänen die gebräuchlichste Vorgehensweise zur räumlichen Investitionsfestlegung dar (ARDA, Title V-Kommissionen, EDA). Die Bestimmung der Wachstumszentren beruhte aber meist nicht auf empirischen Untersuchungen, sondern auf Opportunitätserwägungen, bzw. auch auf politischen Gesichtspunkten. Vielen Staaten fehlte eine nach Zielsetzung und abgestimmtem Mitteleinsatz gegliederte Handlungsstrategie, die über die Sammlung und Aufstellung von Investitionsvorhaben hinausging. Gründliche Analysen der Gesamtproblematik mit der Aufstellung sachlicher Prioritäten, Zeitplänen, realistischen Lösungs- und Finanzierungsvorschlägen sowie Ausführungen zu sozialen Auswirkungen und alternativen Strategien kamen in diesen Plänen nicht vor.

Im Gegensatz zu den Linienverwaltungen mit nationsweiter Zuständigkeit wurde die bundesstaatliche Struktur- und Förderungspolitik räumlich selektiv angewandt (z.B. Appalachia, Title V-Kommissionen) und stellt damit Regionalpolitik im engeren Sinne dar (These A 2). Eine das gesamte Territorium der USA umfassende Politik existierte nicht, war aber vor der Auflösung der Title V-Kommissionen in den Jahren ihrer schrittweisen geographischen Ausweitung eine denkbare Möglichkeit. Damit wäre aber gerade das schwächste Instrument in der Reihe der regionalen Entwicklungsorganisationen in

weiten Teilen der USA zur Anwendung gekommen. Die Erwartungen, die den Hilfsprogrammen der sechziger Jahre aus der Öffentlichkeit und der betroffenen Bevölkerung entgegengebracht wurden, sind sicherlich nicht erfüllt worden, was aber nicht allein der aktuellen Funktion und administrativen Praxis anzulasten ist, sondern der gesamten Konzeption. Danach wird der privatwirtschaftlichen Seite eine erhebliche Bedeutung bei der Zielverwirklichung beigemessen, die aber unter den Bedingungen eines stagflationären Wirtschaftsverlaufs in den siebziger Jahren und unter den Nachteilen ungünstiger Standorte trotz Subventionshilfen nicht in der Lage oder gewillt war, dieser Aufgabe in stärkerem Maße gerecht zu werden. Im Sinne des "trickle down"-Effekts sind diese Investitionen in der Tat nur "tropfenweise" wirksam geworden (These A 3).¹

Diese Form einer Eingriffs- und Verteilungspolitik zum Ausbau und zur Förderung strukturschwacher Gebiete hatte in ihren Anwendungsbereichen keine gesellschaftlich transformierende Funktion, wenn dies z.B. von der Funktion der TVA auch mitunter behauptet wurde. Der Grund liegt in der Systemkonformität der Maßnahmen, die zwar von zahlreichen Konflikten begleitet werden, den rechtlichen und politischen Rahmen aber nicht sprengen. Die staatliche Intervention mit ihren Planungen und Finanzierungsverfahren betrifft im wesentlichen den öffentlichen Bereich, während die Einflußnahme auf

1 Anders für städtisch dominierte Regionalkomplexe. Greenfield führte z.B. eine Studie über den Durchsickerungseffekt ("trickling down") wirtschaftlichen Wachstums zur Verringerung von Armutserscheinungen in sog. MCA-Hinterlands ("multycounty areas") durch. Als Ergebnis stellte er fest, daß in derartigen "counties" wirtschaftliches Wachstum sich signifikant und direkt auf den Abbau von Armut ausgewirkt hatte. Er sieht dies als Unterstützung der "trickling down"-These an. Greenfield, Stuart J. (1976): Growth and Poverty. An Analysis in Trickling Down in a Regional Context. Growth and Change, Vol. 7, No. 3, S. 20-25.

die unternehmerische Seite dem üblichen Anreizmodell und Starthilfekatalog folgt. Eine a priori Abstimmung oder Festlegung von öffentlichen und simultanen privaten Investitionen hat es nicht und kann es nicht geben, weil derartige Absprachen den Freiheits- und Entscheidungsraum der Wirtschaftssubjekte tangieren bzw. einschränken würden.

Im Grunde kann mit dem regionalen Ansatz, wie er hier praktiziert wurde, nur wenig erreicht werden (mit Ausnahme der besonderen Aufgabenstellung der TVA), weil er institutionell ein Randphänomen und damit in der Regel finanziell eng bemessen ist, und wie die Folgen politischer Ablösungen in Washington zeigen, einer unsicheren Zukunft ausgesetzt ist (These C 2). Regionalpolitik ist eingebettet in die allgemeine Wirtschaftspolitik und damit in die gesamte Gesellschaftspolitik, die der ideologischen Ausrichtung der jeweiligen Regierung in bestimmtem Maße folgt. Wie die Debatten im Kapitol nachweisen, unterlag die Fortführung der regionalen Hilfsprogramme in stärkerem Maße Effizienz-Argumenten und politischen Überlegungen als sozialen und wohlfahrtsstaatlichen Gesichtspunkten (These C 2), die ursprünglich das öffentliche Bewußtsein und das Betreiben von Gesetzesinitiativen geprägt hatten. Programme, die z.T. für chronische Notgebiete entworfen und durchgeführt wurden und als langfristige Maßnahmen gesehen werden müssen, unterliegen auf diese Weise nationalen politisch-ideologischen Trends, die sie einer "stop and go"-Prozedur unterwerfen können oder sogar ihre Beendigung bedeuten. Armutsregionen, wie ländliche Rückstandsgebiete oder die Kohleabbaugebiete in den Appalachen, die dem zyklischen historischen Prozeß der Ressourcenausbeutung ausgesetzt waren, werden mit den bisher angewandten Programmen und Hilfsmaßnahmen bzw. unter den aufgezeigten unsicheren politischen Bedingungen nicht den angestrebten internen Ausbau und die wirtschaftliche Stärkung erfahren können, die zu einem sichtbaren Abbau von regiona-

len Disparitäten führen und es ihnen ermöglichen würde, den scharfen Wettbewerb mit den wirtschaftlich führenden Staaten und Regionen zum Vorteil ihrer Bevölkerungen erfolgreicher bestehen zu können.

