

Europäische Regionalpolitik im kooperativen Bundesstaat Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung

Dissertation zur Erlangung des Grades eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaft

eingereicht an der Wirtschaftswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Regensburg

Vorgelegt von: Tina-Maria Tausendpfund

Berichterstatter: Prof. Dr. Rainer Gömmel
Prof. Dr. Mathias Schmitz

Tag der Disputation: 05.02.2001

Inhaltsverzeichnis

A. Tabellenverzeichnis	8
Abbildungsverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	9
A. Einleitung	10
1. Relevanz des Themas	10
1.1. Politikverflechtung in nationaler und europäischer Regionalpolitik	12
1.2. Ausgangslage in Ostdeutschland nach der Wende	14
1.2.1. Aufholbedarf in Ostdeutschland	14
1.2.2. Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern	15
2. Fragestellung	18
2.1. Räumliche Eingrenzung	20
2.2. Zeitliche Eingrenzung	21
3. Methodik	23
4. Literaturüberblick	24
5. Übersicht über die Kapitel	28
B. Stellungnahmen sächsischer Unternehmer 1995 zur Förderung	30
1. Unternehmensbefragung 1995	32
2. Hoher Bedarf an Fördermitteln in Ostdeutschland als Ausgangspunkt	32
2.1. Anforderungen an ostdeutsche Unternehmen	33
2.2. Typisierung ostdeutscher Unternehmen	34
2.3. Förderung als Nachteilsausgleich	35
2.4. Überblick über die befragten Unternehmen	36
2.5. Ostdeutscher Unternehmer und Marktwirtschaft	37
2.6. Vorstellung der befragten Unternehmen	42
3. Förderprogramme	55
3.1. Die bekanntesten Fördermittel	56
3.1.1. Die Eigenkapitalhilfe EKH	56

3.1.2. Das ERP-Existenzgründungsdarlehen _____	56
3.1.3. Die Gemeinschaftsaufgabe _____	57
3.2. Inanspruchnahme von Förderhilfen durch die Befragten _____	59
4. Probleme bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen _____	61
4.1. Ifo/IWH-Studie zur Fördersituation im Frühjahr 1993 _____	61
4.2. Schwierige Ausgangssituation der Unternehmen nach der Wende _____	63
4.2.1. Unzureichende Kapitalausstattung _____	63
4.2.2. Fehlendes Know How _____	64
4.2.3. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse _____	66
4.3. Hindernisse bei den Förderverfahren _____	68
4.3.1. Antragsmodalitäten _____	68
4.3.2. Kommunalverwaltungen in der Aufbauphase _____	71
4.3.3. Förderinstitutionen in der Aufbauphase _____	73
4.3.4. Kritik der Unternehmer am Procedere _____	75
4.3.5. Gefahren von Subventionen _____	77
4.4. Beratung _____	78
4.4.1. Beratungsmöglichkeiten _____	78
4.4.2. Die gängigsten Beratungsstellen _____	79
4.4.2.1. Institutionen vor Ort _____	80
4.4.2.2. Landes-Förderinstitutionen: Beratung bei kritischen Situationen _____	81
4.4.3. Beratungsprobleme bei der EU-Förderung _____	82
4.4.4. Unternehmer zur Förderberatung _____	83
4.4.4.1. Öffentlichkeitsarbeit _____	83
4.4.4.2. Zersplitterung _____	84
4.4.4.3. Aufbauphase der Beratungsstellen _____	85
4.4.4.4. Ressentiments gegen «alte» Machenschaften _____	85
5. Banken _____	87
5.1. Hausbanken-Prinzip _____	88
5.1.1. Prüfung der Fördervoraussetzungen _____	90
5.1.2. Stellungnahme der Hausbank _____	90
5.2. Phase I: Wendezeit und Aufbauphase 1990 – 92 _____	92
5.3. Phase II: Konsolidierungsphase 1993 – 95 _____	95
5.3.1. Verluste _____	95

5.3.2. Kreditwürdigkeitsprüfung und Risikoeinschätzung _____	97
5.3.3. Zusätzliche Auflagen der Banken bei Förderanträgen _____	99
5.3.4. Einzelfälle _____	101
5.4. Beurteilende Betrachtung der Rolle der Banken _____	104
5.4.1. Eigeninteresse der Banken _____	104
5.4.2. Das subjektive Element der Kreditentscheidung _____	106
5.4.3. Konterkariert das Hausbankenprinzip die Ziele der Regionalpolitik? _____	109
6. Zusammenfassende Bemerkung zur Förderung _____	110
C. EU-Regionalpolitik und Politikverflechtungsfälle _____	112
1. Begriffsbestimmung und Literaturüberblick _____	113
2. Politikverflechtung in der deutschen Regionalpolitik _____	117
2.1. Analyserahmen/Theorie _____	117
2.2. Die Politikverflechtung in der deutschen Regionalpolitik _____	120
2.2.1. Die Untersuchung von Scharpf/Reisert/Schnabel (1976) _____	122
2.2.2. Die Untersuchung von Benz (1998a) _____	124
2.3. Einfluß der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Strukturpolitik in Ostdeutschland _____	127
3. Das Mehrebenensystem im «Europa der Regionen» _____	129
3.1. Überlegungen zur doppelten Politikverflechtung _____	130
3.2. Die Europäische Regionalpolitik _____	133
3.3. Anpassung der europäischen Regionalpolitik an nationale Gegebenheiten _____	134
4. Politikverflechtungsfälle auch auf europäischer Ebene? _____	136
4.1. Besonderheiten Politikverflechtung im europäischen Kontext _____	137
4.1.1. Unterschiedlich organisierte Verhandlungssysteme _____	138
4.1.2. Einbindung von Regionen _____	139
4.1.3. Geringere Ausprägung von Verflechtungsbeziehungen _____	141
4.1.4. Begrenzte Zahl von Beteiligten bei der europäischen Politikverflechtung _____	142
4.2. Differenzierung und Variabilität _____	143
4.2.1. Vertikale Differenzierung in Arenen _____	143
4.2.2. Horizontale Differenzierung innerhalb der Mitgliedstaaten _____	145
4.3. Lose Kopplung _____	146

4.3.1. Entscheidungen im Ministerrat	148
4.3.2. Programmkoordination in Netzwerken	149
4.3.3. Merkmale der losen Kopplung	150
4.4. Vertikale und horizontale Konkurrenz	152
4.4.1. Vertikale Ebenenkonkurrenz	152
4.4.2. Horizontale Ebenenkonkurrenz	153
5. Ergebnis	153
D. Revision der Strukturfonds und deren Folgen für die Förderung 1994 - 1999	155
1. Hintergründe der Revision von 1993	156
1.1. Die Reform der Europäischen Strukturfonds im Jahr 1988	156
1.2. Kritik an der Strukturfondspolitik nach der Reform von 1988	157
2. Entscheidungsprozeß bei der Revision der Strukturfonds	158
2.1. Policy-Zyklus der Revision der Strukturfondsverordnungen	158
2.2. Überarbeitung der Verordnungen - Verfahren auf EU-Ebene	160
2.2.1. Ablauf des Revisionsprozesses	161
2.2.2. Bewertung	166
2.3. Interessenskonstellationen auf EU-Ebene bei der Revision der Strukturfondsverordnungen 1993	168
2.4. Die Beteiligung der Bundesländer am Revisionsverfahren	170
2.4.1. Das Bundesratsverfahren	170
2.4.2. Direkte Einflußmöglichkeiten und «konspirativer Weg» nach Brüssel	172
3. Ergebnis der Strukturfondsrevision 1993 – allgemein	173
3.1. Überarbeitung der Grundsätze	173
3.1.1. Konzentration der Fördermittel auf wenige Handlungsfelder	174
3.1.2. Partnerschaft	175
3.1.3. Programmplanung	177
3.1.4. Zusätzlichkeit der Mittel (Additionalität)	178
3.2. Auswirkungen der Revision auf den Regionalfonds EFRE	179
3.3. Kritische Betrachtung der Revision aus Sicht der Bundes	180
3.4. Kritische Betrachtung aus der Sicht der Bundesländer	182
4. Konsequenzen der Revision für die Programmplanung	183

4.1. Verkürztes Programmplanungsverfahren _____	183
4.2. Begleitung und Bewertung _____	186
4.3. Erhöhte Qualitätsanforderungen _____	187
5. Ergebnis _____	188
E. Implementation europäischer Regionalpolitik in Sachsen _____	190
1. Einleitung _____	190
1.1. Aufbau des Kapitels _____	190
1.2. Zeitlicher Rahmen der Programmierung für die zweite Förderperiode (1994 bis 1999) _____	191
2. Einflußfaktoren auf den Verhandlungsverlauf im Sommer 1994 _____	195
2.1. Verhandlungserfahrung und Heterogenität ostdeutscher Länderverwaltungen ____	195
2.2. Kapazitätsprobleme bei EU-Kommission und den Länderministerien _____	197
2.3. Konsultationsverfahren auf Kommissionsebene _____	199
2.4. Ergebnisdruck auf allen Ebenen _____	200
2.5. Die erste Förderperiode 1991-93 _____	201
2.5.1. Die Verhandlungen 1990/91 _____	201
2.5.1.1. Zeitliche Einordnung _____	202
2.5.1.2. Kopplung Gemeinschaftsaufgabe und EFRE-Mittel _____	202
2.5.1.3. Planung _____	203
2.5.2. Verhandlungsverlauf 1991 _____	204
2.5.3. Ergebnis: Kopplung EFRE/Gemeinschaftsaufgabe _____	204
3. EU-Regionalpolitik ab 1994 und der Konflikt um den Regionalfondseinsatz _	207
3.1. Die konfliktverstärkende Rolle Sachsens _____	210
3.2. Kritik am deutschen Entwicklungsplan _____	211
3.2.1. Kopplung _____	211
3.2.2. Inhaltliche Fehler _____	212
3.3. Konflikt gewinnt im Winter 1993/94 an Schärfe _____	215
3.4. Entkopplungs-Kompromiß bei den Verhandlungen im Sommer 1994 _____	219
3.5. Analyse des Konflikts um die Kopplung _____	220
4. Weitere Konfliktpunkte bei der Programmierung _____	223
4.1. Arbeitsumfang der Programmierung _____	223

4.2. Ausgestaltung der Operationellen Programme _____	225
4.2.1. Nachdruck der Forderung _____	226
4.2.2. Synergie und Verwaltungsstruktur _____	228
4.2.3. Verhandlungsverlauf zu den integrierten Programmen _____	230
4.2.4. Kompromiß _____	231
4.3. Verteilung der EFRE-Mittel auf die Bundesländer _____	233
5. Die eigentlichen GFK-Verhandlungen und das Partnerschaftsprinzip _____	235
5.1. Intention der Kommission _____	235
5.2. Begleitausschüsse und Subsidiaritätsprinzip _____	237
5.3. Einbindung der Sozialpartner _____	240
5.4. Verhandlungsverlauf und Implementation _____	241
6. Beurteilende Betrachtung _____	241
6.1. Verhandlungsarenen _____	241
6.2. Verhandlungsklima/-stil _____	242
6.2.1. Bund und Länder zum Verhandlungsstil der EU-Kommission _____	242
6.2.1.1. Variable Verhandlungsbasis _____	243
6.2.1.2. Fehlender Verhandlungstext _____	243
6.2.1.3. Verhandlungsmandat _____	245
6.2.1.4. Verhandlungsfaktor Zeit _____	246
6.2.1.5. Arbeitsdruck _____	247
6.2.1.6. Umgehung des offiziellen Verhandlungsweges _____	248
6.2.2. Die ostdeutschen Bundesländer setzten die EU-Kommission im Juni 1994 unter Druck _____	248
6.2.3. Vorwürfe der Kommission an das Bundeswirtschaftsministerium _____	252
6.2.3.1. Schlechte Qualität aus Eile _____	252
6.2.3.2. Informationsweitergabe _____	253
6.3. Beurteilung der GFK-Verhandlungen _____	255
6.4. Verwaltungstechnische Umsetzung in Deutschland _____	256
6.5. Umsetzung des Partnerschaftsprinzips _____	258
7. Zusammenfassung _____	259
F. Schlußwort _____	262
Literaturverzeichnis _____	267

