



Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung
Tübingen

Markus Haverland

**Europäische Integration im
Spannungsverhältnis von
Zentralisierung und Dezentralisierung**

Die Implementation des Europäischen Fonds für
Regionale Entwicklung in Großbritannien und Deutschland.

**Occasional Papers
Nr. 2**

Originalbeitrag

Herausgeber: EUROPÄISCHEN ZENTRUM FÜR FÖDERALISMUS-FORSCHUNG (EZFF)

Anschrift: Nauklerstr. 37a
D-72074 Tübingen
Germany
Telefon:+49(0)7071 / 29 77 368
Fax: +49(0)7071 / 92 28 76
email: ezff@uni-tuebingen.de
www.uni-tuebingen.de/ezff

Koordination (vormals): Oliver Will, M.A.

Vorstand: Prof. Dr. Rudolf Hrbek Institut für Politikwissenschaft (Sprecher)
Prof. Dr. Franz Knipping Seminar für Zeitgeschichte (stellv. Sprecher)
Prof. Dr. Günter Püttner Juristische Fakultät (stellv. Sprecher)

Alle Rechte vorbehalten

Copyright Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, 1994

Erschienen im Selbstverlag

ISBN-Nr.: 3-980 3672-1-5

Schutzgebühr DM 8,00

1. Einleitung

Im Zuge der europäischen Integration werden weitreichende Kompetenzen von den Mitgliedstaaten auf die EG-Institutionen übertragen. Welche Auswirkungen der Integrationsprozeß auf die binnenstaatlichen Kompetenzstrukturen hat, wurde lange Zeit nicht thematisiert. Dies änderte sich in Deutschland spätestens seit der Diskussion im Vorfeld der Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte (1986), mit der "Kernbereiche der Ländergesetzgebung in den Strom europäischer Harmonisierungsbestrebungen" (Müller-Brandeck-Bocquet 1992: 170) gerieten. Die Bundesländer befürchten Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft zu verlieren, ohne dafür entsprechende Beteiligungsrechte zu erhalten (vgl. Benz 1991: 591, Scharpf 1990: 32). Der Sorge um die formale Zentralisierung der politischen Entscheidungsprozesse steht in jüngster Zeit das Szenario einer Regionalisierung europäischer Politikfelder gegenüber, das eine Ausweitung der faktischen Handlungsspielräume subnationaler Akteure in den EG-Mitgliedstaaten verspricht. Die Gemeinschaftsinstitutionen brauchen, so die grundlegende Annahme, für die Verwirklichung etwa ihrer Regional-, Sozial-, Forschungs- und Umweltpolitiken effektive Vollzugsinstanzen, die die nötige Koordination vor Ort leisten können (vgl. Benz 1991: 592, Windhoff-Heritier 1992: 3). Subnationale Akteure gerade in Deutschland, aber auch in einem zentralistischen Staat wie England hoffen, daß sich bei den europäischen Institutionen und den Nationalregierungen der Mitgliedstaaten die Erkenntnis durchsetzt, daß zentrale Regelungen auf europäischer Ebene "nur" Rahmencharakter haben können, die Ausfüllung dieses Rahmens hingegen sachadäquater durch problemnähere Akteure zu erfolgen habe (vgl. Lhotta 1991: 256-267, Marks 1992, Rhodes 1992). Europäisierung und Regionalisierung bilden, so auch die wissenschaftliche Argumentation, eine Komplementarität mit funktionalen Vorteilen gegenüber Zentralisierung oder Dezentralisierung (Heinze/Völzkow 1990: 253).

Gegenstand dieser Arbeit ist die europäische Regionalpolitik in der Form des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE). Der EFRE stand in der Vergangenheit häufig im Schatten des zweiten Pfeilers der EG-Regionalpolitik, der Wettbewerbskontrolle nach Art 92/93 EWG-V. In den vergangenen zwei Jahrzehnten gewann der Fonds allerdings an finanzieller Relevanz für die Mitgliedstaaten. An ihm lassen sich die eigentümliche Entwicklung der gleichzeitigen Zentralisierung und Dezentralisierung bereits nachzeichnen bzw. die Veränderungen der Handlungsspielräume der Kommission, der nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten sowie subnationaler Akteure analysieren.

Gegenstand dieses Aufsatzes ist die Implementation des EFRE in Großbritannien und Deutschland.¹ Die beiden Länder wurden ausgewählt, da sie einerseits hinsichtlich ihres sozio-ökonomischen Entwicklungsstandes und ihrer regionalökonomischen Problemlagen große Gemeinsamkeiten zeigen, bezüglich ihrer politischen Struktur aber andererseits einen Unterschied aufweisen, der im besonderen Maße die Stellung der subnationalen Akteure im nationalen politischen Gesamtsystem beeinflußt: ihre Verfaßtheit als zentralistischer Einheitsstaat bzw. als föderalistischer Bundesstaat.

Um die aktuelle Entwicklung der Europäischen Regionalpolitik nach der Reform des EFRE 1988 besser berücksichtigen zu können, wird die Umsetzung in zwei Beispielsregionen, den West Midlands und dem Ruhrgebiet (Nordrhein-Westfalen) auf der Basis leitfadenorientierter und teilstrukturierter Interviews analysiert. Beide Regionen sind in etwa gleich groß (3-4 Mio Einwohner), haben ähnliche ökonomische Probleme (altindustrielle Gebiete², hohe Arbeitslosenquote) und werden mit einem vergleichbaren EFRE-Fördervolumen bedacht.

¹ Grundlage dieses Aufsatzes ist meine Diplom-Arbeit an der Fakultät für Verwaltungswissenschaften (Universität Konstanz, Juli 1993), die von Prof. Dr. Lehbruch betreut wurde.

² Alte Industrien sind danach solche, deren Produkte am Ende ihrer Entwicklung stehen und teilweise von anderen, neuen Produkten substituiert werden, so daß ihre Märkte ständig schrumpfen, während ihre Produktion technisch so problemlos geworden ist, daß sie zunehmend in kostengünstige Schwellenländer verlagert werden (vgl. Hommel 1991: 181).

Nach ihrem Erkenntnisinteresse ist diese Arbeit keine traditionelle Implementations- bzw. Evaluationsstudie. Die Verteilung der Mittel auf die Programme und Projekte sowie die ökonomischen Auswirkungen der Fondsmittel, beispielsweise die Schaffung von Arbeitsplätzen, werden nicht betrachtet.

Die Akteure, die in dieser Arbeit untersucht werden, sind die EG-Kommission, die Regierungen (einschl. Ministerialverwaltungen) in Großbritannien und Deutschland (Bund und Länder) und die britischen Local Authorities. Die deutschen Kommunen sind an der Implementation des EFRE lediglich indirekt beteiligt. Auf sie wird daher nur am Rande eingegangen. Diese Begrenzung auf die Exekutive hat zur Folge, daß die Frage nach der demokratischen Legitimität der Beziehungen zwischen der supra-nationalen, nationalen und subnationalen Verwaltung ausgeklammert wird. Es sei hier allerdings vermerkt, daß einiges darauf hindeutet, daß in den von der Exekutive dominierten Implementationsnetzwerken Verantwortlichkeiten verwischt werden und die Parlamente in ihrer Kontroll- und Legislativfunktion beschnitten werden (vgl. Wessels 1986).

2. Theoretischer Ansatz

Mit welchem theoretischen Ansatz läßt sich eine derartige empirische, dynamische Untersuchung angemessen fassen? In der vergleichbaren Literatur über Regionalpolitik und Intergovernmental Relations konkurrieren ökonomische, juristische und politikwissenschaftliche Ansätze.

Auf der Grundlage der ökonomischen Theorie des Föderalismus wird gefragt, wie die regionalpolitischen Kompetenzen auf die einzelnen staatlichen Ebenen aufgeteilt werden müssen, damit eine optimale Aufgabenerfüllung unter Allokations-, Verteilungs-, und Stabilitätsgesichtspunkten erreicht wird. Der jeweilige Zentralisierungsgrad ist ein Optimierungsproblem, bei dem externe Effekte, öffentliche Güter, Informations-, Verwaltungs- und Präferenzkosten berücksichtigt werden müssen (vgl. Lammers 1990, Biehl 1988). Aus juristischer Perspektive werden die Handlungsspielräume der politischen Akteure, wie sie sich aufgrund supranationaler und nationaler rechtlicher Normen ergeben, diskutiert (vgl. Haneklaus 1991, Rolfes 1991). Die politikwissenschaftliche Theorie der Politikverflechtung, die zunächst Effizienz- und Legitimationsdefizite aufgrund verflochtener Entscheidungsstrukturen im deutschen Föderalismus erklären wollte, wurde von Scharpf (1985) allgemein auf die Entscheidungsprozesse im institutionellen Gefüge der EG übertragen und von Bur-sig (1992) für die Programmformulierung in der europäischen Regionalpolitik konkretisiert.

Für die Fragestellung dieser Arbeit ist meines Erachtens keiner der Ansätze sinnvoll, obgleich einige Elemente verwendet werden können. Die ökonomische Theorie des Föderalismus ist normativ. Tatsächliche Handlungsspielräume und ihre Veränderungen können nicht erklärt werden. Gleiches gilt für die juristische Betrachtungsweise, die vor allem in Deutschland dominant ist. Zwar beeinflussen die rechtlichen Kompetenzen der politischen Akteure ihre faktischen Handlungsspielräume ganz erheblich, wie aber im Verlaufe der Arbeit noch gezeigt wird, werden sie durch rechtliche Vorgaben nicht vollständig determiniert, sondern allenfalls eingeschränkt.

Die Theorie der Politikverflechtung wurde für einige Fallbeispiele des deutschen Föderalismus erfolgreich angewendet, aber "it failed to provide a comprehensive and dynamic approach for understanding developments in intergovernmental relations over a longer period" (Hesse 1987: 70). Zwar wurde diese Theorie auf die EG übertragen, ihr Fokus entspricht aber nicht dem Schwerpunkt dieser Arbeit, bei der es nicht um die Folgen bestimmter Entscheidungsstrukturen auf Effizienz und Legitimität der Aufgabenerfüllung geht, sondern um Entscheidungsprozesse und ihre Auswirkungen auf die Handlungsspielräume der beteiligten Akteure.

Diese Arbeit fußt auf dem Power-Dependence Ansatz, der vor allem von Benson und Rhodes entwickelt wurde. Die Untersuchungseinheit von Benson ist die "arena in which public policies are decided and implemented" (Benson 1982: 147). Benson benutzt dabei die Metapher des Politiknetzwerkes (policy networks) und definiert es als

"a complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other complexes by breaks in the structure of resource dependencies" (Benson 1982: 148).

Aufbauend auf Benson wendet Rhodes den Power-Dependence Ansatz auf die Intergovernmental Relations in Großbritannien (1981) an. Laut Rhodes lassen sich die Akteursbeziehungen innerhalb eines Netzwerkes als

"Spiel" interpretieren. In diesem Spiel setzen die Teilnehmer ihre Ressourcen ein, um ihren Einfluß auf das Politikergebnis zu maximieren und ihre Abhängigkeit von den anderen Teilnehmern zu minimieren. Rhodes nimmt an, daß jede Organisation in einem Netzwerk von den Ressourcen anderer Organisationen abhängig ist, und daß jede Organisation Ressourcen austauscht, um die eigenen Ziele zu erreichen. Er unterscheidet zum Zweck der binnenstaatlichen Interorganisationsanalyse fünf Typen von Ressourcen: Rechtliche Kompetenzen (Zuordnung von Aufgaben, Funktionen und Ermessensspielräumen), Geld (eigene Einnahmen, Zuweisungen), Legitimität, Information (Expertise) und Organisation (Struktur, Personal). Der Begriff "Handlungsspielraum" wird aus der Sicht des Akteurs definiert. Ein Akteur hat einen Handlungsspielraum, "whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction" (Rhodes 1981: 108). Die Handlungsspielräume der Akteure ergeben sich aus ihren Zielen und dem relativen Machtpotential der interagierenden Akteure. Dieses relative Machtpotential resultiert nicht nur aus den zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern auch aus den Spielregeln, die für die Austauschprozesse gelten, und aus dem Verlauf des konkreten Austauschprozesses, der von den Strategien der Akteure beeinflusst wird.

3. Der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung

Zwischen den Regionen der Gründungsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestanden von Beginn an erhebliche regionale Disparitäten. In der Präambel der römischen Verträge spiegelt sich dies in der Absicht wieder, den den Abstand zwischen einzelnen Gebieten und den Rückstand weniger begünstigter Gebiete zu verringern. Regelungen für eine explizite Regionalpolitik enthielten die Gründungsverträge allerdings nicht.