L i t e r a t u r v e r z e i c h n i s

- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1972):
Multistate Regionalism. A - 39, Washington, D.C.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1973):
Regional Decision Making: New Strategies for Substate
Districts. Substate Regionalism and the Federal System.
A-43, Vol. I, Washington, D.C.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations (1981):
The Federal Role in the Federal System: The Dynamics of
Growth, An Agenda for American Federalism: Restoring
Confidence and Competence. A-86, Washington, D.C.
- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1970); Hand-
wörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. (2. Aufl.),
Hannover.
- Alonso, W. (1968): Aspects of Regional Planning and Theory
in the United States. Conference Working Paper No. 87, o.O.
- Alonso, W. (1977): New National Concerns and Regional Policy.
In: New Directions in Federal Economic Research. National
Bureau of Economic Research, Vol. 4, No. 3, S. 355-374.
- Allen, K. (ed.), (1979): Balanced National Growth. Lexington.
- Altmann, A. (1973); Faktorenanalytische Untersuchung zur re-
gionalwirtschaftlichen Situation und Entwicklung in Nieder-
sachsen. Raumforschung und Raumordnung, H. 5/6, S. 258-267.
- Ante, U. (1981): Politische Geographie. Braunschweig.
- Appalachian Regional Development Act of 1965. Public Law
89-4, 89th Congress, March 9, 1965.
- Appalachian Regional Commission (1968): State and Regional
Development Plans in Appalachia. Washington, D.C.
- Appalachian Regional Commission (1979): A Report to the
Congress on the Continuation of the Appalachian Regional
Commission. Washington, D.C.
- Appalachian Regional Commission (1978, 1980): 1978 Annual
Report, 1979 Annual Report. Washington, D.C.
- Appalachian Regional Commission (1981): 1980 Annual Report.
Washington, D.C.
- Aronowitz, S. (1975): Modernizing Capitalism. Social Policy,
Vol. 6, No. 1, S. 19-24.
- Arwel, Edward J. (1971): The Beginnings of a New Era-
Regional Planning in the USA During the 1960's. Journal of
the Town Planning Institute, 57, 5, S. 219-225.
- Banfield, Edward C. (1971): Revenue Sharing in Theory and
Praxis. The Public Interest, No. 23, S. 33-45.

- Bargmann, R. (1955): Signifikanzuntersuchungen der einfachen Struktur in der Faktoren-Analyse. Mitteilungsblatt für mathematische Statistik, 7. Jg., S. 1-24.
- Barnes, P. (1974): Back-Door Socialism. Reflections on TVA. Working Papers for a New Society, Vol. II, No. 3, S. 26-35.
- Beckmann, N. (1981): Intergovernmental Relations: The Future is Now. Public Administration Review, Vol. 41, No. 6, S. 693-701.
- Berry, Brian J.L. (1965): Identification of Declining Regions: An Empirical Study of the Dimensions of Rural Poverty. In: Wood, W. Donald, Richard S. Thoman (eds.), (1965): Areas of Economic Stress in Canada. Kingston, Ontario.
- Beyle, T.L., S. Seligson, Deil S. Wright (1969): New Directions in State Planning. Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXV, No. 5, S. 334-339.
- Binkley, Clark S., Richard D. Tabors (1980): Towards a Single System of Substate Regions. A Louisiana Case Study. Growth and Change, Vol. 11, No. 1, S. 20-28.
- Boesler, Klaus-A. (1974): Gedanken zum Konzept der politischen Geographie. Die Erde, 105. Jg., H. 1, S. 7-33.
- ders., (1980): The Impact of the Federal System on Regional Development. Erstes amerikanisch-deutsches Seminar vom 29.9.1979-13.10.1979. Erdkunde, Bd. 34, H. 1, S. 74/75.
- ders., (1982): Raumordnung. Erträge der Forschung, Bd. 165, Darmstadt.
- Bolan, Richard, S. (1973): Planning and the New Federalism. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, No. 4, S. 226-228.
- Boustedt, O. (1975): Grundriß der empirischen Regionalforschung. Teil I: Raumstrukturen. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 4, Hannover.
- Branch, Melville C. (1977): Limits to Comprehensive Planning. Geoforum, Vol. 8, No. 3, S. 99-111.
- Brand, U. (1968): Die Entwicklung der Industrie in den Südstaaten der USA. Marburger Geogr. Schriften, H. 36, Marburg.
- Breuer, H. (1973): Die industrielle Entwicklung in Connecticut: Rezession oder Strukturkrise? Erdkunde, Bd. XXVII, S. 131-139.
- ders., (1973): Die "Capitol Region Hartford, Conn." Aachener Geographische Arbeiten, H. 6, Wiesbaden.
- Britt, Robert D. (1971): The Appalachian Regional Development Program. Growth and Change, Vol. 2, No. 3, S. 3-13.
- Browning, Clyde E., W. Gesler (1979): The Sun Belt - Snow Belt: A Case of Sloopy Regionalizing. Professional Geographer, Vol. 31, No. 1, S. 66-74.

- Brunn, Stanley, D., Wayne L. Hoffman (1969): The Geography of Federal Grants-in-Aid to States. Economic Geography, Vol. 45, No. 3, S. 226-238.
- Business Week v. 4.8.1973. New England: What Replaces the Old Industry ?
- Business Week vo. 17.5.1976. The Second War Between the States. Special Report.
- Callahan, N. (1980): TVA. Bridge Over Troubled Waters. Cranbury, N.Y.
- Cameron, Gordon C. (1969): Das regionale Problem in den Vereinigten Staaten. Einige Gedanken zu einer entwicklungsfähigen Bundespolitik. Institut für Raumordnung. Informationen. 19. Jg., Nr. 13/14, S. 381-415.
- ders., (1970): Regional Economic Development. The Federal Role. Washington, D.C.
- ders., (1977): Reexamining the Case for Federal Involvement in the Market Economy after a Prosperous Decade. In: Directions in Federal Economic Development Programs. Explorations in Economic Research. National Bureau of Economic Research. Vol. 4, No. 3, S. 375-389.
- Caputo, David A. (ed.), (1975): General Revenue Sharing and Federalism. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 419.
- Chinitz, (ed.), (1978): The Declining Northeast. Demographic and Economic Analyses. New York.
- Cohen, Richard E. (1982): Wait Till Next Year. National Journal, Vol. 14, No. 9, S. 381-383 (New Federalism).
- Commerce Clearing House (Inc.), (1976): State Tax Guide. Taxes by States. New York, Chicago, Washington, D.C.
- Committee on Public Works (1967): Economic Development Acts. 90th Congress, 1st Session. Washington, D.C.
- Committee on Public Works, U.S. House of Representatives (1974): A National Public Works Investment Policy. Background Papers. 93rd Congress, 2nd Session, Washington, D.C.
- Commonwealth of Massachusetts, Executive Department (1976): An Economic Development Program for Massachusetts. Boston.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. XXII, No. 4, Jan. 1965.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. XXXIV, No. 24, June 1976.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 1, Jan. 1979.
- Congressioanl Quarterly, Weekly Report, Vol. 37, No. 15, April 1979.

- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 38, No. 8, Feb. 1980.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 38, No. 48, Nov. 1980.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 11, March 1981.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 17, April 1981.
- Congressional Quarterly, Weekly Report, Vol. 39, No. 27, July 1981.
- Congressional Record-Senate, Proceedings and Debates of the 89th Congress, 1st Session, Vol. 111, Part 2, Washington, D.C. 1965.
- Congressional Research Service, Library of Congress (1973): *Toward a National Growth Policy: Federal and State Developments in 1972*. 93rd Congress, 1st Session, Senate Doc. No. 93-19, Washington, D.C.
- Cumberland, John H. (1971): *Regional Development Experiences and Prospects in the United States of America*. Mouton, Paris, The Hague.
- Derthik, M. (1974): *Between State and Nation. Regional Organizations of the United States*. Washington, D.C.
- Devino, W. Stanley, Arnold H. Raphaelson, James A. Storer (1966): *A Study of Textile Mill Closings in Selected New England Communities*. University of Maine Studies, 2nd Series, No. 84, Orono.
- Dewey, J. (1917): *The Need for Recovery of Philosophy*. In: *Creative Intelligence Essays in the Pragmatic Attitude*. New York.
- ders., (1920): *Reconstruction in Philosophy*. New York.
- ders., (1925): *Experience and Nature*. Chicago.
- Ehringhaus, H. (1971): *Der kooperative Föderalismus in den Vereinigten Staaten*. Frankfurt am Main.
- Eichler, G. (1976): *Struktur und Standortveränderungen der US-amerikanischen Industrie 1960-70*. Geogr. Rundschau, H. 2, S. 41-49.
- Eisenmenger, R.W. (1967): *The Dynamics of Growth in New England's Economy 1870-1964*. Middletown, Conn.
- Elazar, Daniel J. (1964): *Federal-State Collaboration in the Nineteenth Century United States*. In: Wildavski, Aaron (ed.), (1967): *American Federalism in Perspective*. Boston, S. 190-222.
- ders., (1965): *The Shaping of Intergovernmental Relations in the Twentieth Century*. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 359, S. 10-22.

- ders., (1967, 3rd pr.): American Federalism: A View from the States. New York.
- ders., (1974): The New Federalism - Can the States be Trusted ? The Public Interest, No. 35, S. 89-102.
- Estall, Robert C. (1966): New England, A Study in Industrial Adjustment. London.
- Fain, Tyrus G., Katharine C. Plant, R. Milloy (eds.), (1977): Federal Reorganization: The Executive Branch. Public Documents Series. New York, London.
- Faux, G. (1972): Absentee Owners of America - Colonial New England. The New Republic, Vol. 167, No. 20, S. 16-19.
- First National Bank of Boston (1972): The Manufacturing Structure of New England. The Alternative Before Us. Boston.
- dies., (1972): Prospects for the New England Economy. Boston.
- dies., (1976): New Federal Policy Directives for the Northeast. Boston.
- Florida Department of Commerce (1980): Florida and the Forty-Nine. Tallahassee.
- Flowers, George A., Jerome S. Legge, Paul E. Radford, David H. Wiltsee (1981): Targeting Funds for Economic Development in Rural Georgia. The Experience of the Georgia Department of Community Affairs. Public Administration Review, Vol. 41, No. 4, S. 485-488.
- Frederickson, H. George, Charles R. Wise (eds.), (1977): Public Administration and Public Policy. Lexington, Mass., Toronto.
- Friedmann, J., W. Alonso (eds.), (1964): Regional Development and Planning. A Reader. Cambridge, Mass.
- Friedmann, J., C. Weaver (1979): Territory and Function. The Evolution of Regional Planning. London.
- Fürntratt, E. (1969): Zur Bestimmung der Anzahl interpretierbarer gemeinsamer Faktoren in Faktoranalysen psychologischer Daten. Diagnostica, Bd. 15, S. 62-75.
- (The) "Full Employment and Balanced Growth Act of 1976". Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 2, S. 56-68.
- Galbraith, John K., H. Wallich (1976): The Case for and against National Economic Planning. Challenge, The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 1, S. 30-38.
- Gauthier, Howard L. (1973): The Appalachian Development Highway System: Development for Whom ? Economic Geography, 49, S. 103-108.

- Geisenberger, S., W. Mälich, J.H. Müller, H. Strassert (1970): Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen. Eine theoretische und empirische Analyse anhand von Kennziffern unter Verwendung von Faktoren- und Diskriminanzanalyse. Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abh. 59.
- Genovese, Nicola M., G. Sobbrío (1973): Regional Inequality and the Market Mechanism - A Comment. *Kyklos*, Vol. XXVI, S. 621-623.
- Gere, Edwin A. (1968): Rivers and Regionalism in New England. Bureau of Government Research, University of Massachusetts, Amherst.
- Goodwin, Craufurd D. (1976): National Economic Planning. A Historical Review. *Economic Impact*, No. 3, S. 8-15.
- The Governor's View on Federal State and State-Local Relations. *Public Administration Review*, Vol. XXX, No. 1, S. 27-42.
- Grabow, S., A. Heskin (1973): Foundations for a Radical Concept of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 39, No. 2, S. 106-114.
- Graham, Otis L. (1976): Toward a Planned Society. From Roosevelt to Nixon. New York.
- Greenfield, Stuart J. (1976): Growth and Poverty. An Analysis of Trickle Down in a Regional Context. *Growth and Change*, Vol. 7, No. 3, S. 20-25.
- Grodzins, M. (1960): The Federal System. In: Goals for Americans. The President's Commission on National Goals. Englewood Cliffs.
- Hansen, Niles M. (1966): Some Neglected Factors in American Regional Development Policy. *Land Economics*, 42, S. 1-9.
- ders., (1970): Rural Poverty and the Urban Crisis. A Strategy for Regional Development. Bloomington, London.
- ders., (1970): How Regional Policy Can Benefit from Economic Theory. *Growth and Change*, Vol. 1, No. 1, S. 20-27.
- ders., (1971): Intermediate-Size Cities as Growth Centers. Applications for Kentucky, the Piedmont Crescent, the Ozarks and Texas. New York, Washington, London.
- ders., (1973): The Future of Nonmetropolitan America. Studies in the Reversal of Rural and Small Town Population Decline. Lexington, Mass. Toronto, London.
- ders., (1980): Policies for Nonmetropolitan Areas. *Growth and Change*, Vol. 11, No. 2, S. 7-13.
- Hantschel, R., E. Tharun (1980): Anthropogeographische Arbeitsweisen. Braunschweig.