Tabellenverzeichnis

	Seite
Kap. A	
Tab. 1:	Einordnung der befragten Unternehmen in Betriebe der gewerblichen Produktion, des Handwerks oder des Fremdenverkehrs 36
Tab. 2:	Grunddaten der befragten Unternehmen 42
Tab. 3:	Fördermaßnahmen in Sachsen 59
Tab. 4	Inanspruchnahme von Förderhilfen 60
Tab. 5	Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Inanspruchnahme von Förderhilfen 62
Tab. 6:	Beratungsstellen auf EU-, Bundes- und Landesebene 79
Tab. 7:	Unternehmen und Hausbanken 89
Tab. 8:	Verhältnis der Unternehmer zu ihrer Bank 92
Tab. 9:	Unterscheidung in west- und ostdeutsche Unternehmer und ihr Verhältnis zu Banken 107
Kap. C	
Tab. 10	Kombinationsmöglichkeiten zwischen den Zielen und den Strukturfonds 175
Tab. 11	Verwaltungstechnische Zuständigkeit für die Fonds 177

Abbildungsverzeichnis

Kap. C		
Abb. 1	Dreistufige Programmierung	184
Abb. 2	Zweistufige Programmierung	185
Abb. 3	Gegenüberstellung von alter und überarbeiteter Regelung des Programmierungsablaufes	186
Kap. D		
Abb. 4	Kontext der Verhandlungen	194
Abb. 5	Zeitliche Einordnung der GFK-Verhandlungen	209

Abkürzungsverzeichnis

BML	Bundesministerium für Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
DDR	Deutsche demokratische Republik
DtA	Deutsche Aufbaubank
EAGFL	Europäischer Fonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Regionalfonds
EIB	Europäische Investitionsbank
EKH	Eigenkapitalhilfe
ERP	European Recovery Programme
ESF	Europäischer Sozialfonds
EU	Europäische Union
FIAF	Europäischer Fonds für den Fischfang
FuE	Forschung und Entwicklung
GA	Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur»
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
HWK	Handwerkskammer
IHK	Industrie- und Handelskammer
IWH	Institut für Wirtschaftsforschung Halle
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MBO	Management Buy Out
RKW	Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e.V.
SAB	Sächsische Aufbaubank
WFS	Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH

A. Einleitung

1. Relevanz des Themas

Die Gleichzeitigkeit von deutscher Vereinigung und europäischer Integration führte zu jener so häufig zitierten «doppelten Herausforderung»¹, welche die Politik der vergangenen Jahre prägte und sie sicher für die absehbare Zukunft prägen wird. Zwar hat Deutschland mit der Vereinigung seine Souveränität wiedererlangt, aber es muß in dem bereits länger laufenden Prozeß der Europäisierung einen Teil dieser – in Gestalt nationaler Politikkompetenzen – schrittweise wieder an die Europäische Union abtreten. Die EU-Kommission verfolgt die Politik, ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Politikebenen (Europäische Union, Bund, Länder) herzustellen und eine regionale Ausdifferenzierung der klassischen Nationalstaaten zu fördern. Ziel der Europapolitik Deutschlands ist es, den europäischen Integrationsprozeß voranzutreiben². Diese Zielsetzung ist mittlerweile in Frage zu stellen, denn ebendiese Gleichzeitigkeit von deutscher Vereinigung und dem mit dem Vertrag von Maastricht angestrebten Übergang von der ökonomischen zur politischen Union Europas deckte Zielkonflikte und Widersprüche auf, welche die Integration erschweren.

Die Anerkennung der neuen Bundesländer als Ziel-1-Regionen³ hat auf dem Gebiet der europäischen Regionalpolitik die ohnehin schon vorhandenen Brüche und Rivalitäten zwischen den Regionen vertieft. Ehedem stabile Solidaritäten und selbstverständliche Verteilungspolitiken in der Regionalpolitik (etwa beim Auftreten größerer regionaler und sozialer Disparitäten) sind nur noch in Ansätzen zu erkennen.

Es ist für die Arbeit von entscheidender Bedeutung, daß die europäische Regionalpolitik Ostdeutschland zum einen in finanzieller Hinsicht Unterstützung gewährt. Zum anderen ist der Aspekt wichtig, daß sie sich auf mehreren Ebenen vollzieht (EU, Bund, Länder und kommunale Körperschaften) und dabei stark EU-lastig ist (strenge Finanzkontrolle,

¹ Vgl. Ellwein/Hesse (1994) S. 84.

² Vgl. DIE ZEIT, Nr. 1, 30.12.1994, S. 4.

³ Die Ziel-1-Förderung stellt die höchste Förderstufe der EU-Regionalpolitik dar. Unter das Ziel 1 fallen Regionen, deren Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt nach den Daten der letzten drei Jahren weniger als 75 v.H. des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt.

eine teilweise der nationalen Kontrolle entzogene Regionalpolitik). Die Untersuchung setzt sich mit diesem Mehrebenencharakter der europäischen Regionalpolitik auseinander und tut dies aus unterschiedlichen Perspektiven. Die Zielsetzung dieser Arbeit besteht darin, einen Beitrag zum besseren Verständnis der Verflechtungsproblematik der Fördermaßnahmen der Regionalpolitik zu leisten. Hierbei wird ein Bogen vom Entstehungsprozeß der Politik bis hin zur Umsetzung der Förderung bei den Unternehmen geschlagen, wobei das Hauptaugenmerk sich auf die Prozesse zwischen den einzelnen Ebenen richtet und inhaltliche Fragen zur Förderung außer Acht gelassen werden.

Die Standortprobleme in den neuen Ländern sind insbesondere in den zentralen, zum Teil monostrukturierten Industrieregionen (Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen) gewaltig. Hohe Arbeitslosigkeit, umfangreiche Altindustrien (Bergbau, Großchemie, verarbeitendes Gewerbe), hohe Umweltbelastungen, ein massiver Beschäftigungsrückgang durch Produktionsstillegungen und erhebliche Abwanderungen waren nicht nur unmittelbar nach der Vereinigung Symptome dafür, daß dringlich Entwicklungsbedarf bestand. In der ersten Hälfte der 90er Jahre wurde die Privatisierung (von über 14.000 volkseigenen DDR-Betrieben) abgeschlossen, unter anderem mit der Absicht, einen Mittelstand aufzubauen⁴. Die Investoren der privatisierten Unternehmen, deren Großteil kleine und mittelständische Unternehmen waren, hatten den Erhalt von rund 1,5 Millionen Arbeitsplätzen zugesagt bei einem Investitionsvolumen von mehr als 200 Milliarden DM⁵.

Die Förderung in Ostdeutschland hatte in den Anfangsjahren nahezu die Funktion einer «Feuerwehr im Katastropheneinsatz». Es galt eine mit der westdeutschen vergleichbare kommunale Infrastruktur schnellstmöglich auf- bzw. auszubauen, das Wegbrechen der Arbeitsplätze zu bremsen und die Wirtschaft zu stützen. Die Bemühungen galten zum Großteil den kleinen und mittleren Betrieben. Voraussetzung für den Erfolg sowohl von Mittelstandsförderung als auch der regionalpolitischen Maßnahmebündel, die es für die neuen Bundesländer zu entwickeln galt, stellte die Entwicklung einer Politik dar, die

⁴ Noch am 15.9.1994 beschloß die Kanzlerrunde einen Eigenkapitalfonds für den Ost-Mittelstand, dem die Treuhand 500 Millionen DM beisteuert und die Länder 250 Millionen DM. Vgl. Süddeutsche Zeitung, Nr. 300, 30.12.1994, S. 20.

⁵ Vgl. Süddeutsche Zeitung, Nr. 301, 31.12.1994, S. 1.

einer Querschnittsaufgabe gerecht zu werden hatte, bei der ökonomische, ökologische, gesellschaftspolitische, soziale, kulturelle und administrative Komponenten ineinanderzugreifen hatten, um fachübergreifend einen Entwicklungsprozeß auszulösen.

1.1. Politikverflechtung in nationaler und europäischer Regionalpolitik

Bis Ende der 80er Jahre stand ohne Zweifel fest, daß die Mitgliedstaaten der EU und deren Regionen eigenständige politische Kompetenzen zur Förderung und Ausrichtung ihrer regionalen Wirtschaftsentwicklung benötigen. Die Eingriffe der Europäischen Union in die nationalen Politiken per Beihilfenkontrolle oder europäische Regionalpolitik hielten sich generell in Grenzen.

Ein Charakteristikum der nationalen Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland ist (beruhend auf der föderalen Struktur) eine ausgeprägte Politikverflechtung⁶. Diese Verflechtung ist in der Bund-Länder Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» quasi institutionalisiert und führt zu einem dichten Netz von Kooperations- und Koordinationsstrukturen zwischen Bund und Ländern, woraus ständig Kompetenzabgrenzungskonflikte resultieren. So versucht der Bund, der zwar den Ländern und Regionen einen geeigneten ordnungspolitischen Rahmen setzt, innerhalb dessen sie selbst tätig werden können, vor allem seine eigenen Zielvorstellungen zu realisieren. Wird nun zum föderalen Verbundsystem der Regionalpolitik in der Bundesrepublik noch eine EU-Dimension hinzugefügt, verdichtet sich die komplexe Verflechtung und Überlagerung weiter. So konnte beobachtet werden, daß die Europäische Union ihre Kompetenzen in der Regionalpolitik seit Ende der 80er Jahre kontinuierlich ausweitete, so daß die europäische Dimension der Politikverflechtung an Bedeutung zunahm⁷. Gleichzeitig hat die Brüsseler «Generaldirektion Wettbewerb» (GD IV) die Pflicht, zum Schutze des gemeinsamen Marktes die nationale Regional- wie auch Wirtschafts- und Industriepolitik auf wettbewerbsverzerrende Subventionen hin zu untersuchen, was sie mit ihrem

⁶ Politikverflechtung ist die Bezeichnung für die enge vertikale und horizontale Verzahnung der Organe vor allem in einem Bundesstaat. Diese stehen in großer Abhängigkeit von einander und können sich durch Vetomöglichkeiten gegenseitig in ihrer Politik behindern (z.B. durch gemeinsame Aufgabenplanung und Aufgabenfinanzierung im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a, b GG. Münch (1992), S. 165.