Erst im Jahre 1975 wurde mit dem EFRE ein Koordinations- und Finanzinstrument geschaffen, um:

"...die wichtigsten regionalen Ungleichgewichte in der Gemeinschaft zu korrigieren, die insbesondere auf eine vorwiegend landwirtschaftliche Struktur, industrielle Wandlungen und strukturbedingte Unterbeschäftigung zurückzuführen sind..."(Rat der EG 1975).

Für diesen Zweck wurden Mittel bereit gestellt, die nationale Infrastruktur- und Investitionsfördermaßnahmen auf dem Wege der Kofinanzierung unterstützen sollen. Das Mittelvolumen betrug für die ersten drei Jahre 1,3 Mio ECU. Der Anteil am Gesamthaushalt der EG betrug damit ca 5 Prozent. In der Folgezeit wurde der EFRE mehrere Male reformiert (1979, 1984, 1988, 1993³) und das Mittelvolumen beträchtlich ausgeweitet. Mit dem quantitativen Bedeutungsgewinn der gemeinschaftlichen regionalen Fördermittel ging eine Ausweitung der potentiellen Handlungsspielräume der EG-Kommission einher. Sie erhielt mehr Mitsprache bei der Verteilung der Mittel und der Konzeption der Programme sowie effektivere Instrumente der Informationsgewinnung und damit der Kontrollmöglichkeiten. Diese Entwicklung wurde, wie die folgenden Ausführungen zeigen, von der Kommission strategisch herbeigeführt.

In der ursprünglichen Form des EFRE waren die Mitgliedstaaten die dominanten Akteure. Die Mittel wurden nach Maßgabe fixer nationaler Quoten verteilt. Die Tätigkeit des Regionalfonds wurde damit auf die bloße Verwaltung und Verteilung der einmal per Ratsbeschluß übertragenen Mittel reduziert.

Mit der Anpassung des EFRE 1979 wurden die Mittel verdoppelt, womit der Anteil am Gemeinschaftshaushalt auf 7 Prozent stieg, und eine quotenfreie Abteilung des Fonds in Höhe von 5 Prozent der Fondsmittel eingeführt. Mit diesen Mitteln wurden sogenannte Spezifische Gemeinschaftsmaßnahmen finanziert, deren Definition Gemeinschaftsinstitutionen vorbehalten war und die auch außerhalb der nationalen Fördergebiete liegen konnten (Rat der EG 1979). Die Einführung eine quotenfreien Sektors wurde mit dem Ziel legitimiert, negative Effekte anderer Gemeinschaftspolitiken zu kompensieren. Faktisch erlaubte dieser "Trick" (Tömmel) aber erstmalig, eigenständige europäische Interessen in diesem Politikbereich zu formulieren. Die Kommission konnte die Initiative ergreifen und die Themen, die Gebiete und die Maßnahmen vorgeben (Tömmel 1992: 188). Im Jahre 1979 wurde ferner auf Vorschlag der Kommission mit den Periodischen Berichten zur Regionalentwicklung ein System der sozioökonomischen Analyse und Planformulierung einge-

³ Die jüngste Reform des Strukturfonds aus dem Jahre 1993 ist nicht Gegenstand dieser Analyse. Es soll aber darauf hingewiesen werden, daß die Prinzipien der Reform von 1988 bestätigt wurden. Wesentliche Neuerung ist eine erneute Aufstockung der Mittel von 19,8 Milliarden ECU 1993 auf 27,4 Milliarden ECU 1999 (zu Preisen von 1992). Die Strukturfonds machen damit ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts aus (Kommission der EG 1993).

richtet. Durch dieses Instrument erhöhten sich die Kenntnis der Kommission über die Lage und Entwicklung der Regionen in der Gemeinschaft und damit auch ihre Kontrollmöglichkeiten (Bursig 1992: 174).

Die Fondsreform von 1984 führte zu einer weiteren Aufstockung der Mittel und zu Aufweichung des Quotensystems. Für jeden Mitgliedsstaat wurde eine prozentuale Unter- und Obergrenze festgelegt. So konnte beispielsweise Deutschland zwischen 2,6 und 3,4 Prozent der EFRE-Mittel beanspruchen (Großbritannien 14,5 bis 19,3 Prozent). Die Untergrenze bildete eine Art Mindestquote, der marginale nationale Anteil hing davon ab, inwieweit die Anträge auf EFRE-Zuschüsse den Prioritäten und Kriterien der Gemeinschaftsinstitutionen gerecht wurden. Durch dieses System der Spannenquoten erhöhte sich der disponible Teil auf 11,4 Prozent der Fondsmittel (Bursig 1992: 178,181, Rat der EG 1984). Diese Mittel wurden für sogenannte Gemeinschaftsprogramme verwendet, die die Spezifischen Maßnahmen ablösten. Die Gemeinschaftsprogramme wurden von der Kommission gestaltet. Für ihre Verabschiedung reichte eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat aus. Der Einfluß einzelner Mitgliedsstaaten ging somit zurück.

Mit den Gemeinschaftsprogrammen wurde das Prinzip der Programmfinanzierung eingeführt. Die Programme sollten aus kohärenten Gruppen von zusammenhängenden mehrjährigen Projekten bestehen. Auf diesem Wege sollte die Finanzierung einzelner Projekte nach und nach ersetzt werden. Die galt zunehmend auch für nationale Maßnahmen, die in sogenannten Nationalen Programmen von Gemeinschaftlichem Interesse, implementiert werden sollten. Auch die Einführung des Programmansatzes ging auf Vorschlag der Kommission zurück. Durch die Finanzierung von Programmen erhoffte sich die Brüsseler Behörde eine flexiblere und effizientere Nutzung der Ressourcen sowie eine bessere Koordination. Für die Kommission bedeutete dieses Verfahren eine gewisse Arbeitsentlastung. Während früher jährlich 14000 Projekte geprüft werden mußten, sollte in Zukunft nur über einige hundert Programme entschieden werden. Auch die Überwachung und Kontrolle der Implementation wurde dadurch erleichtert (Ginderachter 1989: 574). Wichtig ist auch, daß der Programmansatz eine stärkere Koordination in den einzelnen Mitgliedstaaten notwendig machte, und die Kommission ihre Wünsche und Vorstellungen bei den Verhandlungen um die Finanzierung mit einbringen konnte. Die Programmfinanzierung schuf damit auch das Potential für eine langfristige direkte Beziehung zwischen der Kommission und subnationalen Institutionen auf regionaler und lokaler Ebene. Die Kommission sandte Delegationen in förderungswürdige Regionen, um Interesse für den Fonds zu erwecken, "and requiring national governments to consult with local and regional authorities the drafting of programme applications" (Anderson 1992:51-52).

Insgesamt bietet der Programmansatz somit erstmals die Möglichkeit, sowohl auf EG Ebene eine weitgehend eigenständige Politik ohne explizite Kompetenzerweiterung zu führen als auch die Implementationsschiene stärker auf die europäischen Konzeptionen auszurichten, ohne daß die formale Autonomie der Mitgliedsstaaten berührt wird (Tömmel 1992: 189).

Die Revision des EFRE 1988 erfolgte unter dem Dach einer Rahmenverordnung, die die Reform aller drei Strukturfonds der EG (EFRE, Europäischer Sozialfonds, Agrarfonds- Abt. Ausrichtung) vorsah. Um die Fonds zu konsolidieren, wurde eine Verdoppelung der Mittel bis 1993 beschlossen. Der Anteil der drei Strukturfonds am Gemeinschaftshaushalt erhöht sich auf ein Viertel. Die Mittel sollten auf bestimmte von den Mitgliedstaaten und der Kommission definierte Ziele und rückständige Regionen konzentriert werden, um vor allem die weniger entwickelten Mitgliedstaaten für das Binnenmarktprogramm zu gewinnen.

Die bestehenden zahlreichen informellen Kontakte zwischen der Kommission und subnationalen Akteuren wurden durch die Einführung des Partnerschaftsprinzips aufgewertet. Nach dem Partnerschaftsprinzip sollen Gemeinschaftsbehörden und nationale Behörden sowie von diesen benannte, regionale und lokale Stellen bei der Formulierung, Finanzierung, Implementation und Evaluation der Programme und Projekte eng zusammenarbeiten. Die nationale Regionalentwicklungsplanung und die Gemeinschaftsaktivitäten sollen durch ein Gemeinsames Förderkonzept (GFK) koordiniert werden. Wichtigstes Implementationsinstrument sind Operationelle Programme. Die Mittelaufteilung erfolgte für 85 Prozent der Mittel nach der Maßgabe nationaler Richtwerte, die restlichen Mittel wurden für sogenannte Gemeinschaftsinitiativen vorgesehen, die nun ihrerseits die Gemeinschaftsprogramme ablösten (Rat der EG 1988). In die Reform der Strukturfonds 1988 gingen die Vorstellungen der Kommission fast vollständig ein. Sie konzentrierten sich dabei nicht so sehr auf inhaltliche Festlegungen, sondern auf die Verfahrensmodi, die bestimmte Inhalte "mittransportieren"(Tömmel 1992: 191).

Die Betonung des Partnerschaftsprinzips hatte zum einen den Zweck, durch die breitere Einbindung subnationaler Akteure die regionalpolitischen Strategien zu verbessern, zum anderen will sich die Kommission eine stärkere Legitimationsbasis gegenüber den nationalen Regierungen der Mitgliedsstaaten verschaffen. Durch eine breite Beteiligung, so ein Kommissionsvertreter im Hinblick auf Großbritannien, "there is probably less chance that the UK central authorities will dare to try to change too much" (Interview).

Die umfassendere Programm-Implementation und die damit verbundenen Verfahren des Monitoring ihrer Ausführung - über die Erstellung regelmäßiger Berichte, die Einsetzung gemischt zusammengesetzter Komitees sowie die Androhung finanzieller Sanktionen bei nicht eingehaltenen Programm-Verträgen - bieten der Kommission ferner die Möglichkeiten, den gesamten Implementationsverlauf über "sanfte" Druckmittel zu kontrollieren (Tömmel 1992: 191, Poth-Mögele 1991: 41). Bezeichnend für den Machtzuwachs der Kommission ist, daß die einzelnen Gemeinschaftsinitiativen nicht mehr per Ratsbeschluß, sondern in Form einer juristischen Mitteilung durch die Kommission erlassen werden. Damit erhält die Kommission freie Hand, neue regionalpolitische Experimente und Vorgaben selbständig zu initiieren [Tömmel 1992: 191).

Betrachtet man die einzelnen Stufen der Herausbildung und Weiterentwicklung der europäischen Regionalpolitik, so wird als roter Faden ein Wachstum der Handlungsspielräume der supranationalen europäischen Ebene deutlich. Dennoch haben die Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission eine relativ starke Position. Sie haben die Kontrolle über die nationalen Kofinanzierungsmittel der EFRE-Projekte und -Programme. Die Implementation wird nach wie vor durch Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen, sie sind für die Identifizierung von Implementationsproblemen und potentiellen Lösungen zuständig. Für diese Aufgabe fehlen der Kommission die personellen Ressourcen (Rhodes 1986: 55).

4. Die Implementation des EFRE in Großbritannien

Großbritannien gehörte in den ersten Jahren zu den Hauptnutznießern des Fonds. Die Pro-Kopf Summe der EFRE Mittel war 1979 die vierthöchste in der EG (Anderson 1991: 426). Insgesamt flossen von 1975 bis 1988 mehr als fünf Milliarden ECU in das Königreich (Kommission der EG 1988). Im Vergleich zu nationalen Fördergeldern waren die Mittel allerdings gering, sie entsprachen 1982 etwa 15 Prozent der nationalen Aufwendungen für regionalpolitische Zwecke (Nevin 1985: 353).

Die Umsetzung der EFRE-Verordnungen wurde und wird von den Regionalbüros des Department of the Environment (DoE) und des Department of Trade and Industry (DTI) vollzogen. Sie konzipierten die regionalen Entwicklungsprogramme, die die Grundlage der Förderungsaktivitäten bildeten. Die Programme hatten nach Ansicht der Kommission einen sehr oberflächlichen Charakter, es fehlten wichtige Informationen und die strategische Ausrichtung (vgl. House of Lords 1984: IX). Die mangelhafte Qualität der Pläne läßt sich auf die institutionelle Struktur der britischen Regionalpolitik zurückführen. Der zentralistische Ansatz der Ausgabenplanung, - mangelnde Einbindung der Kommunen, Auflösung des Regionalplanungsapparates 1979, - führte zu der schlechten Aufbereitung der Daten über die regionale Dimension der Ressourcenallokation (vgl. Martin/Mawson 1982 : 237). Die britische Zentralregierung wollte sich nicht in eine Ressourcenabhängigkeit von den Kommunen bringen. Da der Anteil des britischen Staates am Fonds durch die Mindestquote garantiert war, hatte die mangelhafte Qualität der Pläne keinen Einfluß auf den Mittelzufluß.