- Harman, Douglas B. (1970): The Bloc Grant: Readings from a First Experiment. *Public Administration Review*, Vol. XXX, No. 2, S. 141-153.
- Harrington, M. (1975): Planning for Social Change. *Social Policy*, Vol. 6, No. 3, S. 49-52.
- Harrington, Michael J. (o.J.): A Proposal for the Creation of a Regional Capital Development Bank. Ms., 39 S. o.O.
- Harris, Seymour E. (1952): The Economics of New England. Case Study of an Older Area. Cambridge, Mass.
- Harrison, B., S. Kanter (1976): The Great State Robbery. Working Papers for a New Society, Vol. IV, No. 1, S. 57-66.
- dies., (1978): The Political Economy of State "Job-Creation" Business Incentives. In: Sternlieb, G., James W. Hughes (eds.): *Revitalizing the Northeast. Prelude to an Agenda*. New Brunswick, 1978.
- Hearle, Edward, F.R. (1968): Regional Commissions: Approach to Economic Development. *Public Administration Review*, Vol. XXVIII, No. 1, S. 15-18.
- Heilbroner, Robert L. (1976): National Economic Planning. The Need. *Economic Impact*, No. 3, S. 20-25.
- Hessing, Franz J. (1966): Drei Jahrzehnte Tennessee Valley Authority. *Raumforschung und Raumordnung*, H. 3, S. 120-129.
- Hirschman, Albert O. (1958): The Strategy of Economic Development. New Haven.
- Historical Statistics of the United States, Colonial Times to 1970. Bicentennial Edition, Part 1, Washington, D.C., 1975.
- Hobday, Victor C. (1969): Sparks at the Grassroots. Municipal Distribution of TVA Electricity in Tennessee. Knoxville.
- Hodge, Clarence L. (1968 repr.): The Tennessee Valley Authority: A National Experiment in Regionalism. New York.
- Hofmeister, B. G. Kluczka, K. Lenz (1979): The Impact of the Federal System in Regional Developments. Bericht über ein deutsch-amerikanisches Seminar vom 29. Sept. bis zum 13. Oktober 1979 in Austin, Texas. *Die Erde*, 110. Jg., H. 4, S. 315-317.
- Hoffman, George W. (1981): Federalism and Regional Development. Case Studies on the Experience in the United States and the Federal Republic of Germany. Austin.
- Hoink, Daniel B. (1976): Industrial Development: how the six states rate. *The New Englander*, Vol. 23, No. 3, S. 31-33.

- Hufschmidt, Maynard M. (1969): Regional Planning. Challenge and Prospects. New York, Washington, London.
- Humphrey, H. (1976): The New Humphrey-Hawkins Bill. Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 19, No. 2, S. 21-29.
- Initiative Committee for National Economic Planning (1975): For a National Economic Planning System. Social Policy, Vol. 5, No. 6, S. 17-19.
- Isard, W. (1956): Location and Space Economy. New York.
- Isserman, Andrew M., Karen L. Majors (1978): General Revenue Sharing: Federal Incentives to Change Local Government? Journal of the American Institute of Planners, Vol. 44, No. 3, S. 317-327.
- Jackson, G., G. Masnick, R. Bolton, S. Bartlett, J. Pitkin (1981): Regional Diversity. Growth in the United States, 1960-1990. Boston.
- Kentucky Area Development Office (1967): Development Data. Upper Kentucky Development Area. o.O.
- King, Resa W. (1976): NE's Top 200 firms - how do they rank? The New Englander, Vol. 23, No. 2, S. 35-40.
- Kinnard, W. (ed.), (1968): The New England Region. Problems of a Mature Economy. Center for Real Estate and Urban Economics. The University of Connecticut, Storrs.
- Klosterman, Richard E. (1978): Foundations for Normative Planning. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 44, No. 1, S. 37-46.
- Knop, H. (ed.), (1974): The Tennessee Valley Authority Experience. Proceedings of the First Conference on Case Studies in Large Scale Planning Projects. Oct. 28 - Nov. 1, 1974, International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg.
- Krumme, G. (1979): Corporate and Regional Development in the American Federal System: Theory and Policy Perspectives. 26 S. Paper prepared for the United States - German Seminar on: "Regional Development Under a Federalist System". Austin.
- Landwehr, R. (1976): Zur Verwendung der Faktorenanalyse in der Raumforschung und Raumplanung. Raumforschung und Raumordnung, H. 5, S. 207-214.
- Lauschmann, E. (1973): Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 2, 2. Aufl., Hannover.
- LeGates, Richard T., Mary C. Morgan (1973): The Perils of Special Revenue Sharing for Community Development. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, No. 4, S. 254-264.

- Leibfried, S. (1975): Die Verwaltung der etatistischen Reserve. *Leviathan*, Nr. 4, S. 473-507.
- Lenz, K. (1976): Entwicklung und Ausprägung des Nord-Süd-Gegensatzes in den USA. *Geogr. Rundschau*, H. 12, S. 497-506.
- Leontief, W. (1976): National Economic Planning: Methods and Problems. *Challenge. The Magazine of Economic Affairs*, Vol. 19, No. 3, S. 6-11.
- Lepawsky, A. (1949): *State Planning and Economic Development in the South*. Kingsport.
- ders., (1976): The Planning Apparatus: A Vignette of the New Deal. *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 42, No. 1, S. 16-32.
- ders., (1969): *Community and Regional Planning*. American Institute of Planners, Vol. XXXIV, No. 2, S. 66-80.
- ders., (1968): The Economic Development Districts: New Planning Regions. *Urban Affairs Quarterly*, Vol. III, No. 3, S. 81-102.
- Levin, Melvin R. (1969): *Community and Regional Planning. Issues in Public Policy*. New York, Washington, London.
- Levitan, Sar A. (1964): *Federal Aid to Depressed Areas. An Evaluation of the Area Redevelopment Administration*. Baltimore.
- Levitan, Sar A., Joyce K. Zickler (1976): *Too Little But Not to Late. Federal Aid to Lagging Areas*. Lexington, Mass., Toronto.
- Lilienthal, David E. (1945): *TVA: Democracy on the March*. New York.
- Little, Arthur D. (Inc.), (1968): *New England: An Economic Analysis. A Report Prepared for the New England Regional Commission*. Cambridge, Mass.
- ders., (1970): *Regional Action Planning Commissions - An Evaluation*. Washington, D.C.
- London, Paul A. (1978): *Revitalizing the Northeast: Making Redevelopment Politically Acceptable*. In: Sternlieb, George, James W. Hughes (eds.): *Revitalizing the Northeast. Prelude to an Agenda*. New Brunswick, 1978.
- Lovell, Catherine H. (1976): The Future of the Intergovernmental Process: Will Revenue Sharing be Continued? *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 2, S. 211-216.
- Markusen, Ann R. (1978): The Regional War for Federal Aid. *The Public Interest*, No. 53, S. 87-99.
- Martin, Curtis, H., Robert A. Leone (1977): *Local Economic Development. The Federal Connection*. Lexington.