⁷ Im Bereich der Regionalpolitik sind im Rahmen der Kompetenzordnung nicht nur der Bund und die Länder miteinander verflochten, sondern - aufgrund fortschreitender europäischer Integration - auch die Europäische Union und der Bund, und zwar dergestalt, daß sich die Aktionsspielräume der politischen Akteure zum Teil überlappen.

regionalpolitischen Instrument der Beihilfen- und Finanzkontrolle auch versucht. Seit Anfang der 90er Jahre vergrößerte die Europäische Union durch den Ausbau von Gemeinschaftsprogrammen⁸, bei gleichzeitiger Intensivierung der Kontrolle nationaler Beihilfen, immer mehr den eigenen wirtschaftspolitischen Handlungsspielraum⁹. In der Literatur wird die Frage diskutiert, ob diese Entwicklung dem Grundsatz der Subsidiarität¹⁰ widerspreche, dem sich die Europäische Union verpflichtet hat (Maastrichter Verträge vom 9. und 10. Dezember 1991).

In Deutschland werden ausschließlich die neuen Bundesländer im Rahmen der europäischen Regionalpolitik mit höchster Priorität gefördert (Ziel-1-Regionen). Neben den europäischen Fördergeldern erhalten sie Mittel der Bundes- und Landesebene, und die ständigen Informations- und Verhandlungsprozesse, die zwischen Politikern und Beamten auf jeder Ebene notwendig sind, nehmen derart zu, daß zu befürchten ist, die Reaktionsfähigkeit und Handlungswirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen könnten abnehmen.

Des weiteren besteht die Gefahr, daß der Politikprozeß für die Öffentlichkeit und die Parlamente (gleichgültig auf welcher Ebene) noch intransparenter wird, als er nach verbreiteter Auffassung ohnehin schon ist. Am konkreten Beispiel der neuen Bundesländer soll die Politikverflechtung¹¹ und der «Immobilismus»¹², der aus ihr resultieren kann, aufgezeigt werden.

⁸ Diese dienen immer der Verfolgung bestimmter gemeinschaftlicher Ziele.

⁹ Vgl. Bundesrat (1992), S.25. So nahm neben den klassischen Förderinstrumenten (EFRE, ESF und EAGFL, Abteilung Ausrichtung) der EU die Zahl an Gemeinschaftsinitiativen ständig zu, ebenso wie die Höhe der finanziellen Mittel der Darlehensinstrumente (EIB, EGKS und Euratom), die ergänzend zu den nationalen Mitteln vergeben werden können.

¹⁰ Die Gemeinschaft wird in den Bereichen, in denen sie nicht ausschließlich zuständig ist, nur tätig, sofern die Ziele auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht erreicht werden können, und ihr Ansteuern daher besser der Gemeinschaftsebene zu übertragen ist (Art.3b des EG-Vertrages).

¹¹ Hier lege ich die Definition von Fritz W. Scharpf zugrunde. Vgl. Scharpf (1985), S. 323-356.

¹² Vgl. Wessels (1986), S. 181-194.

1.2. Ausgangslage in Ostdeutschland nach der Wende

1.2.1. Aufholbedarf in Ostdeutschland

Die neuen Bundesländer weisen nach der Wende in Hinblick auf die Wirtschaftsstruktur eine Reihe von Besonderheiten auf, die an einen regionalpolitischen Ansatz zusätzliche Anforderungen stellen¹³:

- (1) Die Arbeitsproduktivität beträgt nach Schätzungen allenfalls rund 40 v.H. der westdeutschen¹⁴. Somit ergibt sich in der Bundesrepublik ein besonders krasses innerstaatliches Einkommensgefälle, wie es in Westeuropa in dieser Form unbekannt ist.
- (2) Anders als beispielsweise im Falle Süd- und Norditaliens ist Ostdeutschland infrastrukturell nur äußerst schlecht mit den alten Bundesländern verbunden.
- (3) Die Wirtschaftsstruktur in den klassischen Fördergebieten der Europäischen Union, z.B. in den britischen Midlands, weist zwar gravierende Schwächen auf, ist jedoch weitgehend unter marktwirtschaftlichen Bedingungen entstanden und somit zumindest in Teilen überlebensfähig. Im Gegensatz dazu haben alle Betriebe der ehemaligen DDR einen erheblichen Umstrukturierungsbedarf, und große Teile insbesondere der Industrie waren nur in einem planwirtschaftlichen System überlebensfähig, das durch Autarkiebestrebungen und eine fast vollständige Abschottung der Inlandsmärkte gegenüber ausländischer Konkurrenz gekennzeichnet war.
- (4) Die Proportionen zwischen dem tertiären und dem sekundären Sektor sind in den neuen Bundesländern gemessen an den Maßstäben der westlichen Industrieländer völlig verzerrt. Die Industrie zeichnet sich durch einen hohen, ökonomisch nicht vertretbaren Grad vertikaler Produktionstiefe aus.
- (5) Die arbeitende Bevölkerung hat seit mehr als fünfzig Jahren keine Erfahrung mehr mit den Bedingungen des Wirtschaftens in marktwirtschaftlichen Systemen.

Diese Problematik wird noch dadurch verschärft, daß die Landesregierungen und die Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer sich erst konstituieren mußten und in der ersten Zeit nicht voll arbeitsfähig waren; zudem stellte sich die Eigentumsfrage

¹³ Vgl. Budde/Hamm/Klemmer/Lagemann/Schrumpf (1991), S. 215.

¹⁴ Vgl. dazu Institut für Wirtschaftswissenschaften (1990), S. 10 ff.

insbesondere an Grundstücken und Gebäuden als das gravierendste Investitionshemmnis heraus.

Der wichtigste Weg, um die ostdeutsche Produktion konkurrenzfähig zu machen und neue hochproduktive Arbeitsplätze zu schaffen, war das Ingangsetzen massiver Investitionen sowohl im Unternehmens- als auch im Infrastrukturbereich. Hierzu waren erhebliche Transferzahlungen notwendig. Die zu Beginn des Transformationsprozesses vorgenommenen Schätzungen zur Höhe des Investitionsvolumens, das zur Erneuerung des ostdeutschen Kapitalstocks benötigt wurde, bewegten sich zwischen 1 und 2,7 Billionen DM¹⁵. Auch wenn diese Größenordnungen nur den Charakter von Modellrechnungen trugen (denn eine verlässliche Quantifizierung des Investitionsbedarfs war nicht möglich), veranschaulichten sie die (historisch einmalige) Dimension¹⁶ der Restrukturierungsaufgabe in Ostdeutschland¹⁷.

1.2.2. Wirtschaftsstruktur in den neuen Ländern

Niemals zuvor in der Geschichte der Industrienationen hat es in Friedenszeiten irgendwo auf der Welt ähnlich dramatische Produktionsrückgänge gegeben wie seit der Wende in den neuen Bundesländern. Die industrielle Warenproduktion fiel auf ein Drittel ihres ursprünglichen Umfangs, und das Bruttoinlandsprodukt sackte um etwa 40 v.H. ab¹⁸.

Mit dem Vollzug der deutsch-deutschen Währungsunion wurde die ostdeutsche Wirtschaft, die zuvor weitgehend von Weltmarktbedingungen isoliert war, «über Nacht» in wettbewerbliche Bedingungen hineingestellt, ohne darauf vorbereitet zu sein. Durch den Einigungsvertrag – im wirtschaftlichen Bereich schon durch den Währungsvertrag – wurde das Rechts-, Wirtschafts- und Gesellschaftssystem auf das westdeutsche Modell umgestellt. Die ostdeutsche Wirtschaft erlebte einen Anpassungsschock¹⁹. Die schlagartige Liberalisierung der ostdeutschen Wirtschaft bei fehlender Abfederung durch den Wechselkursmechanismus legte die mangelnde Konkurrenz- und Absatzfähigkeit für weite Teile der ostdeutschen Produktion offen. Dies schlug sich gesamtwirtschaftlich in kürzester Zeit in einem steilen Produktionsrückgang, verbunden

¹⁵ Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin, IAW (1990), S. 27.

¹⁶ Vgl. Sinn (1995), S. 27.

¹⁷ Vgl. Heimpold (1995).

¹⁸ Vgl. Sinn (1995), S. 24f..

mit drastischen Arbeitsplatzverlusten, nieder. Dabei war der Produktions- und Beschäftigungseinbruch flächendeckend, sowohl in sektoraler als auch in räumlicher Hinsicht²⁰.

Während sich der Zusammenbruch mehr oder weniger schlagartig vollzog, wurde schnell klar, daß die Umstrukturierung nur in einem längeren Zeitraum zu bewältigen waren, und daß sie des Zustromes von Kapital, technologischem Know-How und Managementenerfahrungen aus Westdeutschland und dem Ausland bedurfte. Die «Erblasten» vierzigjähriger Planwirtschaft, insbesondere ein völlig veralteter Kapitalstock im Unternehmensbereich, eine vernachlässigte Infrastruktur sowie vielfältige Umweltlasten ließen sich nicht in kurzer Zeit überwinden²¹.

Der wirtschaftliche Zusammenbruch traf die Großindustrie in besonderem Maße. Die großen Kombinate, auf die vor der Wende die ganz überwiegende Mehrzahl der Beschäftigten entfiel, wurden aufgelöst. Teile davon wurden privatisiert, andere Teile wurden stillgelegt, und es kam in großem Umfang zu Entlassungen. Diese Entwicklung sowie die diversen Neugründungen trugen dazu bei, daß sich die Größenstruktur der ostdeutschen Wirtschaft in den letzten Jahren drastisch veränderte. Dem wirtschaftlichen Mittelstand kommt eine wesentliche Bedeutung für einen «Aufschwung Ost» zu²².

Ausgehend von einer «gesunden» Mischung von Groß- und Kleinbetrieben soll die auf Unternehmensgrößen bezogene Strukturpolitik durch besondere Förderung der kleinen und mittelständischen Unternehmen deren Gründung und Anpassung an die veränderten Marktbedingungen beschleunigen. Aus diesem Grund wird die Dissertation sich vornehmlich mit der Situation des Mittelstandes befassen.

Die jahrzehntelangen Bestrebungen des sozialistischen Systems, den Mittelstand zu reduzieren, verliefen unter dem DDR-Regime in mehreren Etappen (zu nennen sind vor allem 1948/49 und März 1972) und umfaßten alle Wirtschaftsbereiche. Die Umgestaltung der Eigentumsordnung blieb in der ehemaligen DDR nicht ohne Folgen.

¹⁹ Vgl. Institut für Wirtschaftsforschung (1994).

²⁰ Vgl. Heimpold (1995).

²¹ Der Aufbau neuer wettbewerbsfähiger Arbeitsplätze dauert in der Regel wesentlich länger als sich der Abbau unrentabler Arbeitsplätze vollzieht.

²² Vgl. Fritsch/Mallock (1994), S. 67.