Die britische Zentralregierung bewahrte sich auch gegenüber der EG Handlungsspielräume, indem sie sich nicht nach dem Additionalitätsprinzips richtete. Gemäß des Additionalitätsgedankens sollten mit den EFRE-Mitteln zusätzliche Anstrengungen für den Ausgleich regionaler Disparitäten kofinanziert werden, um somit der Regionalpolitik gewissermaßen eine europäische Dimension zu geben. Schon die Entstehungsgeschichte des Fonds zeigte aber, daß Großbritannien als einer der Hauptpromotoren des EFRE, sich von dem Fonds lediglich eine finanzielle Kompensation für den EG Beitritt 1973 und einen Ausgleich für die aus britischer Sicht ungerechte Distributionswirkung des EG-Haushalts, insbesondere des Agrarbudgets, versprach. Die Briten waren - neben Deutschland - der größte Nettozahler unter den Mitgliedstaaten. Die EG-Fonds gingen in die nationale Finanzplanung ein. Ob die Mittel für zusätzliche regionale Fördermaßnahmen eingesetzt wurden oder nicht, ließ sich allerdings nicht prüfen, da man nicht wußte, welche Ausgaben die Zentralregierung ohne diese Mittel geplant hätte (House of Lords 1984: X, Thomas 1992: 296). Es gibt eindeutige Äußerungen von nationalen Beamten, die dem EFRE eher die Funktion einer Stabilisierung nationaler Programme zuweisen, als der Kofinanzierung zusätzlicher Maßnahmen. Ein britischer Beamter wies auf die

zuweisen, als der Kofinanzierung zusätzlicher Maßnahmen. Ein britischer Beamter wies auf die politische Logik dieses Verhaltens hin.

"Political constraint enters in here. It is an article of faith in Great Britain...that countries must run their own regional policy. It's a question of politics, of votes. No country will give up its right to determine subsidies to its own regions... to an international authority" (zit. nach Anderson 1991: 427).

Die Einstellung der britischen Regierung traf zunächst auf ein gewisses Verständnis bei der Kommission (so Kommissar Tugendhat 1977, zit. nach Coates/Wallace 1984: 178). Später wurde diese Kommissionsmeinung allerdings revidiert und London wurde immer wieder aufgefordert, das Prinzip der Additionalität stärker zu beachten. So kritisiert der Kommissar für Regionalpolitik und ehemalige Labour-Politiker Millan noch 1991, daß die Diskussion mit der britischen Regierung über die Additionalität "was taking a very obstructive attitude for no good reason" (zit. nach Thomas 1992: 298). Allerdings ging die Kommission mit dieser Frage nicht vor den Europäischen Gerichtshof, da der Ausgang des Rechtsstreits ungewiß war. Außerdem ist die Kommission auf die Zusammenarbeit mit der Regierung angewiesen (vgl. Thomas 1992: 297).

Die Anpassung des EFRE 1979 fiel mit der Regierungsübernahme Thatchers zusammen. Der interventionistische Charakter des EFRE entsprach nicht den wirtschaftspolitischen Vorstellungen der konservativen Regierung. Gestützt auf eine neokonservative Programmatik hatte Thatcher die Absicht, generell das Niveau staatlicher Interventionen drastisch zu reduzieren und der Selbstregulierung von Märkten einen deutlich größeren Spielraum zu gewähren (vgl. Lehmbruch u.a. 1988: 251). Um unternehmerische Dynamik in Problemregionen zu fördern, bedürfte es der Regierung zufolge keiner voluminösen Investitions- und Kapitalzuschüsse, sondern in erster Linie einer Politik der Deregulierung. Annahmen und Ziele der Regionalförderung wurden von Thatcher abgelehnt. Ohnehin kennt die britische Regionalpolitik im Gegensatz zum deutschen Pendant keine definierten regionalen Ausgleichsziele.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wurden die Regionalen Planungsräte (REPC), die Labour Mitte der sechziger Jahre geschaffen hatte, 1979 aufgelöst. Sie galten als "talking shops of little value" (Damesick 1987:45). Durch die Planungsräte waren lokale und andere subnationale Akteure an der Regionalplanung der Regierung mittelbar beteiligt. Die Auflösung der REPC bedeutete daher eine Zentralisierung der Willensbildung und der Entscheidungszuständigkeiten im Bereich der Regionalpolitik (Benz 1987: 77). Neben den organisatorischen Veränderungen gab es auch eine erhebliche Eingrenzung der Fördergebiete und substantielle Kürzungen in dem Mittelvolumen für regionalpolitische Zwecke. Seit 1988 läuft die Förderung durch die Regional Development Grants, die seit 1972 drei Viertel der regionalpolitischen Mittel ausmachten, aus. Damit stehen nur noch selektive Finanzhilfen zur Verfügung. Insgesamt wurden die regionalpolitischen Mittel zwischen 1979 und 1989 um 50 Prozent gekürzt (The Economist v 11.7.1992: 41).

Trotz der programmatischen Vorbehalte und einer restriktiven Finanzpolitik hat sich die Regierung Thatcher sowohl bei ihren Fördergebietsabgrenzungen als auch bei ihren Förderprioritäten an den Anforderungen des EFRE orientiert. Der EFRE war mehr noch, neben wahlpolitischen Gründen, das Hauptmotiv für die Weiterführung der traditionellen Regionalpolitik. Da die EFRE-Mittel nur für Projekte in nationalen Fördergebieten zur Verfügung standen, grenzte Thatcher die Fördergebietskulisse nur insoweit ein, daß sie die maximale Summe an Fondsmitteln noch ausschöpfen konnte (Anderson 1991: 432). Aus diesem Grund wurden auch relativ bevölkerungsreiche Gebiete neu ausgewiesen; v.a. in den von der EG bevorzugten Regionen mit rückläufiger industrieller Entwicklung, wie beispielsweise den West Midlands.

"Overall the new map of Assisted Areas reflects the Government's efforts to reduce the costs of regional policy to the UK exchequer while enhancing the opportunities for drawing upon EC aid for regional development" (Damesick 1987: 59).

Auch der Versuch der britischen Regierung, Mittel für die Innenstädte außerhalb der Assisted Areas locker zu machen sowie die Ausdehnung der Förderungswürdigkeit auf bestimmte Dienstleistungsunternehmen wurde zum Teil von der Angst bestimmt, die nationale Quote nicht voll ausschöpfen zu können (House of Lords 1984: XXVI).

Trotz der Betonung der Autonomie der nationalen Regionalpolitik gegenüber supranationalen Einflüssen und der ideologischen Abneigung der Thatcher Regierung gegenüber dem interventionistischen Instrumentariums

des Fonds wurde also die eigene Regionalpolitik den Anforderungen des EFRE angepaßt, um den Mittelfluß aus Brüssel zu maximieren.

Die Politik Thatchers strahlte auch auf das Verhältnis der Zentralregierung zu den Kommunen aus und hatte damit Einfluß auf den Implementationsprozeß. Die Local Authorities galten zunächst als Vertreter eines sinnvollen Modells dezentraler Selbstverwaltung. Das Ziel des Abbaus von Bürokratie wurde dann aber auch gegen die Local Authorities gewendet, da dort ein Hemmnis für private Initiative vermutet wurde. Die Kontrolle der kommunalen Haushalte wurde unter Thatcher verstärkt und zunehmend auch auf die kommunalen Einnahmen ausgedehnt. Außerdem wurden öffentliche Aufgaben privatisiert (vgl. Rhodes 1985: 62-63, Benz 1987: 39). Der autonome Entscheidungsspielraum der dezentralen Gebietskörperschaften wurde dadurch erheblich eingeschränkt. Diese Politik stieß auf einhellige partreißübergreifende Kritik bei den Local Authorities. Insbesondere wurde beanstandet, daß das traditionell partnerschaftliche Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Local Authorities ersetzt wurde durch hierarchisch-direktive Beziehungen (Rhodes 1985: 65). Die Spannungen zwischen den politischen Ebenen erreichten Mitte der achtziger Jahre ihren Höhepunkt. 1986 wurden die von Labour regierten Metropolitan Councils und der Greater London Council abgeschafft, die in den Verdichtungsräumen die Aufgabe der strategischen Planung und der Förderung der strategischen Entwicklung erfüllt hatten. (Fraser 1992: 371). 1988 wurde die Community Charge ("Poll Tax") eingeführt. Sie ersetzte die Steuer auf das Realvermögen. Die große Mehrheit der Local Authorities opponierte gegen die Abschaffung der Kommunalsteuer und beklagte den unsozialen Charakter dieser regressiv wirkenden Steuer. Die Poll Tax schränkte den finanziellen Handlungsspielraum der Councils weiter ein (vgl. Crawford 1992: 80)

Die restriktive Finanzpolitik und das angespannte Verhältnis zwischen der Zentralregierung und den Local Authorities hatte negative Auswirkungen auf die Implementation des EFRE. Die britische Zentralregierung stand vor dem Problem, daß sich durch die Einführung quotenfreier Mittel sowie des Programmansatzes die Anforderungen an die Qualität der regionalen Entwicklungsprogramme und der Projekte erhöhten. Um dem Ziel einer Maximierung der EFRE-Mittel gerecht zu werden, waren nun gute Kenntnisse über regionale Problemlagen und Entwicklungspotentiale erforderlich. Außerdem paßte der Programmansatz nicht in die britische Förderphilosophie, die eher auf bilaterale Projektförderung abgestellt war und der horizontalen Kooperation zwischen den Kommunen wenig Bedeutung beimaß. Die Reformen des EFRE erhöhten die Abhängigkeit der Zentralregierung von den Local Authorities, zumal durch die Abschaffung der Regionalen Planungsräte ein Vakuum auf regionaler Ebene entstanden war.

Die Reaktion der britischen Kommunen auf die Einführung des Fonds war zunächst sehr verhalten. Recht schleppend gingen die Anträge für Projekte bei den Regionalbüros des DoE ein, das für kommunale Projekte verantwortlich war. Die mangelnde Nachfrage nach EFRE Mitteln hat eine Reihe von Gründen, die sich in drei Gruppen kategorisieren lassen: a) der fehlende finanzielle Anreiz, b) die fehlenden finanziellen, organisatorischen und personellen Ressourcen und c) das Informationsdefizit.

a) Der Umfang der EFRE-Mittel war geringer als das nationale Beihilfenvolumen. Gleiches galt für die Kofinanzierungssätze (vgl. House of Lords 1984: 73, Thomas 1992: 298). Der wichtigste Grund für den geringen finanziellen Anreiz des EFRE für die Kommunen war die fehlende Additionalität der Mittel, ein Umstand, der zwischen den Local Authorities und der Zentralregierung einen großen Konfliktpunkt darstellte und heute noch aktuell ist. Die EFRE-Mittel wurden zunächst dem britischen Schatzamt überwiesen. Dort mußten die Kommunen Anträge auf die Refinanzierung ihrer Projekte durch EFRE-Mittel stellen. Die Local Authorities waren dabei auf das Schatzamt nicht gut zu sprechen: "... the Treasury - adopting a cynical, short term accounting approach - effectively reduces their normal resources to compensate for any aid perceived (Glasson/Mc Gee 1984: 22)".

Die EFRE-Mittel ersetzten staatliche Darlehen. Die Kommunen sparen damit lediglich die Schuldzinsen und Tilgungskosten, die sie bei entsprechenden Krediten hätten entrichten müssen. Darüber hinaus wurden die Gelder vom Schatzamt lange zurückgehalten und sehr detaillierte Rechnungen gefordert. Die Treasury hatte das Ziel, "value for money" sicherzustellen, erzeugte durch ihr Verhalten aber auch eine große Unsicherheit bei den Local Authorities (vgl. Preston 1985: 26, Thomas 1992: 195).

b) Ein weiterer Grund für die geringe Inanspruchnahme der Mittel war die Finanzknappkeit der Kommunen. Zur Kofinanzierung der EFRE-Projekte mußten die Local Authorities auch eigene Mittel einsetzen. Aufgrund der zunehmend strikteren Steuerung der lokalen Finanzwirtschaft durch die Zentralregierung wurde vielen Kommunen notwendige Kofinanzierungsmittel entzogen (vgl. Coates/Wallace 1984: 175). Problematisch war auch der lange Zeitraum und die Aufwendigkeit der Bearbeitung der Projektanträge. Vielen Kommunen fehlten die organisatorischen und personellen Ressourcen, um die Verfahren in Angriff zu nehmen (vgl. Glasson/Mc Gee 1984: 19ff., House of Lords 1984: 73).

c) Die geringe Anzahl von Projektanträgen in den ersten Jahren ist auch eine Folge des Informationsdefizites über die Förderphilosophie der Kommission und die Förderbedingungen des Fonds. Die Regionalbüros des DoE waren dabei wenig hilfreich. Zum einen trat das Problem auf, daß die britischen Beamten Projektbeschreibungen und -begründungen erstellen mußten, welche sich inhaltlich stark von denen für nationale Zwecke unterschieden, zum anderen hielt sich ihre Expertise auch aufgrund fehlender personeller Kapazitäten, der hohen Personalfuktuation und der in vielen Fällen fehlenden informellen Kontakte zwischen den Regionalbüros und der Kommission in engen Grenzen (vgl. u.a. Preston 1985: 28, Coates/Wallace 1984: 177).