- Mattingly, Paul F. (1981): Metropolitan Fragmentation and Governmental Competition: Some Evidence from Illinois. Bulletin of the Illinois Geographical Society, Vol. XXIII, No. 1, S. 11-19.
- Mckee, David L. (1973): Regional Inequality and the Market Mechanism. A Comment. Kyklos, Vol. XXVI, S. 624-626.
- Miernyk, William H. (1980): The Tools of Regional Development Policy. An Evaluation. Growth and Change, Vol. 11, No. 2, S. 2-6.
- Miller, S.M. (1975): Planning: Can it Make a Difference in Capitalist America ? Social Policy, Vol. 6, No. 2, S. 12-22.
- Mogulof, Melvin B. (1971): Regional Planning Clearance and Evaluation. A Look at the A-95 Process. Journal of the American Institute of Planners, Vol. XXXVII, No. 6, S. 418-422.
- ders., (1972): Federal Interagency Action and Inaction: The Federal Regional Experience. Public Administration Review, Vol. XXXII, No. 3, S. 232-240.
- Moore, John R. (1967): The Economic Impact of TVA. Knoxville.
- Morris, Richard S. (1978): Bum Rap on America's Cities. Englewood Cliffs.
- Moyer, Donald D. (1969): Northeastern Pennsylvania's Approach to Development. Appalachia, A Journal of the Appalachian Regional Commission, Vol. 2, No. 9, S. 11-17.
- Müller, J. Heinz (1973): Methoden zur regionalen Analyse und Prognose. Taschenbücher zur Raumplanung, Bd. 1, Hannover.
- Munro, John (1969): Planning the Appalachian Development Highway System: Some Critical Questions. Land Economics, 45, S. 149-161.
- Murphy, Robert T (1973): The Regional Commission System. Public Administration Review, Vol. 33, No. 2, S. 179-184.
- Myrdal, G. (1957): Economic Theory and Underdeveloped Regions. London.
- National Journal, Vol. 5, No. 7, 1973.
- National Journal, Special Report, Vol. 8, No. 26, 1976.
- National Journal, Vol. 13, No. 35, 1981.
- National Journal, Vol. 13, No. 48, 1981.
- New England Regional Commission (1969): Recommended Regional Development Plan. o.O.
- New England Regional Commission (1972): Regional Development Plan. Summary.
- New England Regional Commission (1972): Annual Report, Fiscal Year, 1972, o.O.

- New England Regional Commission (1981): Annual Report 1980. Boston.
- Newman, M. (1972): The Political Economy of Appalachia. Lexington. Toronto, London.
- ders., (1980): The Future of Multistate Regional Commissions. Growth and Change, Vol. 11, No. 2, S. 14-18.
- Newsweek: Big Government. Vol. LXXXVI, No. 24, 1975.
- Odum, Howard W. (1931): Southern Regions of the United States. Chapel Hill.
- Odum, Howard W., Harry E. Moore (1938): American Regionalism: A Cultural - Historical Approach to National Integration. New York.
- Olson, Kenneth C. (1975): The States, Governors, and Policy Management: Changing the Equilibrium of the Federal System. Public Administration Review, Vol. 35, Special Issue, S. 764-770.
- Owen, M. (1973): The Tennessee Valley Authority. New York.
- Peet, R. (1975): Rural Inequality and Regional Planning. Antipode, Vol. 7, No. 3, S. 10-24.
- Peirce, Neal R. (1976): The New England States. People, Politics, and Power in the Six New England States. New York.
- ders., (1982): Is there the Will ? National Journal, Vol. 14, No. 9, S. 374-378. (New Federalism).
- Perloff, Harvey S., Edgar S. Dunn, Eric E. Lampard, Richard F. Muth (1960): Regions, Resources, and Economic Growth. Lincoln.
- Perroux, F. (1950): Economic Space: Theory and Applications. Quarterly Journal of Economics, 64, S. 89-104.
- Philips, K. (1978): The Balkanization of America. Harper's Magazine, May 1978.
- Planning and the New Federalism. Editor's Introduction. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 39, No. 3, 1973, S. 226-228.
- (The) President's Appalachian Regional Commission (1964): A Report by the President's Appalachian Regional Commission 1964. Washington, D.C.
- Pressman, Jeffrey, L., A. Wildavsky (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or Why It's Amazing that Federal Programms Work at All. This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes. Berkeley, Los Angeles, London.

- Rauner, Robert M. (1976): Multistate Regional Development: Some Economic and Legislative Perspectives. Ms., o.O.
- Reagan, Michael D., John G. Sanzone (1981): The New Federalism. New York, Oxford (2nd ed.).
- Rees, J. (1979): The Impact of Defense Spending on Regional Industrial Change in the United States. 17 S. Paper prepared for the United States - German Seminar on: "Regional Development Under a Federalist System". Austin.
- Roehrig, Heinrich W. (1948): Die Tennessee Valley Authority. Diss. Göttingen.
- Rohatyn, F. (1982): A Raw Deal. The New York Review of Books, Vol. XXIX, No. 7, S. 23-27.
- Rondinelli, Dennis, A. (1975): Urban and Regional Development. Planning. Policy and Administration. Ithaca, London.
- ders., (1975): Revenue Sharing and American Cities: Analysis of the Federal Experiment in Local Assistance. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 41, No. 5, S. 319-333.
- Rosebaugh, David L. (1976): State Planning as a Policy-Coordinative Process. Journal of the American Institute of Planners, Vol. 42, No. 1. S. 52-63.
- Rothblatt, Donald N. (1971): Regional Planning: The Appalachian Experience. Lexington.
- ders., (1974): National Development Policy. Public Administration Review, Vol. XXXIV, No. 4, S. 369-376.
- Sale, K. (1975): Power Shift. The Rise of the Southern Rim, and Its Challenge to the Eastern Establishment. New York.
- Salvatore, D. (1972): The Operation of the Market Mechanism and Regional Inequality. Kyklos, Vol. 25, S. 518-536.
- ders., (1973): Regional Inequality and the Market Mechanism - Reply. Kyklos, Vol. XXVI, S. 627-633.
- Samuelson, Robert J. (1978): Humphrey-Hawkins Hypocrisy. National Journal, Vol. 10, No. 1, S. 28.
- Schätzl, L. (1978): Wirtschaftsgeographie 1. UTB 782, Paderborn.
- Schick, A. (1979): A Death in the Bureaucracy: The Demise of Federal PPB. Public Administration Review, Vol. 33, No. 2, S. 146-156.
- ders., (1975): The Intergovernmental Thicket: The Questions Still are Better Than the Answers. Public Administration Review, Vol. 35, Special Issue, S. 717-722.
- Schuck, Peter H. (1976): National Economic Planning: A Slogan Without Substance. The Public Interest, No. 45, S. 63-78.