Unter planwirtschaftlichen Verhältnissen waren mittelständische Unternehmensstrukturen in Ostdeutschland zu Rudimenten verkommen. Gleichzeitig wurden gezielte Konzentrationsmaßnahmen unternommen, wie beispielsweise die immer stärkere Zusammenfassung der Industriebetriebe nach Produktionsschwerpunkten zu großen Kombinat²³. Privatwirtschaftliche Unternehmen wurden nur in kleinen Nischen geduldet, und dies auch nur notgedrungen, da die Verstaatlichungspolitik offensichtlich zu erheblichen Problemen bei der Versorgung der Bevölkerung geführt hatte²⁴. Das Ziel, die Bedeutung des Mittelstands weiter einzuengen, strebte die DDR-Regierung weiterhin mit gesetzlichen Auflagen an, wie dem Verbot der Beschäftigung von mehr als zehn Mitarbeitern in privaten Unternehmen, Benachteiligungen bei der Beschaffung von Rohstoffen und Investitionsgütern oder aber mit steuerlichen Nachteilen derart, daß der Steuersatz bis zu 95 v.H. betrug, d.h. daß mögliche Gewinne sofort abgeschöpft wurden. Nach Schätzungen des Instituts für Mittelstandsforschung (Bonn) existierten unmittelbar vor der deutschen Vereinigung noch 100.000 vollständig im Privatbesitz befindliche Kleinbetriebe, darunter etwa 80.000 (kleine private) Handwerksbetriebe²⁵. Die kleinen und mittelgroßen Betriebe befanden sich fast ausschließlich in staatlicher Hand (1989 war die Selbständigenquote im Industriesektor bei 0,1 v.H.²⁶). Zum Vergleich: In den alten Bundesländern im Jahr der deutschen Vereinigung gab es rund 2 Mio. mittelständische Unternehmen²⁷.

Somit stellte das Fehlen eines Mittelstands nach der Wende ein wesentliches Problem dar, das es in Ostdeutschland zu beheben galt. Hiermit eng verbunden war ein fehlendes ostdeutsches Netzwerk von Zulieferer-Abnehmer Beziehungen. Mit der Modifizierung bzw. kompletten Umstellung der Produkt- und Absatzmarktstrategien, dem Rückgang der Produktion sowie der Liquidation vieler Betriebe wurden in der ehemaligen DDR die früheren Netzwerke zwischen Unternehmen, Zulieferern und Abnehmern zerrissen, und es fehlte an der Entwicklung neuer Netzwerke. Beziehungen zwischen ostdeutschen

²³ 1980 unterstanden 126 Kombinate direkt den zuständigen Industrieministern, vgl. Hauer/Kleinhenz/Schuttenbach (1993), S. 124.

²⁴ Vgl. Ridinger(1995), S. 114.

²⁵ Institut für Mittelstandsforschung Bonn (1993), S. 283.

²⁶ Vgl. Hauer/Kleinhenz/Schuttenbach (1993).

²⁷ Institut für Mittelstandsforschung Bonn (1993), S. 135.

Zulieferern von Vorprodukten und von produktionsorientierten Dienstleistungen mit nachfragenden ostdeutschen Betrieben entwickelten sich anfangs nur zögerlich²⁸.

Eine Betrachtung der wirtschaftlichen Entwicklung des Mittelstandes in ausgewählten Branchen der neuen Bundesländer zeigte 1993/94 als das Jahr, in dem die Fördermaßnahmen erste positive Ergebnisse in der Entwicklung des Mittelstandes begründeten: Der Dienstleistungsbereich entwickelte sich positiv, die Bautätigkeit weitete sich nun auch im Wohnungsbau aus und die verarbeitende Industrie konnte im III. Quartal endlich eine leichte Steigerung der Auftragseingänge verbuchen²⁹.

Auf die Wirtschaftspolitik der DDR zurückzuführen war ebenfalls, daß verschiedene ostdeutsche Regionen – historisch gewachsen oder planwirtschaftlich induziert – wirtschaftlich sehr stark von einer Branche, zum Teil sogar von einem oder einigen wenigen Betrieben dominiert wurden³⁰. Es herrschten die großen Betriebseinheiten vor.

2. Fragestellung

Die Entwicklung in den neuen Bundesländern war ein Vorgang, an dem neben den Politikebenen EU, Bund, Länder und der hieraus resultierenden Verflechtung, auch das Beziehungsnetz von EU, Nationalstaat und Wirtschaft wesentliche Faktoren darstellten. Ziel dieser Arbeit ist es, die Beziehungen zwischen den Akteuren im Mehrebenensystem der EU aufzuzeigen, um daran die Bedingungen der Politikprozesse und die sich herausbildenden Formen des Policy-Makings zu untersuchen. Die Politikverflechtung wird dabei im Mehrebenensystem der europäischen Regionalpolitik anhand der These untersucht, daß die europäische Regionalpolitik nicht in eine Politikverflechtungsfalle³¹ gerät. Anhand von Untersuchungen der Entscheidungs-, Planungs- und Implementationsprozesse der europäischen Strukturfondsförderung, welche die drei beteiligten Ebenen der EU, des Bundes und des Landes Sachsen einbeziehen, werden Verflechtungsprozesse aufgedeckt. Dabei interessieren mehr die Verhandlungsprozesse, Kompetenzabgrenzungen und Allianzen auf den unterschiedlichen politischen Ebenen

²⁸ Vgl. Wagner/Hitchens/Birnie (1994), S. 42 f..

²⁹ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1993), S. 1263-1268.

³⁰ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/ Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel/ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994), S.30 f.

³¹ Eine Politikverflechtungsfalle ergibt sich dadurch, daß Regierungen, die in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen sind und einen Konsens erzielen müssen, unfähig werden können, durch Reformen die institutionellen Restriktionen der Verflechtung zu überwinden.

als inhaltliche Effekte. Es wird auch der Einfluß der europäischen auf die nationale und subnationale Strukturpolitik aufgedeckt. Daraufhin wird geklärt, unter welchen Voraussetzungen Politik in dem politischen Mehrebenensystem der Europäischen Union stattfindet, mit welchen Chancen und Problemen die Zielgruppe der Unternehmen in diesem System konfrontiert wird und wie sie gegebenenfalls darauf reagiert. Letztlich werden Erkenntnisse über Verhandlungs- und Koordinationsprozesse sowie Entscheidungsmechanismen in politischen Mehrebenensystemen ermittelt.

Eine Evaluierung der europäischen Strukturpolitik soll und kann hier nicht geleistet werden. Dennoch werden in der folgenden Analyse positive und negative Folgen der europäischen Strukturpolitik deutlich werden. Das Instrumentarium und die Auswirkungen von Regionalpolitik sind so komplex, daß bei einer Evaluierung nur eine auf einen Bereich (in diesem Fall die Politikprozesse) konzentrierte Fragestellung beantwortet werden kann. Die Politikprozesse zwischen der Europäischen Union, dem Bund und dem Land Sachsen zielt nicht auf die Evaluierung der europäischen Strukturpolitik, sondern auf die Beziehungsstrukturen dieser Gebietskörperschaften im genannten Politikfeld.

Die Relevanz der Fragestellung dieser Arbeit ergibt sich aus der Kombination des Politikfeldes der europäischen Strukturpolitik mit der theoretischen Fragestellung nach Politikverflechtung und Verhandlungsprozessen in Verhandlungssystemen. In solchen Prozessen finden die subnationalen Einheiten neben den Nationalstaaten Zugang zur stattfindenden Mehrebenenpolitik.

Die Arbeit setzt an vier Schwerpunkten an. Ausgangspunkt ist erstens die Situation des Mittelstands in den neuen Bundesländern, beispielhaft untersucht an Betrieben im Freistaat Sachsen (Kapitel B). Das Hauptaugenmerk liegt dabei auf der Fördersituation. Die Mechanismen der Politikverflechtung der EU-Regionalpolitik stellt zweitens die Klammer zwischen der politischen Ebene zur unternehmerischen Ebene dar (Kapitel C). In der Bundesrepublik Deutschland kann die Politikverflechtung zu einer «Falle» werden, in der die Politik sich selbst lähmt. Es gilt zu untersuchen, ob und aus welchen Gründen dies bei der EU-Regionalpolitik eventuell nicht der Fall ist. Die wichtigsten Reformen der europäischen Regionalpolitik werden als dritter Schwerpunkt untersucht (Kapitel D). Dabei interessieren die unterschiedlichen Interessensgruppen

und Verhandlungsprozesse ebenso wie die inhaltlichen Ergebnisse, welche für die Umsetzung der EU-Förderung in Sachsen von immenser Bedeutung sind. Der vierte Schwerpunkt der Arbeit stellt die Strukturpolitik 1994-99 in Sachsen dar (Kapitel E). Hier wird weniger auf die Inhalte als auf den Entstehungsprozeß eingegangen. Dabei wird der Verhandlungsprozeß auf europäischer und nationaler Ebene erarbeitet sowie die Parametrierung ihrer Umsetzung in trilateralen Verhandlungen beleuchtet.

2.1. Räumliche Eingrenzung

Besonders extrem präsentieren sich die wirtschaftlichen Veränderungen in Sachsen. Sachsen war vor der Wende die am stärksten industrialisierte Region der ehemaligen DDR. Gemessen am Anteil der Industriebeschäftigten war es gar die am stärksten industrialisierte Wirtschaftsregion Europas. Im Jahr 1994, vier Jahre nach der Wende und nach dem Abschluß der Treuhand-Privatisierungen, lag sein Industrialisierungsgrad mit nur 50 Industriearbeitsplätzen pro 1.000 Einwohnern hinter Portugal und Irland³².

Es gab aber noch andere Gründe, die für Sachsen als untersuchtes Bundesland sprachen.

- Sachsens geschichtlicher Hintergrund als Industrieregion ist groß. Einmal konnte Sachsen bereits vor dem II. Weltkrieg einen sehr hohen Industrialisierungsgrad vorweisen, war auch zu DDR-Zeiten ein bedeutender Industriestandort und fand sich nach der Vereinigung mit all den Problemen³³ eines von Altindustrie bestimmten Wirtschaftsraumes konfrontiert. Die wirtschaftliche Ausgangssituation in Sachsen nach der Wende wurde aufgrund ihrer langjährigen planpolitischen Ausrichtung den Anforderungen einer Marktwirtschaft zunächst nicht gerecht. Der Aufbau marktwirtschaftlicher Verhältnisse konnte aber an die vorhandenen industriellen Strukturen gut anknüpfen. Die von Sachsen Mitte der 90er Jahre verfolgte wirtschaftspolitische Strategie hat ihren Schwerpunkt in der Forschungs- und Technologieförderung und zielt darauf ab, aus dem Freistaat ein Hochtechnologieland zu machen.
- Auch politisch im Hinblick auf mögliche Konfrontationen der subnationalen mit der nationalen Ebene stellt Sachsen ein interessantes Bundesland dar. Denn in Sachsen fand man in der CDU-Regierung nach der Wende zwar eine parteipolitische

³² Vgl. Sinn (1995), S. 26.

³³ Die im Umstrukturierungsprozeß von Sachsen zu bewältigenden Probleme: Monostruktur der Industrie, besonders starker Arbeitsplatzabbau in der Industrie, überdurchschnittlich hoher Rückgang

Übereinstimmung mit dem Bund vor. Hieraus könnte man annehmen, daß auf beiden Politikebenen grundsätzlich ähnliche Politiken verfolgt wurden. Da Kohl und Biedenkopf Anfang der 90er aber deutlich unterschiedliche Haltungen vertraten, scheint es besonders interessant, die möglichen Konsequenzen in der Regionalpolitik dieses Landes zu verfolgen.