Im Verlauf der achtziger Jahre verbesserten sich allerdings die Partizipationsmöglichkeiten der Kommunen und die Qualität der Projektvorschläge, deren Zahl stark anstieg. Angesichts der allgemeinen Verschlechterung der Central-Local Relations sowie der Ressourcenprobleme der Kommunen ist diese Sonderentwicklung erklärungsbedürftig.

Zunächst lassen sich institutionelle Lernprozesse anführen. Mit zunehmender Erfahrung gingen die Local Authorities systematischer bei der Bewerbung um Fondsmittel vor. In einigen Regionen wurden informelle Arbeitsgruppen ins Leben gerufen, um Projektanträge gemeinsam zu bearbeiten. Außerdem verbreitete sich die Erkenntnis, daß die EFRE Mittel im Vergleich zu nationalen Instrumenten breiter verwendet werden konnten. Schließlich steigerte die Mittelaufstockung des EFRE im Jahre 1979 bei gleichzeitiger Reduktion nationaler Fördergelder die Attraktivität des Fonds. Anfang der achtziger Jahre maßen mehr als die Hälfte der förderungswürdigen Kommunen der finanziellen Unterstützung durch den EFRE eine wichtige Rolle für die Implementation ihrer Entwicklungsprogramme bei (Glasson/Mc Gee 1984: 20).

Von besonderer Bedeutung für die neue Entwicklung waren die Regionalbüros. Sie waren nicht nur für die Vorauswahl der Projekte zuständig, sondern faktisch auch für die abschließende Entscheidung, da die Ministerien in London lediglich auf die möglichst gleichmäßige regionale Verteilung der Projektanträge achteten (vgl. House of Lords 1984: XXIV) und die Kommission nicht zuletzt wegen ihrer geringen Personalausstattung gar nicht in der Lage war, einem Projekt gegenüber einem anderen den Vorzug zu geben (vgl. Coates/Wallace 1984: 180).

Es zeigte sich, daß der Wille und die Fähigkeit der Regionalbüros, den Kommunen Informationen und Unterstützung zukommen zu lassen, generell stieg, allerdings sowohl hinsichtlich des Ressorts als auch regional und temporal beträchtlich variierte.

"This more positive approach appears to have developed very much as a result of the initiatives of individual officers, rather than from a more general directive from headquarters" (Preston 1985: 28).

Einige Regionalbüros des DOE verstehen sich nach einer Studie von Anderson als Interessenvertreter ihrer Kommunen gegenüber der Zentralregierung. Sie wollen die administrative Schwäche "ihrer" Local Authorities dadurch kompensieren, daß sie den Lokalverwaltungen den Zugriff auf ERFRE-Mittel ermöglichten. So hat das Regionalbüro im Nordosten Anfang der achtziger Jahre Arbeitsgemeinschaften gebildet, um Projektbewerbungen zu beraten, bilaterale Beziehungen dauerhaft zu pflegen und - wegen des Programmansatzes - die gemeinsame Bewerbung mehrerer Kommunen zu fördern. In den West Midlands hat das Umweltministerium eher informale Konsultationsverfahren mit Local Authorities eingeführt, um regionale Profile zu entwickeln und zu aktualisieren (vgl. Anderson 1991:434).

Die Art der Beziehung zwischen den Regionalbüros und den Local Authorities bzw ihrer eigenen Zentrale ist von einer Reihe von Faktoren abhängig, die noch wenig erforscht sind. Vor allem historische Erklärungen werden angeboten.

Gerade über die Büros im Norden Englands wird gesagt, daß sie eine regionale Problemwahrnehmung entwickelt haben. Diese Regionalbüros, die sich, so ein Experte, in Regionen befinden, die seit 80 Jahren mit dem industriellen Niedergang umgehen müssen, haben traditionelle Beziehungen zu den Local Authorities aufgebaut. "They gone native" (Interview).⁴

Das kooperative Verhalten der Regionalbüros gegenüber den Local Authorities lag durchaus im Interesse der Zentralregierung. Es hatte nicht nur die Funktion, die Aktionen der Local Authorities zu bündeln und zu koordinieren, sondern auch, sie damit unter Kontrolle zu halten. Durch die Einnahme einer "mothership role" sollte die Schlüsselstellung der Zentralregierung, insbesondere ihre Funktion als "gate-keeper" zwischen den Kommunen und Brüssel gesichert werden (Young 1982: 80). Dies gelang den Regionalbüros allerdings nicht vollständig.

Die Local Authorities suchten und suchen auch den direkten Weg nach Brüssel, um unter anderem ihre Abhängigkeit von Informationen aus London zu verringern.

Dies reicht von Besuchen hochrangiger lokaler Gruppen bei der Kommission in Brüssel bis hin zu regelmäßigen schriftlichen und telefonischen Kontakten. Neben einem allgemeinen Informationsaustausch dienen diese Kontakte auch der Besprechung von spezifischen Projekten.

Zwar werden die Projekte in erster Linie von den Regionalbüros des DoE ausgewählt, dem direkten Kontakt zu Brüssel kommt aber vor allem in den Fällen enorme Wichtigkeit zu, in denen es um Projektanträge außerhalb der normalen Bandbreite der Förderprogramme geht.

"In this case, a well developed submission and discussions with the Commission generated some enthusiasm in Brussels. This seemed to be an important factor in persuading the DoE that the project would not run into difficulty in Brussels and should be put forward" (Barrett 1984: 36).

Viele Kommunen haben durch ihre direkten Kontakte aber auch generell durch ihre Erfahrungen mit dem EFRE ein beträchtliches Wissen angeeignet. In vielen Fällen ist der "EC Liaison Officer" der Local Authorities länger auf seinem Posten als seine regionalen oder nationalen Gesprächspartner. In einigen Fällen nutzen daher auch nationale und regionale Behörden diese Expertise und bringen sich in dieser Hinsicht selbst in ein Abhängigkeitsverhältnis von der dezentralen Ebene.

Die Implementation des EFRE nach der Reform 1988: Das Fallbeispiel West Midlands

Die Verdoppelung der Mittel aus den Strukturfonds durch die EFRE Reform 1988 und die weitere Kürzung der nationalen Fördermittel, alleine zwischen 1985 und 1992 um 36 Prozent (vgl. The Economist v. 11.7.1992: 41), führten zu einer beträchtlichen Bedeutungssteigerung des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Die EFRE Mittel entsprachen beispielsweise 1991 neunzig Prozent der vom DTI geplanten Ausgaben (vgl. Brunskill 1991: 23).

Das Fallbeispiel West Midlands bestätigt den Trend der Ausweitung der Handlungsspielräume der Local Authorities. Zwar wurden die Regionalen Entwicklungspläne, die Voraussetzung für eine Projektförderung aus Brüssel sind, von dem federführenden Regionalbüro des DoE ohne Beteiligung der Local Authorities geschrieben, letztere konzipierten aber die Operationellen Programme: Anknüpfend an die bestehenden nationalen Programme von gemeinschaftlichem Interesse in diesen Gebieten, wurden die Programme zunächst von den jeweils betroffenen Kommunen entworfen. In dem West Midlands Forum of Local Authorities (WMFLA), das die Vertretungen aller Local Governments der Regionen repräsentiert, wurden sie dann aufeinander abgestimmt. Dabei wurden zwar das Regionalbüro des DoE und teilweise ein Vertreter der EG-Kommission hinzugezogen. Die Handschrift der Kommunen bleibt aber laut Kommunalvertreter deutlich sichtbar (Interview).

⁴ Eigentlich Ausdruck für Briten, die während der Kolonialzeit in Indien lebten und dort heimisch wurden.

Die operationellen Programme gehen dann über das Regionalbüro zur Zentralregierung nach London, die letztlich verantwortlich ist. Gleichzeitig sendet das WMFLA die operationellen Programme zur Kommission nach Brüssel. Diese parallele, inoffizielle Vorgehensweise der Kommunen führt laut eines Kommissionsvertreters zu Spannungen mit der Zentralregierung (Interview).

Das Regionalbüro des DoE hat auch die Federführung bei der Abwicklung des EFRE in den West Midlands. Es prüft die Projektanträge, betreut die Umsetzung der Programme, übernimmt die Projektkoordination und ist für die Finanzkontrolle und die Programmevaluation zuständig.

Die Bewerbungsverfahren sind nach Aussage der Kommunalbeamten kompliziert und von Zeitdruck geprägt. Dies führte zu einem pragmatischen Vorgehen der Local Authorities, die im Rahmen der Operationellen Programme zusammenarbeiten müssen und die nach Aussage eines Kommunalvertreters das gemeinsame Ziel verbindet, Geld aus Brüssel zur Schaffung von Arbeitsplätzen zu organisieren (Interview).

Diese Ausführungen machen deutlich, daß sich mit der Verankerung des Partnerschaftsprinzips, das unter anderem im Hinblick auf zentralistische Staaten wie Großbritannien formuliert wurde, tatsächlich etwas verändert hat.

Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission, dem Regionalbüro des DoE und den Local Authorities der Region funktioniert recht gut, wie die Aussage eines Kommissionsbeamten belegt:

"This partnership structure really has gone a long way to bring people together, working together for a common goal of the region. That sounds idealistic, and it's apart from being perfect, but it's certainly going in the right direction" (Interview).

Die Aussage wird von allen anderen Interviewpartnern bestätigt. Interessant ist vor allem die intensive Zusammenarbeit zwischen der EG-Kommission und den Local Authorities sowie die diesbezügliche Reaktion der Zentralregierung. Nach der Reform 1988 haben sich in den West Midlands die direkten Kontakte zwischen der Kommission und den Local Authorities verstärkt. Diese Beziehungen zwischen der Kommission und den Local Authorities werden in dieser Region von dem Regionalbüro des DoE zwar akzeptiert, aber auch vorsichtig kritisiert, wobei die Letztverantwortlichkeit der Regierung betont wird.

Die gespaltene Haltung der Zentralregierung erklärt sich aus dem Zielkonflikt, der in der Ressourcenabhängigkeit von den Kommunen begründet liegt.

Die Regierung möchte auf der einen Seite die "gate-keeping" Funktion zwischen den subnationalen Akteuren und der Kommission einnehmen und so ihre Handlungsspielräume sichern. Auf der anderen Seite ist sie an der Ausschöpfung der Fonds und dem Erhalt der Fördergebiete interessiert. Die Regierung ist sich im klaren darüber, daß ohne die Partizipation der Kommunen, die Qualität der Pläne, der Programme und der Projekte nicht so gut wäre und es schwieriger würde, Geld aus Brüssel zu bekommen.

Eine mögliche zusätzliche Erklärung für das partnerschaftliche Verhalten in den West Midlands ergibt sich, wenn man sich von der organisatorischen Betrachtungsweise löst und Bezug auf die Individuen nimmt. Der zuständige Beamte des Regionalbüros des DoE ist schon seit mehr als einem Jahrzehnt in dieser Region tätig. Die wichtigsten Kommunalbeamten kennen den Vertreter des Ministeriums bereits viele Jahre. Einer der Kommunalbeamten war vorher selber für das DoE tätig und kennt daher die "andere Seite" sehr gut. Konflikte, wie beispielsweise ein zu zögernder Mittelabfluß, werden am Rande der Sitzungen informell gelöst (Interview).

Es hat sich in dieser Region ein Netzwerk gebildet, dessen Interaktionsstil nicht nur durch die wechselseitige Ressourcenabhängigkeit bei der Verfolgung eigener Ziele definiert ist, sondern auch durch eine gemeinsame Problemwahrnehmung. Einschränkend muß allerdings bemerkt werden, daß sich die guten Beziehungen nur auf das "Triangel" zwischen der Kommission, dem Regionalbüro des DoE und den Local Authorities bezog. Das Schatzamt in London, das für die Ausbezahlung der Fondsmittel an die Local Authorities zuständig ist, sorgt mit unklaren Informationen über die Additionalität der Fondsmittel für eine beträchtliche Unsicherheit

unter den Kommunen. Dieser Umstand verweist darauf, daß man die Zentralregierung nicht als einen monolithischen Block sehen darf.