- Selznick, P. (1949, repr. 1966): TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organization. New York.
- Shapek, Raymond A. (1981): Managing Federalism: Evolution and Development of the Grant-in-Aid System. Charlottesville, Va.
- Sharkansky, I. (1970): Regionalism in American Politics. Indianapolis.
- Shonfield, A. (1968): Geplanter Kapitalismus. Wirtschaftspolitik in Westeuropa und USA. Köln.
- Smith, Edward K. (ed.). (1977): New Directions in Federal Economic Development Programs. Explorations in Economic Research. National Bureau of Economic Research, Vol. 4, No. 3.
- Stanfield, Rochelle L. (1980): Carter's Urban Development Bank - Dead but not quite Buried. National Journal, Vol. 12, No. 41, S. 1700/1701.
- ders., (1982): The New Federalism. National Journal, Vol. 14, No. 9, S. 356-362.
- ders., (1982): A Radical Shift. National Journal, Vol. 14, No. 9, S. 369-374. (New Federalism).
- ders., (1982): Running Block Grants. National Journal, Vol. 14, No. 15, S. 616-620.
- Statement of Organization for the Tennessee Valley Authority. Jan. 1, 1973, o.o.
- Stauber, Leland G. (1975): Implications of Market Socialism in the United States. Polity, Vol. VIII, No. 1, S. 38-62.
- Sternlieb, G., James W. Hughes (eds.), (1978): Revitalizing the Northeast. Prelude to an Agenda. New Brunswick.
- Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operation (1967): Creative Federalism, Part 1. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate. 89th Congress, 2nd Session, Washington, D.C.
- Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works (1969): Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works. Regional Economic Development Legislation of 1969 (Part 2) U.S. Senate, 91st Congress, 1st Session, Washington, D.C.
- Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations (1973): A New Federalism. Hearings before the Subcommittee on Intergovernmental Relations of the Committee on Government Operations. United States Senate, 93rd Congress, 1st Session, Washington, D.C.

- Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works (1974): Hearings before the Subcommittee on Economic Development of the Committee on Public Works. Extension of the Public Works and Economic Development Act of 1965. U.S. Senate, 93rd Congress, 2nd Session, Washington, D.C.
- Sullam, C., M. Storper, D. Pittman, A. Markusen (1978): Montana: A Territorial Planning Strategy. Institute of Urban & Regional Development, Working Paper 294, University of California, Berkeley.
- Sundquist, James L. (1969): Politics and Policy. The Eisenhower, Kennedy, and Johnson Years. Washington, D.C.
- ders., (1969): Making Federalism Work. A Study of Program Coordination at the Community Level. Washington, D.C.
- Tabb, William K. (1975): We Are All Socialists Now: Corporate Planning for America. Social Policy, Vol. 5, No. 6, S. 27-34.
- Tennessee Valley Authority (1976): Regional Economics Project, o.O.
- ders., (1976): River Traffic and Industrial Growth. Knoxville.
- Thelen, P., G. Lührs (1971): Abgrenzung von Förderungsgebieten. Die Messung der Wirtschaftskraft und der strukturellen Gefährdung von Regionen. Schriftenreihe des Forschungsinstituts der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bd. 91.
- Time v. 8.2.1982. New Federalism or Feudalism ? Vol. 119, No. 6.
- Timmins, William M. (1972): An Analysis of Planning by Regional Councils in the United States. University of Utah, Ph.D.
- Überla, K. (1968): Faktorenanalyse. Eine systematische Einführung für Psychologen, Mediziner, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler. Berlin, Heidelberg, New York.
- Ulmer, Melville J. (1971): The Limitations of Revenue Sharing. The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 397, S. 48-59.
- ders., (1976): Taking a Dim View of Humphrey-Hawkins. The New-Republic, Vol. 74, No. 24, S. 17-19.
- United States Resources Committee (1935): The Regional Factors in National Planning. Washington, D.C.
- United States Resources Committee (1936-43): Regional Planning. 10 Vols., Washington, D.C.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1978): County and City Data Book, 1977, Washington, D.C.

- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1980):
Statistical Abstract of the United States: 1980.
Washington D.C.
- U.S. Department of Commerce, Office of Regional Economic
Coordination (1973): Summaries of Regional Commission
Development Plans. Washington, D.C.
- U.S. Department of Commerce, Economic Development Admini-
stration (1974): 1974 Annual Report. Washington, D.C.
- U.S. News and World Report vom 8.2.1982: How Cities and
States will be Hit. Vol. 92, No. 5.
- Veblen, T. (1899): The Theory of the Leisure Class. An
Economic Study of Institutions. New York.
- Vollmar, R. (1976,1): Grundriß der regionalen Entwicklungs-
politik in den USA. Raumforschung und Raumordnung, 34. Jg.,
H. 5, S. 200-206.
- ders., (1976,2): Regionalplanung in den USA. Das "Appala-
chian Regional Development Program" am Beispiel von Ost-
Kentucky, Abh. d. Geogr. Inst., Anthropogeographie,
Bd. 25, Freie Universität Berlin.
- ders., (1981): Bundesstaatliche Regionalpolitik und regiona-
le Organisationsformen in den USA. Aktuelle Programme und
Reformansätze. Raumforschung und Raumordnung, 39. Jg.,
H. 2/3, S. 65-76.
- Voppel, G. (1975): Verlagerungstendenzen der Industrie in
den Vereinigten Staaten von Amerika. Kölner Forschungen
z. Wirtschafts- und Sozialgeographie, Bd. 21, Köln,
S. 323-343.
- Walker, David B. (1972): Interstate Regional Instrumentali-
ties: A New Piece in an Old Puzzle. Journal of the Ameri-
can Institute of Planners, Vol. XXXVIII, No. 6, S. 359-
368.
- ders., (1977): The Changing Pattern of Federal Assistance
of State and Local Government. In: Frederickson, H.
George, Charles R. Wise (eds.): Public Administration and
Public Policy. Lexington, Mass., Toronto.
- ders., (1981): Toward a Functioning Federalism. Cambridge,
Mass.
- Wallich, Henry C. (1976): National Economic Planning: The
Argument. Economic Impact, No. 3, S. 16-19.
- Warren, R. (1970): Federal-Local Development Planning:
Scale Effects in Representation and Policy Making. Public
Administration Review, Vol. 30, No. 6, S. 584-595.
- Weaver, C. (1978): Regional Theory and Regionalism. Towards
Rethinking the Regional Question. Geoforum, Vol. 9,
S. 397-413.