- Überdies wies Sachsen die weitaus größten regionalen Disparitäten in den neuen Ländern auf (es konnte auf Zentren wie Dresden und Leipzig verweisen, aber auch auf wirtschaftlich sehr rückständige Gebiete wie Annaberg-Buchholz).
- Sachsen war das erste Bundesland, das den neuen Weg in der EU-Regionalpolitik in großem Umfang beschritt: Ab 1995 wurden seine EFRE-Zuweisungen zu 60 v.H. für andere Programme als für die Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt.
- Schließlich erhielt Sachsen als größtes der neuen Länder die meisten EU-Fördermittel.

Diese Arbeit ist somit als regionale Fallstudie geplant und bezieht sich exemplarisch auf das Bundesland Sachsen, dessen Wirtschaftsstruktur insbesondere von einer Vielzahl kleiner Unternehmen neben einigen namhaften großen Konzernen geprägt war.

2.2. Zeitliche Eingrenzung

Mitte der 90er Jahre, als die empirischen Untersuchungen dieser Arbeit stattfanden, konnte die europäische Ziel-1-Förderung für Ostdeutschland bereits auf zwei Förderperioden zurückblicken. Einmal auf die verkürzte Förderperiode 1991 bis 1993 und zum zweiten auf die laufende Förderperiode 1994 bis 1999.

Die erste ostdeutsche Ziel-1-Förderperiode 1991 bis 1993 war nicht vergleichbar mit der anderer Ziel-1-Regionen. Denn zum einen war die offizielle Förderperiode, die damals noch einen Zeitraum von fünf Jahren umfaßte, bereits 1989 angelaufen. Als die Förderprogramme für diese Periode geplant wurden, war die deutschen Wende nicht absehbar, so daß die Fördermittel für Ostdeutschland additiv zu den regulären Ziel-1-Mitteln des europäischen Regionalfonds bereitgestellt werden mußten. Zum anderen war ein schnelles Handeln vonnöten, weil die Arbeitsmärkte in Ostdeutschland mit atemberaubender Geschwindigkeit zusammenbrachen. Deshalb wurde eigens für die neuen Bundesländer ein modifiziertes Förderinstrumentarium zusammengestellt. Um

das Verfahren zu beschleunigen, pflanzte die EU-Kommission die europäischen Mittel auf das nationale Förderinstrument der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» auf. Es galten dieselben Fördervoraussetzungen und –bedingungen wie bei der deutschen Gemeinschaftsaufgabe³⁴.

In dieser Arbeit wird die erste Förderperiode insofern berücksichtigt, als im Unternehmenskapitel (Kapitel B) insbesondere Sachverhalte aus der Zeit vor 1994 beleuchtet werden, da die Institutionen- und Unternehmensbefragung im Zeitraum 1994 bis 1996 stattfand.

Die untersuchten Politikprozesse beziehen sich aber auf die Gestaltung der europäischen Regionalpolitik für die zweite Politikperiode. Diese ist insbesondere deshalb von Interesse, weil erst ab 1994 europäische Regionalpolitik mit eigenen Zielsetzungen und Förderbedingungen stattfand. Deutschland nahm zum ersten Mal in seiner Geschichte an Verhandlungen zu einer Ziel-1-Förderung mit der EU-Kommission teil. Aufgrund der Sondersituation 1990/91 hatte es keine Zeit für ausführliche Verhandlungen gegeben. Anders als der Bund, der gegenüber der EU-Kommission durchaus Verhandlungserfahrungen besaß, partizipierten die neuen Länder erstmals an Verhandlungen, die sich über drei Politikebenen hinweg zogen.

Untersucht wird hierbei auch die Vorbereitung der Förderperiode, die sich über den EU-Ratsbeschluß 1992, die Revision der Strukturfonds 1993 und die Programmierung 1993 und 1994 hinzog³⁵.

Da die institutionellen Strukturen sich nach 1993 nicht geändert haben, wird der Wechsel zwischen den Förderperioden während der Analyse als irrelevant erachtet.

³⁴ Diese Kombination von europäischen und nationalen Instrumenten (Gemeinschaftliches Förderkonzept, Sonderprogramme) greift als erklärtermaßen aktive Strukturpolitik das schon in der deutschen Raumordnung definierte Oberziel der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse in der sozialen Marktwirtschaft (Art.72 Abs.2 GG und § 2 Abs.1 Raumordnungsgesetz) auf.

³⁵ Grundlage der Förderperiode 1994 - 99 sind die Reform der Strukturfonds 1988 und die Revision 1993. Zur Analyse der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene wird auf die Modifikationen der Verordnungen im Jahr 1993 zurückgegriffen, die, obwohl sie die Grundsätze der Reform von 1988 kaum verändert hat, bedeutende Interaktionsmechanismen zwischen den Verhandlungspartnern in Entscheidungsphasen deutlich werden läßt. Auch liegt die Revision (1993) zeitlich nicht so weit zurück wie die Reform (1988). Die Phase der Planung, die bei der Strukturfondsförderung aufgrund der Einbeziehung der Länder in der Bundesrepublik Deutschland einen besonderen Platz einnimmt, wird für die Förderperiode 1994 bis 1999 erläutert.

3. Methodik

Die Untersuchung der europäischen Regionalpolitik erfolgt anhand eines Analogieschlusses von der Verflechtung in der deutschen Regionalpolitik auf die europäische Regionalpolitik.

Dazu fanden mehrere Arbeitsschritte statt. Zum einen wurde eine Literaturlauswertung unternommen. Die untersuchten Quellen setzten sich aus allgemein zugänglicher Literatur über die angesprochenen Themenbereiche zusammen (in Form von Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien, Pressemitteilungen, Stellungnahmen der betroffenen Gremien, Sekundärliteratur usw.). Weiterhin wurde auf eine große Menge unveröffentlicher Materialien zurückgegriffen (wie tabellarische Übersichten, Positionspapiere usw.). Zum anderen wurde empirisches Material erhoben, das sich in zwei Kategorien unterteilen läßt. Das wichtigste Material stellte die Durchführung offener, nicht standardisierter Interviews mit Experten dar, die in Institutionen der EU-, Bundes- und Landesebene in Bereichen der Regional- und Europapolitik beschäftigt waren³⁶. Mittels eines Interviewleitfadens wurden Auskünfte über Inhalte und Prozesse der europäischen Strukturpolitik sowie über die Art der Beziehungen zwischen den Akteuren zusammengetragen. Die andere Zielgruppe bei der Durchführung ebenfalls offener, nicht standardisierter Interviews setzte sich aus kleinen und mittelständischen Unternehmen in Sachsen zusammen. Auch hier diente ein Interviewleitfaden zur Gewinnung von Informationen über die Umsetzung der Regionalpolitik vor Ort. Um die gewünschte Anonymität der Interviewten zu bewahren, wird im Text nicht direkt auf die Gesprächspartner Bezug genommen³⁷.

Das hier verwendete politikwissenschaftliche Instrumentarium bildet die Policy-Analyse. Sie untersucht Merkmale und Entwicklungen einzelner Policies (sektorale Politikinhalt) in Verbindung mit politischen Institutionen und politischen Prozessen und verbindet damit struktur- und prozeßorientierte Analyse. Einmal wird die Aufmerksamkeit auf politische und gesellschaftliche Akteure, Institutionen und die inhaltliche Komponente des Politikfeldes gerichtet. Zum anderen werden Politikzyklen und Akteursrelationen in Verhandlungs- und Durchsetzungsprozessen in den

³⁶ Verweis auf den Anhang dieser Arbeit: Liste der Institutionen, mit deren Vertreter Interviews für das Forschungsvorhaben durchgeführt worden sind.

³⁷ Im Bedarfsfalle ist eine Rückverfolgung der Informationsstellen im Text möglich.

Mittelpunkt gerückt. Mit Hilfe der Policy-Netzwerkanalyse können vor allem die Akteursrelationen in Verhandlungs- und Durchsetzungsprozessen genau untersucht werden.

4. Literaturüberblick

Es gibt bislang kaum Studien, welche die Konsequenzen der Ausweitung der europäischen Regionalpolitik für die Regionalförderung in den neuen Bundesländern darstellen.

Es liegt eine beachtliche Anzahl von Forschungsarbeiten zu den letzten Entwicklungen in der europäischen und deutschen Regionalpolitik vor. In zahlreichen Studien werden zentralistische Bestrebungen der EU in der Regionalpolitik (beispielsweise Funkschmidt (1993c), Tömmel (1992), Münster (1992)) untersucht und teilweise nachgewiesen. Auf der anderen Seite gibt es Studien, die Erfolge (Waldenfels (1989), Neupert (1989)) der EU-Kommission bei der Zentralisierung ebenso wie den Interessenkonflikt aufzeigen, der aus der Politikverflechtung von nationaler und europäischer Regionalpolitik und den hieraus resultierenden sich zum Teil überschneidenden Kompetenzen hervorgeht (Johannes Nebe, (1990)). Klemmer (1994) hebt zwei Tendenzen in der europäischen Regionalpolitik hervor: Zum einen besteht eine implizite Zurückdrängung der deutschen Regionalpolitik über das Instrument der Beihilfenkontrolle, zum anderen aber weitet die Europäische Union ihre eigene Kompetenz in der Regionalpolitik aus. Auch gibt es spezielle Analysen, die die Vereinbarkeit des föderativen Systems der Bundesrepublik (Rengeling (1990), Hill (1991)) mit der gemeinschaftlichen Strukturpolitik und die sich daraus ergebenden Probleme für den Mitgliedstaat Deutschland untersuchen (Späth (1989), Ehring (1992)). Weiterhin zeigt die Arbeit von Spiekermann (1992), daß ein relativ unkontrolliertes Nebeneinander nationaler und europäischer Regionalpolitik vorliegt, während Müller-Brandeck-Bocquet (1992) gar von einer «faktischen Aushöhlung» des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland über den «supranationalen Hebel» der EU spricht. Diese Arbeiten sind hauptsächlich theorielastig und werden in der Regel durch Beispiele unterlegt.

Andere Autoren wiederum konzentrieren sich auf die deutsche Raumordnungs- und Strukturpolitik und deren Aspekte der deutschen Vereinigung (Schulz-Nieswandt (1993)).

Zu den neuen Strukturfondsverordnungen vom August 1993³⁸, dem integrierten Einsatz der drei Fonds³⁹ und dem zwischen der Bundesregierung und der EU-Kommission ausgehandelten Kompromiß⁴⁰ über die Entkopplung der Förderung des Europäischen Regionalfonds von der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe⁴¹ liegen auch empirische Untersuchungen vor⁴². Staek (1997) legt den Schwerpunkt ihrer Arbeit auf die Politikprozesse in der europäischen Union und analysiert am Beispiel des Bundeslandes Niedersachsen Planungs-, Entscheidungs- und Implementationsprozesse der europäischen Strukturpolitik. Sie zeigt, mit welchen Chancen und Problemen die subnationalen Einheiten in diesem System konfrontiert werden und wie diese darauf reagieren können. Benz (1998b) untersucht die europäische Regionalpolitik unter anderem hinsichtlich des Vorliegens von Formen loser Kopplung⁴³. Er zeigt, daß die Formen loser Kopplung nach Problemfeldern regionaler Politik und je nach institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union variieren und illustriert dies am Beispiel der regionalen Strukturpolitik und der Politik für Stadtregionen, in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland. Tömmel (1994) analysiert staatliche Regulierung und europäische Integration anhand der Regionalpolitik der Europäischen Union und ihrer Implementation in Italien. An ihren Ergebnissen anknüpfend wird die vorliegende Arbeit die Entstehung- und

³⁸ Hierbei handelt es sich um die Ausweitung der Haushaltsmittel des Europäischen Sozialfonds (ESF). Hierzu insbesondere Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung.