Von besonderer Wichtigkeit für die Handlungsspielräume der Local Authorities war die verstärkte Koordination und Kooperation untereinander. Diese horizontale Partnerschaft entstand weniger durch die Festschreibung des Partnerschaftsprinzips in der EFRE-Verordnung, als vielmehr durch den Programmansatz, der die lokalen Akteure zusammengebracht hat, und als Folge der verdoppelten Fondsmittel. Die Zusammenarbeit hat sich nach Aussage eines Kommunalbeamten innerhalb der Local Authorities, zwischen einzelnen Local Authorities und auf regionaler Ebene unter anderem im Rahmen des West Midlands Forum of Local Authorities, verbessert (Interview).

Gerade die Zusammenarbeit auf der regionale Ebene, die durch die europäischen Fonds erst ihre Legitimation erhält, wird von dem Vertreter der Local Authorities als besonders wichtig angesehen.

"In England, we haven't got regional authorities. The European Issue gives us the opportunity and the allowance for partnership and dialogue. This is quite important in terms of the future" (Interview).

Die Local Authorities wollen in das regionale Vakuum hineindrängen, dabei wird die ambivalente Haltung der Zentralregierung und ihre Ressourcenabhängigkeit von den Kommunen ausgenützt. Die horizontale, regionale Zusammenarbeit steht allerdings auf unsicherem Boden. Sollte die Region im Zuge der Reform der Strukturfonds nicht mehr förderungswürdig sein, was aufgrund einer verbesserten ökonomischen Situation durchaus passieren könnte, wäre der wichtigste Anreiz für die regionalen Kooperationen obsolet.

Durch die Zusammenlegung ihrer Ressourcen konnten die Local Authorities ihre Position in dem Implementationsnetzwerk gegenüber der Zentralregierung verbessern. Sie sind in der Lage, sich die Operationellen Programme mehr oder weniger auf den Leib zu schneiden. In den Fällen, in denen es ihnen gelingt, die entsprechenden Kofinanzierungsmittel zu erhalten, können sie dadurch die Kosten für sonst fällige Darlehen einsparen. Die Mittel des EFRE können ferner für eine breitere Spanne an Maßnahmen verwendet werden, als die meisten nationalen Mittel. Dennoch läßt sich allenfalls von einer leichten Dezentralisierung sprechen. Es existieren keine direkten Förderkontakte zwischen der Kommission und den britischen Local Authorities. Letztendlich ist es die Zentralregierung, die das Sagen über den Inhalt der Programme hat. Die Kommission kann auf Partizipation bestehen.

In der Praxis besteht die Zentralregierung aber ihrerseits auf dem Schlußwort. Durch die Finanzkontrolle wird ferner den Umfang der Inanspruchnahme der Fondsmittel mitbestimmt. Das "ob" und das "wieviel" der Förderung der Local Authorities kann in London entschieden werden.

5. Die Implementation des EFRE in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland profitierte bei weitem nicht so stark wie Großbritannien von den EFRE-Mitteln. Sie hatte den zweitniedrigsten Pro-Kopf Anteil aller Mitgliedstaaten am EFRE (vgl. Anderson 1991: 428). Insgesamt erhielt die Bundesrepublik Deutschland von 1975 bis 1988 ca 930 Mio ECU (Kommission der EG 1988). Im Vergleich zu den Mitteln für die regionale Strukturpolitik im Rahmen der GRW hatte der EFRE eine geringe Bedeutung. Alleine 1988 hatte die GRW ein finanzielles Volumen von 790 Mio DM (vgl. Zimmermann 1989: 33).

In der Bundesrepublik wurde der Fonds, ähnlich wie in Großbritannien, als zusätzliche Einkommensquelle betrachtet, über den Deutschland, der größte Nettozahler der EG, einen Teil der Zahlungen an den Gemeinschaftshaushalt zurückerhielt. Zwar wird der Verwendungszweck der EFRE-Mittel durch einen Deckungsvermerk im Bundeshaushalt abgesichert. Dadurch läßt sich aber nur sicherstellen, daß das Geld nicht für andere Aufgaben verwandt wird. Die Zusätzlichkeit der Mittel läßt sich nicht nachprüfen, da die Bundesrepublik, wie jeder Mitgliedstaat, in der Festlegung seiner eigenen Haushaltsansätze autonom ist, so daß ihm kein Mindestengagement vorgeschrieben werden kann (vgl. Spiekermann 1987: 254).

Über die Behandlung des Additionalitätsprinzips in Deutschland urteilen Bulmer/Paterson:

"In many cases EC funding is treated in a cynical manner by national governments, particularly in the climate of public expenditure cuts. The ERDF (EFRE, M.H) is frequently considered by German governmental officials to have more in common with a marshalling yard, in which sums of money are shunted around for budgetary purposes rather than to give additional assistance for regional policy objectives" (Bulmer/Paterson 1987: 202).

Die Umsetzung der EFRE-Verordnung bereitete zunächst keine Probleme, stand doch, mit der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Regionalen Wirtschaftsstruktur (GRW) eine Einrichtung zur Verfügung, die ebenso wie der EFRE die strukturschwächsten Regionen und die industriellen Krisenregionen unterstützte und sowohl die Förderung gewerblicher Arbeitsplätze als auch gewerbenaher Infrastrukturen ermöglichte und darüber hinaus ebenfalls Investitionszuschüsse als Hauptinstrument der Regionalförderung ansah (vgl. Spiekermann 1992: 37). Die Regionalen Aktionsprogramme der GRW konnten deshalb praktisch unverändert als Regionale Entwicklungsprogramme der Kommission unterbreitet werden (Haneklaus 1991: 131).

Die Länder wählten aus den Projekten, die für die GRW Förderung vorgesehen waren, einige aus, um sie durch den EFRE kofinanzieren zu lassen. Der Bundesminister für Wirtschaft (BMWi) gab die ihm mitgeteilten Projekte an die Kommission bis zur Ausschöpfung der Quote weiter. Die EFRE-Mittel flossen, nach dem Abzug eines Anteils von fünf Prozent für Berlin, hälftig an den Bund und die Länder. Diese Aufteilung korrespondierte mit dem Verteilungsschlüssel des GRW, der ebenfalls 50:50 betrug. Durch eine entsprechende Verteilung der Finanzierungsanträge konnte sichergestellt werden, daß die einzelnen Bundesländer prozentual soviel Mittel erhielten, wie ihrem nationalen GRW-Schlüssel entsprach (Neupert 1986: 395). 1988 gingen Bund und Länder zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes dazu über, statt der Finanzierung von Einzelprojekten Nationale Programme von Gemeinschaftlichem Interesse bei der EG-Kommission anzumelden. Die Regionalen Aktionsprogramme der GRW wurden zu diesem Zweck den EFRE-Verordnungen angepaßt, so daß auch die Einführung des Programmansatzes unproblematisch ablief (vgl. Sturm 1991: 35-36).

Die Mitwirkungsrechte der Länder bei den EG-Entscheidungsprozessen waren im Vergleich zu den Local Authorities in Großbritannien stärker ausgeprägt.

In dem Fondsausschuß war das Bundesministerium für Wirtschaft zuständig für die Vertretung deutscher Verhandlungspositionen. Das sachliche Mitspracherecht der Länder sollte indirekt über den Unterausschuß der GRW sichergestellt werden (Peruzzo 1985: 8-9). In den Sitzungen des Ausschusses für Regionalpolitik waren die Bundesländer durch die Besetzung eines Stellvertreterplatzes präsent und hatten dadurch die Möglichkeit, ihrerseits auf Entscheidungen Einfluß zu nehmen (Peruzzo 1985: 9).

Ein ordentlicher Mitgliedssitz wurde von den Ländern gewünscht, aber vom Bund unter Berufung auf Art 32 GG⁵ verweigert. Allerdings erlaubte die Geschäftsordnung des Ausschusses für Regionalpolitik dem stellvertretenden Mitglied grundsätzlich die Teilnahme an den Sitzungen. Er konnte also einen Standpunkt einbringen und war ferner in den Informationsfluß und die Sitzungsvorbereitung der deutschen Delegation einbezogen (vgl. Neupert 1986: 386-387).

Da die Abwicklung des EFRE zunächst über das bestehende Netzwerk der GRW lief, ist für die Analyse der Handlungsspielräume der Akteure die Genese, Einordnung und Gestalt der GRW relevant. Regionalpolitik ist nach dem Grundgesetz eigentlich Aufgabe der Länder. Mit der GRW wurde 1969 die Beteiligung des Bundes an der regionalen Strukturpolitik verfassungsrechtlich abgesichert. Mit der Gemeinschaftsaufgabe erreichte der bundesdeutsche kooperative Föderalismus seinen Höhepunkt. Denn anders als beispielsweise die amerikanische Verfassung, für die eine Aufgabenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und eine vertikale Gewaltenteilung zentrale Föderalismusmerkmale sind, finden sich bereits im Grundgesetz Elemente einer Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften und damit einhergehend eine Verflechtung der Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenstruktur. Diese Verflechtung mündete im Laufe der bundesdeutschen Geschichte in ein Zusammenwirken von staatlicher Regulierung und dezentralem Vollzug, die Verbindung von territorialer Autonomie und Kooperation zwischen den Gebietskörperschaften sowie in horizontale und vertikale Mechanismen des Finanzausgleichs (Hesse 1987: 71, Benz 1991: 586).

⁵ Nach diesem Grundgesetzartikel ist die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten Sache des Bundes.

Bei der GRW handelt es sich um ein hochinstitutionalisiertes und multilaterales Netzwerk mit transparenten Verfahren und klaren Entscheidungsregeln auf der Grundlage ausdifferenzierter ökonomischer Indikatoren. Die Einführung der GRW bedeutete für die Länder, daß in einem zentralen Aufgabenbereich die unbeschränkte gesetzgeberische Zuständigkeit in eine beschränkte Zuständigkeit transformiert wurde und führte wegen der Mehrheitsverhältnisse zu einer beträchtlichen rechtlichen Einschränkung der Handlungsspielräume der Länder (vgl. Laufer 1985: 75). Aufgrund der faktischen Entwicklung der regionalen Strukturpolitik läßt sich die GRW aber auch als Selbstbindung des Bundes interpretieren. Durch die Finanzreform des Jahres 1969 sollte der beachtliche Einfluß des Bundes durch eine 'Verrechtlichung' seiner Einwirkungsmöglichkeiten auf die Länder beschränkt und kanalisiert werden (vgl. Klemmer 1987: 306). Aufgrund der erforderlichen drei Viertel-Mehrheiten im Planungsausschuß (Bund/Länder je elf Stimmen) können weder der Bund noch die Mehrheit der Länder überstimmt werden. Die Konsensschwelle ist damit relativ hoch angesetzt. Da die Länder ihre Stimmen häufig zersplittern, während der Bund einheitlich auftritt, sieht Laufer die größten Handlungsspielräume bei der Bonner Ministerialbürokratie. Sie entscheide über Förderprioritäten und -umfang (Laufer 1985: 171). Andere Regelungen der GRW sichern den Ländern allerdings potentielle Handlungsspielräume. So bedarf die Aufnahme eines Vorhabens in die Rahmenplanung der Zustimmung des Landes, auf dessen Gebiet es durchgeführt werden soll. Von besonderer Wichtigkeit ist, daß die Durchführung des Rahmenplanes die Aufgabe der Länder ist. Dort werden die Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik konkretisiert und gestaltet (vgl. Neupert 1988: 30). Die Länder haben somit durchaus die Möglichkeit, länderspezifischen Besonderheiten und eigenen regionalpolitischen Vorstellungen über Förderprioritäten und -modalitäten Rechnung zu tragen (vgl. Ewringmann 1986).

Die Projektförderung des EFRE bezog sich zunächst auf Vorhaben, die in Fördergebieten der GRW durchgeführt werden konnten. Erste Tendenzen in Richtung divergierender nationaler und EG-Fördergebiete zeichneten sich für die Bundesrepublik mit den spezifischen Maßnahmen der EG ab. Für diese Programme wurden Gebiete auf der Basis einer im Rat festgelegten Indikatorenliste abgegrenzt. In der Bundesrepublik waren zwar diese altindustriellen Krisenregionen größtenteils Fördergebiete der GRW; sie waren jedoch z.T zeitlich befristete GRW-Sonderprogrammgebiete. Es stellte sich also dem Bund und den Ländern die Frage, wie zu verfahren sei, wenn vor Auslaufen dieser EG-Programme die nationale Fördergebietseigenschaft beendet und damit die Grundlage der nationalen Komplementärfinanzierung und der EFRE-Förderung wegfallen würde. Es wäre politisch außerordentlich schwierig geworden, Gebieten die nationale Regionalförderung vorzuenthalten, die nach den Maßstäben der EG-Kommission im Rahmen des EFRE für förderfähig erklärt worden wären (vgl. Tetsch 1987: 205).