- Weidenbaum, Murray L. (1976): National Economic Planning. The Danger. Economic Impact, No. 3, S. 26-29.
- Weinkauf, Ronald A. (1974): The Columbia Basin Project, Washington: Concept and Reality, Lessons for Public Policy. Oregon State University, Ph.D.
- Weinstein, Bernard L., Robert E. Firestine (1978): Regional Growth and Decline in the United States. The Rise of the Sunbelt and the Decline of the Northeast. New York.
- Whitman, Ray D. (1975): The Future of Revenue Sharing. Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 18, No. 3, S. 14-21.
- Widner, Ralph R. (1973): Evaluating the Administration of the Appalachian Regional Development Program. Growth and Change, 4, S. 25-29.
- ders., (1973): Transport Investment and Appalachian Development. Public Administration Review, Vol. 33, No. 3, S. 225-235.
- Wildavsky, A. (ed.), (1967): American Federalism in Perspective. Boston.
- Wilson, David E. (1979): National Planning in the United States: An Annotated Bibliography. Boulder.
- Wilson, Leonard U., L.V. Watkins (1976): How the States Plan. Challenge. The Magazine of Economic Affairs, Vol. 18, No. 6, S. 43-51.
- Wolf, L.G. (1976): National Economic Planning, a New Economic Policy for America. Antipode, Vol. 8, No. 2, S. 64-74.
- Zimmer, D.M. (1975): Jüngere Wandlungen in der Industriestruktur des Südostens der USA. Geogr. Zeitschrift, H. 1, S. 56-71.

Abhandlungen des geographischen Instituts der Freien Universität Berlin

- Band 1: K. Schröder, Die Stauanlagen der mittleren Vereinigten Staaten. Ein Beitrag zur Wirtschafts- und Kulturgeographie der USA. 1953. 96 S. mit 4 Karten, DM 12,--
- Band 2: O. Quelle, Portugiesische Manuskriptatlanten. 1953. 12 S. mit 25 Tafeln und 1 Kartenskizze. Vergriffen!
- Band 3: G. Jensch, Das Ländliche Jahr in deutschen Agrarlandschaften. 1957. 115 S. mit 13 Figuren und Diagrammen, DM 19,50
- Band 4: H. Valentin, Glazialmorphologische Untersuchungen in Ostengland. Ein Beitrag zum Problem der letzten Vereisung im Nordseeraum. 1957. 86 S. mit Bildern und Karten,
- Band 5: Geomorphologische Abhandlungen. Otto Maull zum 70. Geburtstag gewidmet. Besorgt von E. Fels, H. Overbeck und J.H. Schultze. 1957. 72 S. mit Abbildungen und Karten, DM 16,--
- Band 6: K.-A. Boesler, Die städtischen Funktionen. Ein Beitrag zur allgemeinen Stadtgeographie aufgrund empirischer Untersuchungen in Thüringen. 1960. 80 S. mit Tabellen und Karten. Vergriffen!

Seit 1963 wird die Reihe fortgesetzt unter dem Titel

ABHANDLUNGEN DES 1. GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS DER FREIEN UNIVERSITÄT BERLIN

- Band 7: J.H. Schultze, Der Ost-Sudan. Entwicklungsland zwischen Wüste und Regenwald. 1963. 173 S. mit Figuren, Karten und Abbildungen. Vergriffen!
- Band 8: H. Hecklau, Die Gliederung der Kulturlandschaft im Gebiet von Schriesheim/Bergstraße. Ein Beitrag zur Methodik der Kulturlandschaftsordnung. 1964. 152 S. mit 16 Abbildungen und 1 Karte, DM 30,--
- Band 9: E. Müller, Berlin-Zehlendorf. Versuch einer Kulturlandschaftsgliederung. 1968. 144 S. mit 8 Abbildungen und 3 Karten, DM 30,--
- Band 10: Werner, Zur Geometrie von Verkehrsnetzen. Die Beziehung zwischen räumlicher Netzgestaltung und Wirtschaftlichkeit. 1966. 136 S. mit 44 Figuren. Englisch summary. Vergriffen!
- Band 11: K.D. Wiek, Kurfürstendamm und Champs-Élysées. Geographischer Vergleich zweier Weltstraßen-Gebiete. 1967. 134 S. mit 9 Fotos, 8 Kartenbeilagen, DM 30,--
- Band 12: K.-A. Boesler, Kulturlandschaftswandel durch raumwirksame Staatstätigkeit. 1969. 245 Seiten mit 10 Fotos, zahlreichen Darstellungen und 3 Beilagen, DM 60,--
- Band 13: Aktuelle Probleme geographischer Forschung. Festschrift anlässlich des 65. Geburtstages von Joachim Heinrich Schultze. Herausgegeben von K.-A. Boesler und A. Kühn. 1970 549 S. mit 43 Fotos und 66 Figuren, davon 4 auf 2 Beilagen, DM 60,--
- Band 14: D. Richter, Geographische Strukturwandlungen in der Weltstadt Berlin. Untersucht am Profilband Potsdamer Platz — Innsbrucker Platz. 1969. 229 S. mit 26 Bildern und 4 Karten, DM 19,--
- Band 15: F. Vetter, Netztheoretische Studien zum niedersächsischen Eisenbahnnetz. Ein Beitrag zur angewandten Verkehrsgeographie. 1970. 150 S. mit 14 Tabellen und 40 Figuren, DM 19,--
- Band 16: B. Aust, Stadtgeographie ausgewählter Sekundärzentren in Berlin (West). 1970. IX und 151 S. mit 32 Bildern, 13 Figuren, 20 Tabellen und 7 Karten, DM 19,--
- Band 17: K.-H. Hasselmann, Untersuchungen zur Struktur der Kulturlandschaft von Busoga (Uganda). 1976. IX und 294 S. mit 32 Bildern, 83 Figuren und 76 Tabellen, DM 39,50
- Band 18: J.-H. Mielke, Die kulturlandschaftliche Entwicklung des Grunewaldgebietes. 1971. 348 S. mit 32 Bildern, 18 Abbildungen und 9 Tabellen, DM 30,--
- Band 19: D. Herold, Die weltweite Vergrößerung der Städte. Ihre Ursachen und Folgen aus der Sicht der Politischen Geographie. 1972. IV und 368 S. mit 14 Tabellen und 5 Abbildungen, DM 19,--
- Band 20: Festschrift für Georg Jensch aus Anlaß seines 65. Geburtstages. 1974. XXVIII und 437 Seiten mit Abbildungen und Karten, DM 32,--
- Band 21: V. Fichtner, Die anthropogen bedingte Umwandlung des Reliefs durch Trümmerschüttungen in Berlin (West) seit 1945. 1977. VII und 169 S., DM 22,--
- Band 22: W.-D. Zach, Zum Problem synthetischer und komplexer Karten. Ein Beitrag zur Methodik der thematischen Kartographie. 1975. VI und 121 S., DM 19,--