³⁹ Europäischer Regionalfonds, europäischer Sozialfonds und europäischer Fonds für die Landwirtschaft.

⁴⁰ Der Konflikt basierte darauf, daß die Bundesregierung an der bisherigen Verbindung von nationaler und europäischer Regionalpolitik festhalten wollte, um ihren Einfluß auf die in Deutschland umgesetzte EU-Regionalpolitik zu behalten. Die Kommission dagegen wollte ihre Förderpolitik, die einen weiter gefaßten Katalog an Maßnahmen aufweist, von der deutschen Regionalpolitik lösen, um eigenständig Förderung auf breiterer Basis betreiben zu können. Vgl. Bundesministerium der Wirtschaft (1993).

⁴¹ Die Entkopplung wurde im Juli 1994 im Rahmen des neuen Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes 1994-99 beschlossen. Das hatte zur Folge, daß die EFRE-Förderung in Ostdeutschland, die bis 1993 an die Gemeinschaftsaufgabe gekoppelt war, ab 1995 vom Bund und jedem ostdeutschen Bundesland für eigene Programme außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt werden konnte.

⁴² Das Gemeinschaftliche Förderkonzept 1994-99 leitete einen neuen Weg in der Regionalförderung in Ostdeutschland ein, der langfristig zu der in Westdeutschland vorliegenden Fördersituation führen könnte. Vgl. Interview 94.01.02.

⁴³ Benz (1998b) geht davon aus, daß (systemtheoretisch betrachtet) in der europäischen Regionalpolitik unterschiedene Teilsysteme vorliegen. Lose Kopplung bedeutet hierbei, daß die Entscheidungen eines

Umsetzungsprozesse in der europäischen Regionalpolitik für die neuen Länder analysieren.

Es gibt auch Untersuchungen zur Diskrepanz von nationaler und europäischer Regionalpolitik hinsichtlich des Setzens von Förderschwerpunkten. Die unterschiedlichen Zielvorstellungen nationaler und europäischer Regionalpolitik wurden für die Altbundesrepublik des öfteren untersucht (z.B. von Gräber/ Spehl (1992) oder Paul Klemmer (1994)). Beide Studien stellen die Konflikte der Regionalpolitik zwischen der Altbundesrepublik und der Europäischen Union dar, die zu der Problematik der unterschiedlichen Fördergebietsabgrenzung von Regionen führte⁴⁴.

Der Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (1993) zeigt in einer Veröffentlichung ausführlich, daß die Situation in den neuen Bundesländern hinsichtlich der Möglichkeit einer Flächenabgrenzung und regional differenzierten Förderung⁴⁵ mit dem der alten Bundesländer nicht vergleichbar ist. Die flächendeckende nationale Förderung in den Jahren 1991-93 mit der Gemeinschaftsaufgabe und der daran gekoppelten europäischen Regionalfonds-Förderung wird für Mecklenburg-Vorpommern dargelegt. Die Problematik der unterschiedlichen Fördergebietsabgrenzung wird in den neuen Ländern dann zum Streitthema werden, wenn europäische und nationale Regionalpolitik nicht mehr das gesamte Gebiet als förderwürdig einstufen. Mitte der 90er Jahre ist dies noch nicht der Fall, es sei aber auf diesen Themenkreis hingewiesen.

Zur Situation des Mittelstandes in den neuen Bundesländern liegen zahlreiche empirische Studien vor, die diesen Themenbereich tangieren. Brandkamp (1993) beurteilt anhand eines Scoring-Modells, das auf einer Unternehmensbefragung basiert, die Überlebenschancen von Existenzgründern in Ostdeutschland, zeigt die spezifischen Schwierigkeiten einzelner Branchen auf und diskutiert erforderliche Maßnahmen. Hiker (1993) beleuchtet den Akkulturationsprozeß ostdeutscher Unternehmen und weist auf

Teilsystems nur einzelne Prämissen der Entscheidungen in einem anderen Teilsystem determinieren und hierdurch Zwangsverhandlungen vermieden werden.

⁴⁴ Seit der Reform der europäischen Regionalpolitik 1989 wird nicht mehr der Nachweis als nationales Fördergebiet verlangt, um Förderung von der EU zu erhalten.

⁴⁵ Eine regional differenzierte Förderung ist sowohl in der europäischen wie auch der nationalen Regionalpolitik üblich.

die innerbetrieblichen Bereiche der Unternehmen hin, in denen Veränderungen notwendig sind, um den Anforderungen des Marktes gewachsen zu werden.

Die unternehmerische Standortwahl und vorgefundenen schwerwiegenden Investitionshemmnisse in den neuen Ländern beschreiben Gaulke/Heuer (1992). Sie stellen in den Mittelpunkt ihrer Arbeit das Handlungsdefizit auf Seiten der politischen Entscheidungsträger, diesen Standortwünschen zügig gerecht zu werden.

Zur Situation des Mittelstandes in den neuen Bundesländern gibt es auch eine umfassende Studie von Kück (1990). Er zeigt unzureichendes Know-how im Management und fehlende Eigenkapitalausstattung auf. Hauer/Kleinhenz/Schuttenbach (1993) schreiben ausführlich über die ERP-Förderung des Bundes (hinsichtlich vorzuweisender Fördererfolge). Auch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (1994) informiert umfangreich über die ERP-Kredite (bei Mittelstandsförderung und begleitender Beraterleistung). Die Untersuchung von Schommer (1993) zeigt die Ziele der bundesdeutschen Mittelstandsförderung in den neuen Bundesländern auf. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Analysen zur Frage des schwierigen Aufbaus eines Mittelstandes in den neuen Ländern (vgl. z.B. Buchwald (1992), Bereit (1993)).

Alle diese Untersuchungen konzentrieren sich dabei auf den wirtschaftlichen Transformationsprozeß im allgemeinen, ohne die Politikverflechtung in der Förderpolitik aufzuzeigen.

An Kritik an der deutschen Regionalpolitik mangelt es in der Literatur nicht. So nehmen zur anfänglichen Überraschung vieler die wirtschaftlichen Fortschritte in Ostdeutschland mehr Zeit in Anspruch, als man zur Wendezeit angenommen hatte. In der Literatur wird häufig das Vorgehen der deutschen Regionalpolitik kritisiert. Es wird hauptsächlich bemängelt, daß man die Gemeinschaftsaufgabe (als Instrument für die Bedürfnisse Westdeutschlands 1969 geschaffen) auf die Situation im Osten Deutschlands übertrug, ohne sie der dortigen Problematik angepaßt zu haben (vgl. Peters (1992), Albers (1993)).

Schulz-Trieglaff (1992) wendet sich dagegen der Unternehmensebene zu. Er legt anhand der Erfahrungen aus dem Saarland die Fülle der Fördermaßnahmen dar und beschreibt die daraus resultierende Überforderung der Unternehmer in den neuen Bundesländern, die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten optimal zu nutzen.

Auch zu den Fördermaßnahmen der Regionalpolitik liegen Fallbeispiele, schriftliche Unternehmensbefragungen und insbesondere eine mündliche Befragung der Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Ämter für Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern vom April 1993, durchgeführt vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (veröffentlicht 1994) vor. Der Schwerpunkt dieser Studie liegt auf den Problemen der Betriebe, die Fördervoraussetzungen zu erfüllen, und der Analyse der Gründe für die Auswahl bzw. Nichtauswahl bestimmter Förderhilfen.

Eine empirische Untersuchung zur Politikverflechtung und deren Auswirkungen auf einzelbetrieblicher Ebene existiert noch nicht.

Der Literaturüberblick zeigt, daß alle Themenbereiche dieser Arbeit in der Literatur zumindest angeschnitten, wenn nicht gar behandelt wurden. Es liegen Arbeiten zur europäischen und nationalen Regionalpolitik, zum wirtschaftlichen Aufbau der neuen Länder und der Politikverflechtung vor. Sie untersuchen in der Regel lediglich einen Aspekt der Fragestellung, die die vorliegende Arbeit behandelt. Den Bogen von der europäischen Politikverflechtung über die Verhandlungen auf europäische Ebene, um die inhaltlichen Aspekte der Regionalpolitik zu bestimmen, und weiter über die notwendigen Verhandlungen zur Umsetzung in den neuen Ländern hin zu den Wirtschaftseinheiten auf der Unternehmensebene bei der Suche nach Ineffizienzen schlägt keine dieser Untersuchungen. Er soll aber den Anspruch dieser Arbeit darstellen.

5. Übersicht über die Kapitel

In Kapitel B findet ein erweiterter Problemaufriß statt. Anhand der Analyse einer Unternehmensbefragung in Sachsen wird nach Suboptimalitäten bei der Umsetzung der Regionalpolitik gefragt. Für die weitere Arbeit wird als Ausblick festgehalten, inwiefern auftauchende Probleme durch die Politik verursacht wurden und welche Möglichkeiten zur Verfügung stehen, sie abzubauen.

Die theoretische Einbindung dieser Arbeit erfolgt in Kapitel C. Politischer Immobilismus in Deutschland und unzureichende Koordination zwischen Staat, Banken und Unternehmen sind die Ursache für suboptimale Förderung der Unternehmen in den neuen Bundesländern. Zu untersuchen gilt es, ob die Politikverflechtungsfälle auf EU-Ebene zugeschnappt ist oder es andere Gründe für die suboptimale Förderung gibt,

beispielsweise ob die Implementation in den Mitgliedsstaaten mangelhaft ist. Eine wichtige Ergänzung findet dieses Modell in der Theorie der Verhandlungen. Hierzu wird das Verhandlungssystem der nationalen Regionalpolitik Deutschland (Gemeinschaftsaufgabe, Politikverflechtung) dem der Europäischen Union gegenübergestellt. Es wird sich herausstellen, daß hierbei zwei vollkommen unterschiedliche Verhandlungstypen vorliegen. Aus diesem Grunde wird es auch nicht möglich sein, von der Politikverflechtung in der föderalen Bundesrepublik und ihrer Tendenz zu Ineffektivitäten einen Analogieschluß zur Effektivität in der doppelten Politikverflechtung im europäischen Kontext zu ziehen.

Kapitel D illustriert den Hintergrund des Policy-Makings in der EU unter policy-analytischen Gesichtspunkten. Besonderen Stellenwert nehmen der institutionelle Aufbau des europäischen Systems und die Besonderheiten der Policy-Zyklen in dem Mehrebenensystem der EU ein. Näher betrachtet wird hierbei die Reform der Strukturfonds 1993, sowohl was die Entscheidungen auf europäischer Ebene angeht als auch bezüglich der Inhalte und ihrer Bedeutung für die Umsetzung europäischer Regionalpolitik im Mitgliedstaat Deutschland in verwaltungstechnischer Hinsicht.