Letztlich sorgten aber nicht Probleme der Gebietsabgrenzung, sondern die divergierende Maßnahmenbreite von GRW und Gemeinschaftsmaßnahmen des EFRE für den wachsenden Einfluß der EG auf die deutsche Regionalpolitik.

Die quotenfreien Programme und Gemeinschaftsprogramme sahen Fördermaßnahmen vor, die der Förderkatalog der GRW nicht enthielt (z.B. Beratungsmaßnahmen, nicht gewerbenahe Infrastrukturen, vgl. Spiekermann 1987: 252). Es wurde im Planungsausschuß der GRW die Frage aufgeworfen, ob die Maßnahmen im Rahmen der EG Programme auf den engeren GRW-Förderrahmen beschränkt werden sollten, das GRW-Gesetz entsprechend zu erweitern wäre oder ob der breitere Förderrahmen innerhalb der Landesförderung ausgenutzt werden sollte (Spiekermann 1992: 37).

Um den Einfluß der EG auf die deutsche Regionalpolitik gering zu halten, wurde zunächst von den quotenfreien Mitteln nur sehr begrenzt Gebrauch gemacht. Auf die Instrumenten"angebote" der EG außerhalb des GRW-Rahmens wurde nicht zurückgegriffen, obwohl ab dem Jahre 1984 spezifische Maßnahmen an Textil-, Fischerei-, Stahl- und Werftstandorten durch Länderprogramme kofinanziert wurden. (vgl. Spiekermann 1992: 38, im einzelnen: Sturm 1991a: 36). Erst bei den Gemeinschaftsprogrammen RESIDER (Stahl) und RENAVAL (Schiffsbau) wurde von den Ländern der breitere Förderrahmen des EFRE ausgenutzt. Sie wollten nun auf die zusätzlichen Fördermöglichkeiten nicht verzichten, die der EFRE im Vergleich mit der GRW bot (Spiekermann 1992: 37).

Da die Länder gleichzeitig mit ihren eigenen regionalpolitischen Instrumenten intervenieren mußten, wenn sie in den Genuß eines Gemeinschaftsprogrammes kommen wollten, waren sie allerdings gezwungen, ihr Instrumentarium den EG-Vorgaben anzupassen.

An diesem Beispiel zeigt sich:

*"da**b** die EG über das Instrumentarium der Gemeinschaftsprogramme und die in diesen Programmen vorgesehenen Eingriffsinstrumente tiefgreifenden Einflu**b** auf die Grundsätze und Durchführung nationaler Regionalpolitik ausüben kann" (Spiekermann 1987: 253)".*

Innerhalb Deutschlands bedeutete diese Entwicklung eine Stärkung der Position der Länder, da der Bund seinen Einfluß auf die Implementation der Gemeinschaftsprogramme weitgehend verlor. Die Länder erhielten zusätzliche Förderinstrumente, die auch nicht-investive Fördermaßnahmen vorsahen. Sie hatten zudem die Möglichkeit, ihre Förderkulisse um diese Gebiete zu erweitern. Die Länder mußten zwar den nationalen Kofinanzierungsanteil alleine tragen, ihnen wurde jedoch eine zusätzliche Finanzquelle eröffnet, da diese EG-Beiträge nicht auf die GRW-Quote angerechnet wurden. Um die Abwicklung der spezifischen Maßnahmen und der Gemeinschaftsprogramme im Rahmen von Landesprogrammen entbrannte allerdings kein großer Konflikt in der GRW. Diese EG-Sonderprogramme entsprachen weitgehend der Philosophie der deutschen GRW-Sonderprogramme, die ebenfalls für altindustrielle Gebiete zeitlich befristete, ergänzende Fördermittel vorsahen (vgl. Spiekermann 1992: 38).

Die Implementation des EFRE nach der Reform 1988: Das Fallbeispiel NRW

Mit der Reform der Strukturfonds 1988 erhöhte sich nicht nur der Mittelzufluß in die Bundesrepublik, es verschärfte sich auch die Problematik bezüglich der Divergenz in den Fördergebieten. Es gab unterschiedliche Gebietsabgrenzungskriterien, die u.a dazu führten, daß einige Teilgebiete zwar im Rahmen des EFRE, aber nicht im Rahmen der GRW förderungswürdig waren. Die Übernahme der EFRE-Gebiete in die nationale Fördergebietskulisse hätte den Spielraum für die Ausweisung weiterer, nach nationalen Kriterien und Prioritäten festgelegte, Fördergebiete beträchtlich verringert (vgl. Gräber/Spehl 1992: 31, Funkschmidt 1990: 116).

Verschiedene Bundesländer reklamierten die Förderangebote des EFRE unter Berufung auf ihre rechtliche regionalpolitische Kompetenz für sich und waren nicht bereit, den EFRE im Rahmen der GRW umzusetzen. Durch eine starke Konzentration der Mittel auf altindustrielle Gebiete und einen gegenüber der GRW deutlich breiteren Förderkatalog erhielten bestimmte Bundesländer, darunter NRW, regionale Fördervorteile, die außerhalb der im Planungsausschuß festgelegten Prioritäten lagen (Funkschmidt 1990: 116). Im GRW-Planungsausschuß konnte kein Konsens darüber gefunden werden, auch künftig die Abwicklung der Regionalförderung in der Bundesrepublik an die Gemeinschaftsaufgabe zu koppeln. Die Länder hatten u.a gefordert, daß die Mittel entsprechend der Ausweitung des EFRE-Volumens erhöht werden müßten, falls die Kofinanzierung durch die GRW beibehalten werden solle (Interview). Da der Bund auf diese Forderung nicht einging, beschlossen die Länder, durch Landesprogramme die Kofinanzierung sicherzustellen. Damit war die Verklammerung zwischen nationaler und EG-Regionalpolitik zerbrochen (Funkschmidt 1990: 116)⁶. Die gegenwärtige Situation der beiden Fördersysteme ist durch ein unkoordiniertes Nebeneinander von GRW und EG-Regionalpolitik gekennzeichnet (Spiekermann 1992: 36). Im folgenden soll untersucht werden, wie der EFRE in Nordrhein-Westfalen implementiert wird.

Nordrhein-Westfalen profitierte in finanzieller Hinsicht von der Reform 1988. In den Jahren 1975 bis 1988 konnte das Land gemäß seinem GRW-Anteil nur 8,8 Prozent (61,7 Mio ECU) der EFRE-Mittel für die Bundesrepublik in Anspruch nehmen. Bayern (19,3 Prozent) und Niedersachsen (19,1 Prozent) waren die Hauptnutznießer des Fonds (vgl. Sturm 1991: 30-31). Nordrhein-Westfalen hat nun einen Anteil von 56 Prozent an den deutschen Gebieten mit rückläufiger industrieller Entwicklung (Ziel- 2 Gebiete) und erhält mit 157 Mio ECU (1989-1991) den Löwenanteil der 280 Mio ECU für die deutschen Ziel 2 Gebiete. Nach einer Rechnung von Anderson, entsprechen die EFRE-Mittel damit immerhin 20 Prozent der Zuweisungen des Bundes für regionalpolitische Zwecke an das Land (vgl. Anderson 1991: 438).

⁶ In den neuen Bundesländer, die als Ziel 1 Gebiet deklariert wurden, wird der EFRE allerdings weiterhin über die GRW abgewickelt.

Die regionalen Entwicklungspläne wurden in NRW auf der Basis der bisherigen regionalen Aktionsprogramme von dem Ministerium für Wirtschaft, Mittelstand und Technologie (MWMT) erstellt. Die Kommunen wurden nicht direkt beteiligt. Ihre Einbindung bei der Planaufstellung wurde zwar von den kommunalen Spitzenverbänden gefordert, vom Land aber mit der Begründung abgelehnt, daß die Fristen zu kurz seien (Interview).

Die Abwicklung der EFRE Förderung ist in die Zukunftsinitiative Nordrhein-Westfalen (ZIN) eingebettet. Die ZIN hat die Aufgabe, regionalpolitische Maßnahmen zu koordinieren. Bisher isolierte Förderinstrumente sollen hinsichtlich übergreifender Ziele gebündelt werden, um so die Effizienz ihres Einsatzes zu steigern. Im Rahmen eines dezentralisierten Programmverfahrens, institutionalisiert in regionalen Förderkonferenzen, soll der lokale Sachverstand bei Unternehmern, Gewerkschaftern und Kommunalpolitikern genutzt werden und sollen diese Akteure zu einer konzertierten Aktion zur Förderung des Strukturwandels gewonnen werden (vgl. Heinze/Völzkow 1990: 265, Kruse 1990: 132). Projektanträge werden von den jeweiligen Trägern bei dem MWMT eingereicht. Sie müssen allerdings im regionalen Konsens erstellt worden sein. Etwa die Hälfte dieser Projekte stammt dabei von Kommunen. Das MWMT entscheidet aus welchem Mitteltopf (Bund, Land, EG etc) die Projekte gefördert werden sollen (Interview).

Die Abwicklung der Förderung wird von dem begleitenden Ausschuß überwacht. Vertreter werden von Bundesminister für Wirtschaft, allen Ziel-2 Ländern und der Kommission entsandt. In dem Ausschuß gibt es eine große Interessenidentität zwischen den Akteuren. Alle Mitglieder haben das Ziel, daß die Mittel verausgabt werden. Der Kommission dient die Ausschöpfung der Mittel als Zeichen der Attraktivität der Fonds, und stärkt ihre Position bei zukünftigen Verhandlungen mit dem Rat über eine Mittelaufstockung. Das Land möchte seinen Anteil an den EFRE-Mitteln nicht durch Probleme bei der Ausschöpfung gefährden. Aus diesem Grund wird den EG-Mitteln Priorität gegenüber den GRW-Mitteln bei der Finanzierung eingeräumt (Interview). In dem Ausschuß gibt es kaum Konflikte; ihm wird eher die Funktion des Erfahrungs- und Informationsaustausches zugewiesen (Interview).

Wie wirkt sich nun die Herausnahme der EFRE-Förderung aus der GRW auf die Handlungsspielräume der Akteure aus?

Der Bund wird durch die Herausnahme der EFRE-Förderung aus der GRW finanziell entlastet. Angesichts der Haushaltssituation und der generellen Kürzung des Finanzvolumens in der Regionalpolitik scheint dies durchaus in seinem Interesse zu liegen. Allerdings verliert er auch Kompetenzen. Sein Anspruch der ausschließlichen Außenvertretung wird eingeschränkt, da im Ausschuß zur Umstellung der Regionen zwei vom Bundesrat bestimmte Länder beteiligt sind. Außerdem verlor der Bund einen Teil der gesamtstaatlichen Steuerungsmöglichkeiten und des Einflusses auf die Prioritätensetzung der Länder, die ihm die GRW bietet. Die Koordinationsfunktion des Bundes in der Regionalpolitik verliert an Bedeutung.

Von den Gebietsabgrenzungen nach EG-Kriterien profitiert NRW. Durch die Herausnahme aus der GRW konnte NRW gegenüber dem Bund ein Stück Staatlichkeit zurückgewinnen und erfolgreich auf seine rechtlichen Kompetenzen verweisen. Dies wiegt umso schwerer, als gerade dieses Bundesland seine eigenen Interessen im Rahmen der multilateralen GRW oft nicht durchsetzen konnte. Seit Ende der siebziger Jahre kam es ständig zu Konflikten, da nach Ansicht NRW die Indikatoren der Fördergebietsabgrenzung der Problemlage altindustrieller Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit nicht gerecht wurden. 1986 unterlagen das Land NRW und die anderen SPD-regierten Länder mit ihren Vorstellungen über die höhere Gewichtung der Arbeitslosenquote. Dadurch wurden einige CDU regierten Länder begünstigt, einige Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit und strukturellen Problemen fielen aus der Förderung heraus.

Das Land NRW konnte ferner eine Reihe direkter Kontakte zu der Kommission nach Brüssel knüpfen. Dies gilt für die politische Leitungsebene ebenso wie für die Arbeitsebene, auf der fast täglich informelle Kontakte stattfinden (Interview). Nach Ansicht eines Kommissionsvertreters geht es den Ländern bei den direkten Kontakten nach Brüssel nicht nur um das Geld aus den Fonds, sondern auch um das Prestige, das es mit sich bringt, wenn NRW ein gemeinsames Programm mit der EG betreibt (Interview).⁷

⁷ Siehe z.B. die "werb wirksame" Publikation "Mit Gemeinschaftsprogrammen den Strukturwandel meistern. Zwischenbilanz des Zusammenarbeit des Landes Nordrhein-Westfalen und der Europäischen Gemeinschaft in der regionalen Strukturpolitik" (NRW 1991).