Die Reihe wird fortgesetzt unter dem Titel:

ABHANDLUNGEN DES GEOGRAPHISCHEN INSTITUTS — ANTHROPOGEOGRAPHIE

- Band 23: Ch. Becker, Die strukturelle Eignung des Landes Hessen für den Erholungsreiseverkehr. Ein Modell zur Bewertung von Räumen für die Erholung. 1976. 153 S., DM 29,50
- Band 24: Arbeiten zur Angewandten Geographie und Raumplanung. Arthur Kühn gewidmet. 1976. 167 S., DM 22,—
- Band 25: R. Vollmar: Regionalplanung in den USA. Das Appalachian Regional Development Program am Beispiel von Ost-Kentucky. 1976. X und 196 S., DM 18,—
- Band 26: H. Jenz, Der Friedhof als stadtgeographisches Problem der Millionenstadt Berlin — dargestellt unter Berücksichtigung der Friedhofsgründungen nach dem 2. Weltkrieg. 1977. VII und 182 S., DM 18,—
- Band 27: H. Tank, die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur einer traditionellen Sozialgruppe. Das Beispiel Old Order Amish Ohio, Indiana und Pennsylvania, USA. 1970. 170 S., DM 20,—
- Band 28: G. Wapler, Die zentralörtliche Funktion der Stadt Perugia. 1979. 132 S., DM 20,—
- Band 29: H.-D. Schultz, Die deutschsprachige Geographie von 1800 bis 1970. Ein Beitrag zur Geschichte ihrer Methodologie. 1980. 488 S., DM 32,—
- Band 30: M. Grupp, Entwicklung und sozio-ökonomische Bedeutung der Holzverarbeitenden Industrien im Südosten der Vereinigten Staaten von Amerika. 1981. XII und 188 S. mit Anhang, DM 28,—
- Band 31: G. Ramakers, Géographie physique des plantes, géographie physique des animaux und géographie physique de l'homme et de la femme bei Jean-Louis Soulavie. Ein Beitrag zur Problem- und Ideengeschichte der Geographie im achtzehnten Jahrhundert. 1981. II und 205 S. mit 8 Abbildungen, DM 28,—
- Band 32: H. Asche, Mobile Lebensformgruppen Südost-Arabiens im Wandel. Die Küstenprovinz Al Bātinah im Erdölfördernden Sultanat Oman. 1981. XII und 344 S. mit 20 Tabellen, 36 Karten und 20 Fotos, DM 36,—
- Band 33: F. Scholz/J. Janzen (Hrsg.), Nomadismus — ein Entwicklungsproblem? Beiträge zu einem Nomadismus-Symposium, veranstaltet in der Gesellschaft für Erdkunde zu Berlin. 1982. VIII und 250 S. mit 6 Bildern und 25 Karten und Diagrammen, DM 22,—
- Band 34: D. Voll, Von der Wohnlaube zum Hochhaus. Eine geographische Untersuchung über die Entstehung und die Struktur des Märkischen Viertels in Berlin (West) bis 1976. 1983. XII und 237 S. mit 76 Abbildungen, DM 32,—
- Band 35: Hassan A. El Mangouri, The Mechanization of agriculture as a Factor Influencing Population Mobility in the Developing Countries: Experiences in the Democratic Republic of the Sudan (Auswirkungen der Mechanisierung der Landwirtschaft auf die Bevölkerungsmobilität in Entwicklungsländern: Fallbeispiel - die Republik Sudan). 1983. VI und 288 S. mit 8 Abbildungen, 2 Karten und 49 Tabellen, DM 34,—
- Band 36: G. Kluczka, (Hg.), Aktuelle Probleme der räumlichen Planung. Beiträge der Geographie zu ihrer Lösung. 1987. Ca. 150 S., broschiert ca. DM 26,—
- Band 37: G. Kühn, Instrumentelle Möglichkeiten des Staates zur Steuerung der Raumentwicklung — dargestellt am Beispiel des Bundeslandes Hessen. 1984. XIV und 254 S. mit zahlreichen Abbildungen, Karten und Tabellen, broschiert DM 36,—
- Band 38: H.-M. Hinz, Sozio-ökonomische Bedingungen und Auswirkungen sowie Raumprobleme des amerikanischen Tourismus unter besonderer Berücksichtigung Floridas. 1985. XI. und 344 S., broschiert DM 48,—
- Band 39: H.-J. Schwedler, Arbeitsmigration und urbaner Wandel. Eine Studie über Arbeitskräftewanderung und räumliche Segregation in orientalischen Städten am Beispiel Kuwaits. 1985. VIII und 234 S. mit 54 Abbildungen, broschiert DM 38,—
- Band 40: R. Stagl, Auswirkungen der Offenlegungspflicht der Plutoniumverarbeitenden Anlage Rocky Flats auf Wahrnehmung und Bodenmarkt im Raum Denver/Boulder (Colorado, USA). 1986. XVI und 259 S., broschiert DM 45,—
- Band 2 (Sonderband): R. Vollmar, Regionalpolitik in den USA. Theoretische Grundlagen und politisch-administrative Praxis. 1986. Ca. XX und 309 S. mit ca. 68 Abbildungen und ca. 37 Tabellen, broschiert ca. DM 58,—