In Kapitel E werden die verschiedenen Politikgestaltungsphasen der europäischen Strukturfondsförderung in Ostdeutschland behandelt. Die Entscheidungs-, Planungs-, Implementations- und Evaluierungsphasen werden anhand der Interaktionsmuster der beteiligten Akteure beleuchtet. Die Untersuchung wendet sich der Implementation europäischer Regionalpolitik in Sachsen zu. Gibt es eine Diskrepanz zwischen dem von der Kommission angedachten optimalen, verwaltungstechnischen Umsetzen europäischer Politik und der tatsächlichen Umsetzung in der Bundesrepublik? In Deutschland gibt es ein stark etabliertes, traditionelles Verwaltungshandeln, das sich beharrlich gegen Neuerungen von europäischer Ebene wehrt und Anpassungen als Machtverlust interpretiert. Welche Anpassungsreaktionen es in Deutschland auf die europäische Regionalpolitik gab bzw. was sie für die einzelnen Politikebenen bedeuteten wird dargestellt.

Im Schlußwort wird auf die Besonderheit der europäischen Strukturfondspolitik in einem föderalen Staat hingewiesen, so daß Strukturmerkmale des Policy-Makings im europäischen Mehrebenensystem herausgearbeitet werden können. Die Ergebnisse werden zusammengefaßt und mögliche Perspektiven der zukünftigen Gestaltung der europäischen Staatenordnung aufgezeigt.

B. Stellungnahmen sächsischer Unternehmer 1995 zur Förderung

Der Literaturüberblick der Einleitung machte deutlich, daß die Politikverflechtung in der Regionalpolitik relativ gut in Bezug auf die Politiken untersucht ist, weniger aber auf der Ebene der eigentlichen Betroffenen, nämlich der zu fördernden Unternehmen. Gezielt will sich deshalb diese Arbeit nicht nur auf die politischen und verwaltungstechnischen Aspekte beschränken, sondern das letzte Glied der Kette, die Unternehmen als Zielgruppe der Regionalpolitik nicht aus dem Auge verlieren. Da nun aber kein direkter Zusammenhang zwischen den politischen Implikationen und der Politikverflechtung hergestellt werden kann, hat diese Arbeit es sich zur Aufgabe gemacht, indirekt einen Zusammenhang zwischen europäischer Regionalpolitik und Unternehmen herzustellen. Kapitel B stellt hierbei einen erweiterten Problemaufriß dar. Es wird die Sachlage auf Unternehmensebene dargestellt, um Auswirkungen von Politik im konkreten Fall nachvollziehen zu können. Dabei werden nicht inhaltlichen Fragen der Förderung analysiert, sondern politische und verwaltungspraktische Gründe herausgearbeitet, die zu einer Verzögerung der Investitionstätigkeit und des Aufschwungs in Ostdeutschland führten.

So wird das Procedere beleuchtet, welches Unternehmer bei der Bemühung um Fördermittel durchlaufen, und anschließend wird untersucht, ob sich die langwierigen europäischen Politikprozesse auf Unternehmensebene in Form von Hemmnissen und Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln bemerkbar machten.

Die Arbeit beginnt in Kapitel B mit einer exemplarischen Darstellung einzelner sächsischer Unternehmen als Untersuchungsgegenstand. Es wird der Situation kleiner und mittelständischer Unternehmen der Industrie, des Handwerks und des Fremdenverkehrs nachgegangen -Wirtschaftszweige, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre ein außergewöhnliches Wachstum vorwiesen. Dabei wird der Entwicklungsstand speziell in dieser Umbruchphase dargelegt. Die wesentlichen Probleme und Engpässe bei der Beantragung von Fördermitteln werden aus Unternehmenssicht herausgearbeitet. Hierbei untersucht die Arbeit die Frage, ob die Unternehmen die Unterschiedlichkeit der Adressanten (Förderinstanzen der EU, von Bund und Ländern) der Maßnahmen bei der Beantragung tatsächlich wahrnahmen. Waren sie sich dessen bewußt, wenn sie

europäische Regionalfondsmittel erhielten und wenn ja, anhand welcher Kriterien konnten sie die Differenzierung ausmachen?

Der Untersuchungszeitraum ist in die Periode der Übergangs von der ersten europäischen Förderperiode (1991 bis 1993) zur zweiten europäischen Förderperiode (1994 bis 1999) einzuordnen. Das Jahr 1995, als die Befragung stattfand, war für die die EU-Ziel-1-Förderung besonders interessant. Die Fördermittel der Strukturfonds der Förderperiode 1994 bis 1999 liefen – trotz regelmäßiger Verspätung – gerade an bzw. waren bereits angelaufen, wobei sich im Frühjahr 1995 noch kein routiniertes Verwaltungshandeln in den für die Abwicklung der europäischen Regionalpolitik zuständigen Landesinstitutionen eingestellt hatte. Das Kapitel bildet schwerpunktmäßig die Unternehmensebene beim Anlaufen der zweiten Förderperiode ab und zeichnet die wirtschaftliche Ausgangslage für die Förderung der Regionalfonds in Sachsen 1994 bis 1999 nach.

Dabei werden in Kapitel B zunächst allgemeine Probleme sächsischer Unternehmen erläutert. Den fördertechnischen Aspekten wird anschließend vertieft nachgegangen. Denn anders als in Westdeutschland war es in den neuen Ländern nicht möglich, die Förderung getrennt von der allgemeinen Situation der Unternehmen zu untersuchen, weil die ostdeutsche Wirtschaft praktisch bei «Null» oder gar noch mit Altlasten als Startkapital anfang. In der Regel bemühten sich alle Neugründungen bzw. Erweiterungen von Unternehmen, die schon vor der Wende bestanden, um Fördermittel. Oft konnte ein Unternehmen erst mit einer Förderung gegründet bzw. weiter betrieben werden. So setzte sich die Mehrzahl der Förderungen im untersuchen Zeitraum deshalb aus Existenzgründungs- bzw. Erweiterungsförderungen zusammen.

Das zu analysierende Datenmaterial wurde in zwei unterschiedlichen Schritten erhoben. Zum einen wurden im April 1995 zwölf Unternehmen zur Fördersituation in Sachsen im Rahmen einer qualitativen Erhebung sondiert. Bei den befragten Betrieben handelte es sich um industrielle Unternehmen der gewerblichen Produktion, wie Betriebe aus der Elektronik-, Bekleidungs- und kunststoffverarbeitenden Industrie, Handwerksbetriebe aus dem Druckerhandwerk, dem metallverarbeitenden Handwerk (Stahl- und Metallbau, Schlosser, Gürtler und Metalldrucker), Bäcker- und Klempner- sowie Installationshandwerk und Betriebe aus dem Hotel- und Gaststättengewerbe. Zum

anderen wurden als Gegenpol zu den Aussagen der Unternehmer vier Institutionen der Wirtschaftsförderung (Euro-Info-Center in Leipzig, Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, Regierungspräsidium Dresden und Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit) und ein Unternehmensberater⁴⁶ befragt, um die Perspektive der umsetzenden Institutionen mit einzubringen. Gespräche mit ostdeutschen Banken konnten nicht geführt werden, weil sich keine Bank zu einem Gespräch bereit erklärte. Bei den Interviews handelt es sich um halbstrukturierte, offene Interviews⁴⁷. Die erhaltenen Daten lagen als relativ unstrukturierte Aussagen zu bestimmten Fragestellungen sowohl als Antwort auf Leitfragen als auch als selbständig gesetzte Themen vor⁴⁸.

1. Unternehmensbefragung 1995

Im folgenden wird zunächst die Situation ostdeutscher Unternehmen im untersuchten Zeitraum allgemein dargestellt, wie sie in der Literatur gefunden wurde, da es sich hier um verallgemeinerbare Aussagen handelt. Anschließend wird auf die befragten Unternehmen eingegangen, welche Einzelfälle darstellen.

2. Hoher Bedarf an Fördermitteln in Ostdeutschland als Ausgangspunkt

Im Jahre 1995, fünf Jahre nach dem Fall der Mauer, waren Privatisierung und Reprivatisierung als Quellen zur Verbreiterung der mittelständischen Unternehmensbasis ausgeschöpft. Nach der großen Welle von Existenzgründungen und Neuaufbau kämpften viele sächsische Unternehmen, um sich in der freien Marktwirtschaft zu behaupten. Nach turbulenten Anfangsjahren war «Normalität» in das ostdeutsche Gründungsgeschehen eingezogen⁴⁹. Aber die Wettbewerbsfähigkeit vieler ostdeutscher Unternehmen war nicht so gefestigt, daß der Wachstumsprozeß 1995 selbsttragend gewesen wäre. Somit blieb ein hoher Bedarf an Fördermitteln bestehen, denn:

⁴⁶ Die Klientel des Unternehmensberaters setzt sich aus mittelständischen Unternehmern zusammen.

⁴⁷ Der Interviewer hat einen Leitfaden mit Fragen, deren konkrete Formulierung und Reihenfolge er jedoch frei variieren kann. Der Interviewpartner kann frei auf die Fragen antworten und eigene Themen und Aspekte einbringen.

⁴⁸ Vgl. Gehring/Weins (1988), S. 67 f.

⁴⁹ Vgl. Wölfling (1994), S. 13 ff.

- Eine hohe Arbeitslosigkeit dokumentierte die immensen Anpassungslasten, die sich mit dem Transformationsprozeß verbanden. Zugleich stieg auch die Zahl von Unternehmensinsolvenzen deutlich⁵⁰. Viele junge mittelständische Unternehmen waren 1995 in eine Konsolidierungs- und Wachstumsphase eingetreten, die auch neuen Finanzierungsbedarf mit sich brachte. Förderinstitute konstatierten daher einen wachsenden Bedarf an öffentlichen Finanzhilfen für Festigungsinvestitionen⁵¹. Solchen Expansionsbestrebungen vieler mittelständischer Existenzen standen allerdings häufig Liquiditätsprobleme im Wege, die nicht nur den Investitionsspielraum einengten, sondern oftmals auch die Existenz bedrohten. Nach den ersten zins- und tilgungsfreien Jahren sahen sich viele Unternehmen anderen Problemen gegenüber als in der Gründungszeit.
- Durch die Art und Weise der deutschen Einigung fiel jeglicher Währungs- und Zollschutz fort. Das bisher relativ abgeschottete Wirtschaftsgebiet öffnete sich schlagartig gegen «Westen», dem bundesdeutschen, dem in der EU zusammengefaßten europäischen Markt und dem Weltmarkt. Andererseits brachen mit der Agonie des «realen Sozialismus» bisher existenzwichtige Ostmärkte zusammen.
- Die Märkte, mit denen sich die ostdeutschen Unternehmen nun plötzlich konfrontiert sahen, wurden durch marktwirtschaftliche Regeln geprägt, die sich in den neuen Bundesländern herausbildeten und welche die Unternehmen in ihrem Verhalten erst adaptieren mußten. Andererseits trafen sie auf Wettbewerber, die den Umgang mit diesen Regeln seit Jahrzehnten beherrschten, sich auf diesen Märkten zu Hause fühlten und die die Freiräume der für die ostdeutschen Betriebe neuen marktwirtschaftlichen Spielregeln kannten und gezielt nutzten.

2.1. Anforderungen an ostdeutsche Unternehmen

Aus dieser Situation erwachsen für die ostdeutschen Betriebe drei Herausforderungen⁵²: Die Betriebe mußten erstens die Fähigkeiten und die organisatorischen Ressourcen ausbilden, sich überhaupt marktwirtschaftlich zu verhalten. Das erforderte weitreichende Lernprozesse (auf allen Ebenen der Belegschaft, besonders aber im Management), die unter immensem Zeitdruck ablaufen mußten. Hierzu war zwingend

⁵⁰ Vgl. Beer (1994), S. 23 ff.