Die Gestaltungsspielräume der Länder werden vor allem bei der Umsetzung der Reform deutlich. Das fängt bei den regionalen Entwicklungsplänen an, die stärker auf die eigenen Problemlagen und regionalpolitischen Vorstellungen bezogen werden, als die Regionalen Aktionsprogramme im Rahmen der GRW, die das Ergebnis multilateraler Verhandlungen sind (vgl. Eser 1992: 40). Die Abwicklung der operationellen Programme hat gegenüber den GRW-Verfahren den Vorteil, daß sich ein breiteres Spektrum von Vorhaben fördern läßt (Humankapital, Wiedernutzbarmachung alter Industrieflächen, vgl. Eser 1992: 40), Mittel leichter umgeschichtet werden können und von den geförderten Vorhaben kein Primäreffekt⁸ ausgehen muß. Die Abhängigkeit des Landes von den informationellen Ressourcen der Kommunen ist bei der Abwicklung der Projekte eher gering. Die Landesregierung verfügt durch ihre vertikale Implementationsstruktur (Regierungspräsidien, Kreise) über entsprechende organisatorische Ressourcen. Aus diesem Grund hat die fehlende Beteiligung der Kommunen an der Erstellung der Pläne, anders als in Großbritannien, keine negativen Auswirkungen auf die Qualität. Die Zukunftsinitiative NRW gilt zwar als vorbildlich für eine dezentralisierte Regionalpolitik, die Abwicklung der Projektförderung über die ZIN führt aber zu keiner Einschränkung der Handlungsspielräume des Landes. Die Kommunen müssen sich bei ihren Vorhaben zunächst mit den anderen Akteuren der Regionalkonferenz, z.B. Gewerkschaften, Kammern, Arbeitgebern, abstimmen.

"Subventionsempfänger waren also gezwungen, sich mit ihren jeweiligen Förderprojekten in einen kooperativen Koordinierungsprozeß zu begeben und Prioritäten für die gesamten Förderprojekte zu vergeben" (Krusse 1990: 132)

Über die Projekte und die Finanzierungsquelle wird vom MWMT entschieden (vgl. Schulze-Althoff 1991: 32). Durch die zentrale Auswahl der Projekte, vor allem durch die Überprüfung ihrer Strukturwirksamkeit, verbleibt der Landesregierung ein großer, kaum überprüfbarer Ermessensspielraum, der durch die Regionalisierung angestrebten Reföderalisierung des Verhältnisses von Land und Gemeinden entgegenwirkt (vgl. Waniek 1990: 41-46).

Die Kommunen mahnen eine stärkere Beteiligung und einen besseren Informationsfluß an. Für bezeichnend hält es in diesem Zusammenhang ein Kommunalvertreter, daß die Kommunen zu der Erstellung des Durchführungsbereichs nicht befragt wurden, obwohl rund die Hälfte aller EFRE-Vorhaben in NRW von Kommunen beantragt und ausgeführt werden (Interview). Für die Verhinderung einer starken Beteiligung der Kommunen an der Planaufstellung sind nicht nur Zeitgründe maßgeblich. Das Land will auch verhindern, daß sich Kommunen angesprochen fühlen, die keinen Fördergebietsstatus haben. Diese Kommunen wenden sich ohnehin verstärkt an die Ministerien, um sich über Fördermöglichkeiten zu erkundigen. Dabei werden sie von der Kommission unterstützt. Dadurch brechen, so ein Landesvertreter, alte Konflikte zwischen Kommunen innerhalb und außerhalb der Fördergebiete wieder auf und beeinträchtigen so indirekt den Handlungsspielraum des Landes (Interview). Darüber hinaus haben die Länder das Problem, ihre "gate-keeping" Funktion zu wahren. Im Rahmen kleinerer Projekte, die vor allem ideellen (z.B. Städtepartnerschaft, interregionale Zusammenarbeit) bzw. wissenschaftlichen Charakter (z.B. Stadtforschungsnetzwerke) haben, gibt es bereits direkte Kontakte zwischen der Kommission und den Kommunen. Ausgedehnte direkte Förderverbindungen zwischen der Kommission und den Kommunen werden allerdings auch von der Kommission nicht gewünscht.

Es würde, so ein Kommissionsvertreter zu Komplikationen und zu Unübersichtlichkeiten führen und das Gebot der Subsidiarität verletzen (Interview). Die Position der Länder wird also in Zukunft kaum durch eine stärkere Rolle der Kommunen gefährdet sein.

⁸ Von einem Primäreffekt spricht man, wenn durch eine Investition noch zusätzliche Einkommensquellen geschaffen werden, die das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum erhöhen (vgl. Deutscher Bundestag 1989: 18).

7. Schlußbetrachtung

Großbritannien war einer der Promotoren der Einführung des EFRE und gehörte zu den Staaten, die von dem Fonds am meisten finanziell profitierten. Die Politik der Zentralregierung war darauf ausgerichtet, den Mittelzufluß aus dem Fonds zu maximieren. Dieses Ziel bestimmte auch das Handeln der Regierung Thatcher, die die eigene Fördergebietskulisse und die Förderprioritäten nach den Anforderungen des Fonds ausrichtete. Die Mittel des Fonds wurden nicht zusätzlich zu eigenen regionalen Förderanstrengungen eingesetzt, sondern ersetzen nationale Fördermittel. Dadurch konnte sich die Zentralregierung Handlungsspielräume erhalten. Die Regierung beteiligte die Kommunen nicht oder nur sehr eingeschränkt an der Aufstellung der regionalen Entwicklungspläne. Sie konnte sich das "erlauben", da die - aus der fehlenden Beteiligung resultierende - mangelhafte Qualität der Pläne keine Auswirkung auf den Mittelzufluß hatte. Sie brauchte auch nicht die Local Authorities zu ermutigen, Projekte einzureichen, da die Mittel zunächst so gering waren, daß es keine Probleme bereitete, die Quote auszuschöpfen. Die Regierung konnte ihre Ressourcenabhängigkeit von den Kommunen daher zunächst in engen Grenzen halten. Die Local Authorities reagierten anfangs verhalten auf die Einführung des Fonds. Der Anreiz zur Erstellung von Projektanträgen war angesichts der fehlenden Adicionalität der Mittel und der Existenz anderer attraktiver nationaler Förderungsprogramme zunächst gering. Außerdem fehlten ihnen die organisatorischen Ressourcen und die Informationen über den Fonds, um die zeitaufwendigen und komplizierten Projektverfahren in Angriff zu nehmen. In den achtziger Jahren wurden die Local Authorities aktiver. Teilweise unterstützt durch die Regionalbüros und durch direkte Kontakte zur Kommission wurde sich systematischer um Fondsbeihilfen bemüht. In der Region West Midlands hat sich in den vergangenen Jahren ein partnerschaftliches Verhalten zwischen den Local Authorities, der Kommission und dem Regionalbüro des DoE entwickelt. Die Abhängigkeit der Zentralregierung von den Local Authorities war nach der 88er Reform gewachsen, da ein größerer Fonds ausgeschöpft werden konnte und entsprechende Programme entwickelt werden mußten. Um seinen Anteil am EFRE Kuchen zu sichern, billigte die Regierung den Ausbau der direkten Kontakte zwischen den Local Authorities und der Kommission. Die Implementation vollzog sich unproblematisch. Über die gesteigerte Ressourcenabhängigkeit hinaus, läßt sich dieser Umstand dadurch erklären, daß sich in diesem Netzwerk die maßgeblichen Personen schon sehr lange kennen und eine gemeinsame Problemsicht entwickelt haben. Mit Konflikten wird kompetent umgegangen. Die Local Authorities entwickeln die operationellen Programme und haben dadurch die Möglichkeit, ihre eigenen regionalpolitischen Vorstellungen einfließen zu lassen. Sie können ihre Informationsabhängigkeit von der Zentralregierung durch direkte Kontakte nach Brüssel wirksam abbauen. In den West Midlands läßt sich daher eine Dezentralisierung der Implementation feststellen, die mit einer Verbesserung der Handlungsspielräume subnationaler Akteure einhergeht. Der Programmansatz führte zu einer stärkeren horizontalen Koordination und Kooperation zwischen den Local Authorities. Die begrenzten organisatorischen Ressourcen britischer Kommunen wurden zusammengelegt. Über das West Midlands Forum of Local Authorities drängen die Kommunen in das institutionelle Vakuum auf regionaler Ebene hinein.

Bei der Analyse der Implementation des EFRE in der Bundesrepublik Deutschland ergab sich das folgende Bild. Die Regionalpolitik ist durch die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" in ein Netzwerk integriert, in dem die wechselseitige Ressourcenabhängigkeit von Bund und Ländern in ein institutionalisiertes Verhandlungssystem mündet, das ein Musterbeispiel für den kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik darstellt. Da die Förderphilosophie der GRW mit der des EFRE zunächst fast völlig übereinstimmte, konnte der europäische Fonds problemlos über die GRW abgewickelt werden. Die finanziellen Handlungsspielräume der Akteure der GRW vergrößerten sich, da die EG-Mittel nationale Ausgaben kompensierten. Die Handlungsspielräume von Bund und Länder im Verhältnis zueinander bemaßen sich nach denen der GRW: Der Bund hatte im Planungsausschuß eine gute Position, da er im Gegensatz zu den Ländern einheitlich auftrat. Die Länder hatten dagegen bei der Implementation einen großen Ermessenspielraum. Durch die Reformen des EFRE 1979 und 1984, geriet die GRW bei den quotenfreien Mitteln, bzw. den Gemeinschaftsprogrammen unter einen gewissen Anpassungsdruck. Zunächst wurde der Druck durch die eingeschränkte Einwerbung quotenfreier Mittel vermindert. Die Finanzierung der Gemeinschaftsprogramme wurde aber aus dem Rahmen der GRW herausgenommen, und über Programme der ergänzenden Landesförderung abgewickelt. Mit der Reform von 1988 kam grundsätzlich die Frage auf, ob der EFRE weiter über die GRW abgewickelt werden sollte. Auf das Drängen einzelner Länder, u.a. NRW's, entschied man sich für die Abwicklung über landesfinanzierte Programme. Durch diese Entscheidung gewannen die Länder Handlungsspielräume, da ihre Programme individueller auf die Bedürfnisse des Landes zugeschnitten werden konnten. Die Länder konnten wegen ihrer ausdifferenzierten vertikalen Implementationsstruktur ihre Abhängigkeit von

den Informationsressourcen und Organisationsressourcen der Kommunen gering halten. Die Dezentralisierung in der Implementation des EFRE schlug nicht bis zu den Kommunen durch. Ihre Handlungsspielräume konnten, mit der Ausnahme verbesserter direkter Kontakte zu der Kommission, nicht nennenswert vergrößert werden. Der Bund wurde durch die Herausnahme der Finanzierung aus der GRW finanziell entlastet, verlor aber damit auch an Steuerungsmöglichkeiten. Da der EFRE finanziell für die Bundesregierung relativ unbedeutend ist, und ihr Interesse an der GRW ohnehin abgenommen hatte, muß der Verlust des Handlungsspielraums des Bundes allerdings relativiert werden.

Die Zentralisierung der europäischen Regionalpolitik, die sich in einer Ausweitung der Handlungsspielräume der Kommission manifestiert, wird sowohl im zentralistischen Großbritannien als auch in der föderalen Bundesrepublik Deutschland durch eine Dezentralisierung bei der Implementation des Fonds ergänzt; eine Entwicklung, die aktiv von der EG-Kommission ausgelöst wurde.

Dieser Befund deckt sich mit einer Studie, die am Beispiel der Luftreinhaltepolitik in Großbritannien und Deutschland zeigte, daß auch in einer europäisierten Umweltpolitik, dezentrale kontextorientierte Problemlösungen möglich sind (Windhoff-Heritier 1992).

Die Frage, ob diese Ergebnisse auch auf andere Mitgliedstaaten und andere Politikfelder zutreffen, sollte Ausgangspunkt weiterer Untersuchungen sein.

Literaturverzeichnis

- Anderson, J.J. (1992): *The Territorial Imperative. Pluralism, Corporatism and Economic Crisis*. Cambridge;
- Ders. (1991): *Skeptical Reflections on a Europe of the Regions: Britain, Germany and the ERDF*. In: *Journal of Public Policy*, S. 417-447;
- Barrett, G. (1984): *Local Authority Approaches to EEC Aid: Case Studies - 1. South Yorkshire: An Assisted Area County*. In: Glasson, J. (Hg.): *Local Authority Access to EEC Aid*. Oxford, S. 29-40;
- Benson, J.K. (1982): *A Framework for Policy Analysis*. In: Whetten, D.L. (Hg.): *Interorganizational Coordination*. Iowa, S. 137-176;
- Benz, A. (1991): *Perspektiven des Föderalismus in Deutschland*. In: *Die Öffentliche Verwaltung*, Jg. 44 S. 586-599;
- ders.: (1987): *Die Reform des Verhältnisses zwischen Staat und Lokalverwaltung in Großbritannien*. Speyer;
- Biehl, D. (1988): *Die Reform der EG-Finanzverfassung aus der Sicht einer ökonomischen Theorie des Föderalismus*. In: Streit, M.E. (Hg.): *Wirtschaftspolitik zwischen ökonomischer und politischer Rationalität*. Wiesbaden, S. 55-85;
- Brunskill, I. (1991): *The Regeneration Game. A Regional Approach to Regional Policy*. Institute for Public Policy Research. Industrial Policy Paper No. 1, London;
- Bulmer, S./Paterson, W. (1987): *The Federal Republic of Germany and the European Community*. London, u.a.;
- Bursig, B. (1992): *Die Regionalpolitik der EG*. Frankfurt a.M.u.a.;
- Coates, D./Wallace, H. (1984): *European Funds. How they are spent in the UK*. In: Lewis, D./Wallace, H.(Hg.): *Policies Into Practice. National and International Case Studies in Implementation*. New York 1984, S. 161-182;
- Crawford, C. (1992): *European Influence on Local Self Government?*. In: *Local Government Studies*, Jg. 18, Heft 1, S. 69-85;
- Damesick, P.J (1987): *The Evolution of Spatial Economic Policy*. In: Damesick, P./Wood, P. (Hg.): *Regional Problems, Problem Regions, and Public Policy in the United Kingdom*. New York, S. 42-63;
- Eser, T.W. (1992): *Europäische Einigung, Föderalismus und Regionalpolitik in Deutschland*. In: *Dokumentation und Information zur Schweizerischen Orts-, Regional und Landesplanung (DISP)*, Jg. 28; Heft 108, S. 34-42;
- Ewringmann, D. u.a.(1986): *Die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur unter veränderten Rahmenbedingungen*; Frankfurt;
- Fraser, R. (1992): *Western European Economic Organizations*. The High Harlow, Essex;
- Funkschmidt, G. (1990): *Der europäische Integrationsprozeß und die deutsche Regionalförderung*. In: *Der Landkreis*, Jg. 60, S. 115-117;
- Ginderachter, J.v. (1989): *Die Reform der Strukturfonds*. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Jg. 39, S. 567-579;
- Glasson J. /McGEE, T. (1984): *EEC Aid and Local Authorities: Some Research Findings - Interim Report*. In: Glasson, J. (Hg.): *Local Authority Access to EEC Aid*, Oxford, S. 11-28;
- Gräber, H./Spehl, H. (1992): *Die Fördergebietsabgrenzung der Gemeinschaftsaufgabe vor dem Hintergrund der Regionalpolitik der Europäischen Gemeinschaften*. In: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration*. Hannover, S. 28-37;
- Hane Klaus: W. (1991): *Regionalpolitik in der Europäischen Gemeinschaft. Ziele, Kompetenzen und Instrumente von Gemeinschaft, Bund und Ländern nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte*. Münster;

-
- Heinze, R.G./Völzkow, H. (1990): Subsidiarität und Binnenmarktintegration. Konzeptionelle Überlegungen zur europäischen Regionalpolitik. In: Alemann, U. u.a. (Hg.): Die Kraft der Regionen: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn, S. 252-268;
- Hesse, J.J. (1987): The Federal Republic of Germany: From Co-operative Federalism to Joint Policy-Making. In: West European Politics, Jg. 10, Heft 4, S. 70-87;
- Hommel, M. (1991): Die Erneuerung alter Industriegebiete. Internationale Erfahrungen im Vergleich. In: Blotevogel, H.H. (Hg.): Europäische Regionen im Wandel. Dortmund;
- House of Lords [Select Committee on the European Community] (1984): European Regional Development Fund. 23rd Report. London;
- Klemmer, P. (1987): Die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur". Zwischenbilanz einer Erscheinungsform des kooperativen Föderalismus. In: Schuster, F. (Hg.): Dezentralisierung des politischen Handelns, Bd 3, Melle, S. 299-349;
- Kommission der EG (1993): Die Strukturfonds: Die wichtigsten durch die Revision der Verordnungen aufgeworfenen Fragen. Brüssel;
- Dies. (1988): ERDF in Figures, Luxemburg;
- Kruse, H. (1990): Reform durch Regionalisierung. Frankfurt/New York;
- Lammers, K. (1990): Mehr regionalpolitische Kompetenzen für die EG im Europäischen Binnenmarkt. Kiel 1990;
- Laufer, H. (1985): Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland (5.Aufl.), München;
- Lhotta, R. (1991): Verfassung, Bundesstaatsreform und Stärkung der Landesparlamente im Zeichen der deutschen Einheit und der europäischen Integration: Zur Arbeit der Sachverständigenkommission des Landtags Nordrhein-Westfalen. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 22., S. 253-288;
- Marks, G.(1992): Structural policy and in the European Community. In: Sbragia, A: (ed.) European Political Institutions and Policy-Making after Washington, S. 191-224;
- Martins, M.R./Mawson, J. (1982): The Programming of Regional Development in the EC: Supranational or International Decision-making. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 20, S. 230-244;
- Müller-Brandeck-Bocquet, G. (1992) Europäische Integration und deutscher Föderalismus. In: Kreile, M. (Hg.): Die Integration Europas. Opladen, S. 160-182;
- Neupert, H. (1986): Regionale Strukturpolitik als Aufgabe der Länder. Baden-Baden;
- Nevin, E. (1985): Regional Policy. In: El-Agraa, A.M.(Hg.): The Economics of the European Community (2.Aufl.), S.338-361;
- NRW (Landesregierung Nordrhein-Westfalen)(1991): Mit Gemeinschaftsprogrammen den Strukturwandel meistern (2. akt. Aufl.) Düsseldorf;
- Peruzzo, G. (1985): EG-Regionalpolitik - Konzeptionen und Instrumente. In Eberstein, H.H.: Handbuch Regionale Wirtschaftsförderung. Köln;
- Poth-Mögele, A. (1991): Die Regionalpolitik der europäischen Gemeinschaft. In: Riescher, G. (Hg.): Regionalismus'90. Zur Dialektik des westeuropäischen Einigungsprozesses. München, S. 25-56;
- Preston, J. (1985): Local Authorities' Utilization of the European Development Fund. In: Public Administration Bulletin, Jg. 49 Jg, August 1985, S. 24-36;
- Rat der EG (1988): Verordnung Nr. 2052/88 des Rates vom 24. Juni 1988 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds. Amtsblatt der EG, L 185, S. 9-20;

Ders. (1984): Verordnung Nr. 1787/84 des Rates vom 17.6.1984 betreffend des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Amtsblatt der EG, L 169, S. 1-16.

Ders. (1979): Verordnung Nr. 214/79 des Rates vom 6.2.1979 zur Änderung der Verordnung Nr. 724/75 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Amtsblatt der EG, L 35, S. 1-7.

Ders. (1975): Verordnung Nr. 724/75 der Rates vom 18.3.1975 über die Errichtung eines Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung. Amtsblatt der EG, L 73, S. 1-7.

Rhodes, R.A.W. (1992): The Europeanisation of Sub-Central Government - The Case of the UK. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis. 3 Jg. 1992, S. 272-286;

Ders. (1986): European Policy Making, Implementation and Subcentral Governments: A Survey. Maastricht;

Ders. (1985): Intergovernmental Relations in the United Kingdom. In: Meny, Y/Wright ,V : Centre-Periphery Relations in Western Europe. London u.a.; S. 32-78;

Ders. (1981): Control and Power in Central-local Relations. Westmead;

Rolfes, K.H. (1991) Regionale Wirtschaftsförderung und EWG-Vertrag: die Aktionsräume von Bund, Ländern und Kommunen. Köln u.a. ;

Scharpf, F.W. (1990): Regionalisierung des europäischen Raumes. Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen. In: Alemann, U. u.a. (Hg.): Die Kraft der Regionen: Nordrhein-Westfalen in Europa, Bonn, S. 32-46;

Ders. (1985): Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift Jg. 26, S. 323-356;

Schulze Althoff, K. (1991): EG-Strukturfonds - Hilfen für die neuen Bundesländer. In: Landes- und Kommunalverwaltung, Heft 1, S.30-33;

Spiekermann, B. (1992): Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik unter EG-Rahmenbedingungen. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration. Hannover, S. 36-43;

Ders. (1987): Nationale und EG-Regionalpolitik: Ein Koordinierungsproblem. In: Gesellschaft für Regionalforschung (Hg.): Winterseminar 1987, Band 24, S. 238-258;

Sturm, R. (1991): Die Industriepolitik der Bundesländer und die europäische Integration. Baden-Baden;

Tetsch, F. [BMW] (1987): EG-Regionalpolitik und deutsche Regionalförderung. In: Städte- und Gemeinderat Jg. 42, S. 200-205;

Thomas, I.C. (1992): Additionality in the Distribution of European Regional Development Fund Grants to Local Authorities. In: Local Economy, Jg. 6, S. 292-310;

Tömmel, G. (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Kreile, M. (Hg.): Die Integration Europas. Opladen, S. 185-208;

Waniek, R.W. (1990): Die Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens. Bochum;

Wessels, W. (1986): Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik? In: Hrbek, R./Thaysen, U. (Hg.): Die Deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften. Baden-Baden, S. 181-195;

Windhoff-Heritier (1992): Die Internationalisierung der Innenpolitik: Ein Faktor der Dezentralisierung. Bielefeld;

Young, S.(1982): Regional Offices of the Department of the Environment: Their Roles and Influence in the 1970s. In: Hogwood, B.W./ Keating, M. (Hg.): Regional Government in England. Oxford, S.75-95;

Zimmermann, H. (1989): Die regionale Dimension der Europäischen Binnenmarktes - Auswirkungen auf Regionsstruktur, föderativen Aufbau und regionsbezogene Politik. In: ARL (Hg.): Europäische Integration. Aufgaben für Raumforschung und Raumplanung. Forschungs- Sitzungsberichte 184. Hannover;

Zusammenfassung

In diesem Artikel wird an Hand zweier EG-Mitgliedstaaten gezeigt, welchen Einfluß die "Europäisierung" der Regionalpolitik auf die Handlungsspielräume der Kommission und die verschiedenen mitgliedstaatlichen politischen Ebenen haben kann. Dazu wird die Implementation des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland untersucht. Um die aktuelle Entwicklung im Zeitraum von 1988 bis 1992 besser berücksichtigen zu können, wurden die Regionen West Midlands und Ruhrgebiet als Fallbeispiele ausgewählt. Hier wurden Interviews mit Schlüsselakteuren geführt. Ausgehend von der theoretischen Annahme einer wechselseitigen Ressourcenabhängigkeit der unterschiedlichen politischen Ebenen läßt sich sowohl eine Zentralisierung als auch eine Dezentralisierung der europäischen Regionalpolitik feststellen, eine Entwicklung, die, bezogen auf dieses Politikfeld, auf einen Übergang des souveränen Nationalstaates in ein Mehrebenennetzwerk hindeutet. In Großbritannien gelang den Local Authorities eine Ausweitung der Handlungsspielräume, eine Tendenz, die im augenfälligen Widerspruch zu der allgemeinen Entwicklung der britischen Staat-Kommunen Beziehungen steht. In der Bundesrepublik Deutschland (alt) konnten die Länder ihre Position gegenüber dem Bund verbessern. Diese Dezentralisierungstendenz schlug allerdings nicht signifikant auf die Kommunen durch. In beiden Mitgliedstaaten intensivierten sich die Kontakte zwischen der Kommission und subnationalen Akteuren.

Summary

This paper analyses the impact of the "europeanization" of regional policy on the discretionary authority of the EC Commission and national and sub-national actors. This is done for the case of the implementation of the European Regional Development Fund in Britain and Germany. Assuming that the various political levels are linked through mutual resource dependency the study found both centralization and decentralization in ERDF implementation. These developments indicate that - at least for this policy field - sovereign nation states as dominant actors are transformed into sector specific multilevel networks, facing an increasing role of the European Commission. British local authorities succeeded in increasing their discretionary authority vis-a-vis the central government, in contrast with the general central-local relations, which have become more centralized. The German Länder were also able to improve their position as against the Federal Government. However, this process of decentralization did not increase the authority of municipal authorities. In both countries contacts between the European Commission and sub-national actors were intensified.

Angaben zur Person

Markus Haverland (geb. 1967). Studium der Verwaltungswissenschaften in Konstanz und Rotterdam. Abschluß als Diplom-Verwaltungswissenschaftler, September 1993. Seit November 1993 Promotionsstelle (assistent-in-opleiding) bei Prof. Dr. Frans van Waarden an dem Centre for Policy and Management der Universität Utrecht.