⁵¹ Vgl. Deutsche Ausgleichsbank (1994), S. 32.

eine Veränderung der Unternehmensstrukturen erforderlich. Die Betriebe mußten zweitens und parallel dazu Veränderungen der Produktionsprofile und Branchenstrukturen nachvollziehen, die in modernen westlichen Industrieländern seit etwa zwei Jahrzehnten vor sich gegangen waren. Und sie mußten drittens erhebliche Modernisierungsrückstände im Hinblick auf Rationalisierungsstrategien zur Steigerung von Produktivität und Effektivität nachholen.

Im Laufe der ersten Jahre nach der Wende zeigte sich, daß die dargestellten Handlungsrestriktionen auf differenzierte Weise wirksam wurden. Veränderungen in den Normen und Werten stellten für einige Betriebe keine oder nur eine geringe Handlungsrestriktion dar, bei anderen führten sie zu erheblichen Erschwernissen oder untergruben die Existenz. Der Umgang mit den neuen marktwirtschaftlichen «Spielregeln» behinderte oder verunsicherte die Unternehmen nicht, falls das Management entsprechend geschult oder ausgetauscht worden war. Ebenso wurde keine eingeschränkte Handlungskompetenz mehr empfunden, wenn die Integration in einen neuen Unternehmensverbund wirklich vollzogen war⁵³.

2.2. Typisierung ostdeutscher Unternehmen

Grünert (1993) stellt 1993 eine Typisierung der Unternehmen in den neuen Bundesländern unter Absatzgesichtspunkten (das heißt gemäß der Marktorientierung) auf und unterteilt die Unternehmen in vier Gruppen⁵⁴: Einmal fanden sich drei Jahre nach der Wende Unternehmen, die schon in der ehemaligen DDR weltmarktfähig waren und sich weiterhin auf den Weltmarkt orientierten. Dann existierten zweitens Betriebe, die neu aufgebaut bzw. ausgebaut wurden und vom ostdeutschen Standort für den europäischen und den Weltmarkt produzierten. Eine dritte Kategorie stellten Unternehmen dar, die vorwiegend oder ausschließlich auf lokalen Märkten agierten, wobei es sich häufig um Kleinbetriebe handelte. Und schließlich gab es viertens die große Problemgruppe von Betrieben, deren alte Ost- und Binnenmärkte weggebrochen waren und die dafür keinen ausreichenden Ersatz gefunden hatten. Um dauerhaft überleben zu können, mußten sie mit neuen Produkten neue Märkte erschließen und gleichzeitig ihre Kosten drastisch senken. Dafür aber fehlte das notwendige vorzuschießende Kapital, und häufig fehlte auch eine tragfähige neue Geschäftsidee.

⁵² Vgl. Grünert (1993), S. 158 f.

⁵³ Vgl. Grünert (1993), S. 160.

2.3. Förderung als Nachteilsausgleich

Das Setzen finanzieller Anreize für Unternehmensinvestitionen sowie für die Erneuerung der Infrastruktur wurde zum konzeptionellen Hauptansatzpunkt der Förderpolitik für die neuen Länder. Die Investitionsförderung im Unternehmensbereich zielte in den Anfangsjahren in zweierlei Richtungen. Zum einen sollte sie den Wirtschaftsstandort Ostdeutschland mittels finanzieller Anreize für Investoren aus den alten Bundesländern und dem Ausland attraktiv machen. Zum anderen wurde die Mobilisierung endogener unternehmerischer Potentiale in Ostdeutschland angestrebt⁵⁵. Für beide Adressatenkreise mußten Fördermaßnahmen im Sinne eines Nachteilsausgleichs wirksam werden, allerdings mit unterschiedlicher Ausprägung.

Bei ostdeutschen Unternehmen und Existenzgründern knüpfte der Nachteilsausgleich insbesondere an bestehenden Finanzierungsengpässen an. Es fehlte an Eigenkapital, und der Zugang zu Fremdkapital war durch den Mangel an beleihbaren Vermögenswerten erschwert. Auch ein zu geringer Cash-Flow begrenzte häufig den Spielraum zur Investitionsfinanzierung. Teilweise mußten von den Unternehmen Altschulden abgetragen werden, soweit diese nicht von der Treuhandanstalt übernommen worden waren. Aus eigener Kraft wäre folglich eine Investitionsentwicklung in der gegebenen Größenordnung kaum möglich gewesen⁵⁶.

Auch für diese Unternehmer aus Westdeutschland und dem Ausland war ein Nachteilsausgleich notwendig. Das Attrahieren von Investoren wurde 1994 zum Teil noch durch infrastrukturelle Unzulänglichkeiten, Verwaltungsdefizite und andere Investitionshürden erschwert⁵⁷. Als finanziellen Ausgleich für diese Standortnachteile wurden Investitionen in Ostdeutschland mit besonders günstigen Konditionen gefördert. Die Förderkonditionen waren in der Regel günstiger als bei vergleichbaren Programmen in den alten Ländern. Parallel dazu wurden die westdeutsche Zonenrand- und die Berlinförderung abgebaut. Es wurde ein Präferenzgefälle zugunsten Ostdeutschlands geschaffen. Allerdings bestand bei einer Förderung, die für Standortnachteile in Ostdeutschland einen finanziellen Ausgleich schaffen wollte, dasselbe Dilemma wie im früheren Bundesgebiet. Standortnachteile ließen sich nicht quantifizieren und damit

⁵⁴ Vgl. Grünert (1993), S. 167.

⁵⁵ Das geschah beispielweise durch Unterstützung von Existenzgründungen, durch Flankierung von Privatisierungen auf dem Wege des Management-Buy-Out bzw. von Reprivatisierungen.

⁵⁶ Vgl. Heimpold (1995), S. 132f.

⁵⁷ Vgl. ifo/IWH (1994a), S. 10 ff.

auch nicht die notwendige Höhe der Förderung. Die Gefahr einer Überdosierung mit strukturverzerrenden Wirkungen bestand also ebenso wie diejenige einer fehlenden Merkllichkeit⁵⁸.

2.4. Überblick über die befragten Unternehmen

Die Darstellung des erhobenen Materials beschränkt sich auf die Perspektive der Unternehmen als Zielgruppe der Maßnahmen und die Aussagen des Unternehmensberaters. Abweichende Aussagen der Institutionen werden hinzugefügt.

Die 12 befragten Unternehmen können folgendermaßen unterteilt werden: Es fanden Gespräche mit vier Unternehmen der gewerblichen Produktion, fünf Unternehmen des Handwerks und drei Fremdenverkehrsbetrieben statt. Die Auswahl der Unternehmen erfolgte mit Hilfe des Referats für Wirtschaftsförderung des Sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Industrie und der Handelskammer Südwestsachsen in Freiberg sowie dem Regierungspräsidium in Dresden. Es handelte sich somit um keine Zufallsstichprobe, so daß aufgrund des erhobenen Datenmaterials keine verallgemeinerbaren Aussagen getroffen werden konnten. Es ergaben sich vielmehr situative Abbilder einzelner Problemkonstellationen, die die Grundstimmungslage mittelständischer Unternehmen im Frühjahr 1995 widerspiegeln. In Gesprächen mit Referenten aus der Sächsischen Staatskanzlei und dem Wirtschaftsministerium wurden in einem zweiten Schritt die Inhalte der Befragung diskutiert, um sicherzustellen, daß sie kein verzerrtes Bild sächsischer Unternehmen abgeben wird. Somit war es dennoch möglich, Tendenzaussagen über die Förderung in Sachsen abgeben zu können.

Tab. 1: Einordnung der befragten Unternehmen in Betriebe der gewerblichen Produktion, des Handwerks oder des Fremdenverkehrs

Unternehmen der gewerblichen Produktion	U1, U2, U3, U7
Unternehmen des Handwerks	U4, U5, U8, U9, U12
Fremdenverkehrsbetriebe	U6, U10, U11

Quelle: Eigene Darstellung.

⁵⁸ Vgl. Jürgensen (1992), S. 435.

2.5. Ostdeutscher Unternehmer und Marktwirtschaft

Bevor im Folgenden auf die Unternehmen im Detail eingegangen wird, wird der Erfahrungs- und Wissenshorizont der ostdeutschen Unternehmer skizziert, mit denen die Gespräche geführt wurden, damit ihre Äußerungen adäquat gewichtet werden können. Wären nur marktwirtschaftliche Aspekte bei der Beschreibung der ostdeutschen Unternehmerschaft betrachtet worden, wäre man der Situation in den neuen Ländern nicht gerecht geworden. So wurde denn auch die Mentalität ostdeutscher Unternehmer ein wichtiges Element im Gesamtbild der ostdeutschen Wirtschaft. Ihre Denkweise war häufig von den Jahren sozialistischer Wirtschaft geprägt. Der Prozeß des Übergangs von einer sozialwirtschaftlichen Ordnung zu einer Marktwirtschaft konnte nicht abrupt innerhalb kurzer Zeit vollzogen werden. Somit kam es in Ostdeutschland zu einer Situation, in der zwar die Marktwirtschaft plötzlich das Tagesgeschehen dominierte bzw. dominieren sollte, die ostdeutschen Unternehmer waren darin aber nicht geschult, geschweige denn routiniert. Sie waren deshalb im Vergleich zu ihren westdeutschen Kollegen, die auch in den ostdeutschen Markt drängten, in einer weitaus schlechteren Position. Es galt, den Nachteil schnellstmöglich auszugleichen. Solch ein Prozeß zieht sich aber in der Regel über Jahre hin und wird von negativen Erfahrungen begleitet.

Nach Darstellung der Unternehmensberater und auch des sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit war der betriebswirtschaftliche Nachholbedarf der ostdeutschen Unternehmer bei der Bemühung der Unternehmer um Fördergelder festzustellen. Manche Ostunternehmer hatten auch 1995 die Umstellung von in der Sozialwirtschaft angelernten Verhaltensweisen auf ein in der Marktwirtschaft gefordertes Verhalten noch nicht vollzogen. Befragte Unternehmer gaben an, daß sie in den Anfangsjahren viel zu lernen hatten, um sich in der Marktwirtschaft übliche Denkweisen anzueignen und in Routine umzusetzen.

Ein westdeutscher Unternehmer: «Die Motivation der Leute ist gut. Es gibt ein gewisses Ost-Problem, weil viele die Spielregeln der Marktwirtschaft noch nicht in Fleisch und Blut haben. Das geht los beim Einkauf, wo Gefühle wie Gewissen, Dankbarkeitsgefühl, daß man was bekommt, auftreten. Daß man sagt: `Ich muß da jetzt reklamieren` ... so wie man im Westen beispielsweise mit den Lieferanten umgeht, das ist noch nicht da.»⁵⁹

Die befragten Institutionen der Wirtschaftsförderung, die Unternehmensberater und die ostdeutschen Unternehmer lieferten zahlreiche Zeugnisse schmerzlicher unternehmerischer Erfahrungen in der Anfangszeit nach der Wende. Ostdeutsche Unternehmer setzten sich beispielsweise keineswegs kritisch mit den Banken auseinander, es kam ihnen meist auch nicht in den Sinn, Vergleiche zwischen Banken anzustellen. Manche wußten gar nicht, wo sie sich nach Fördermitteln hätten erkundigen sollen, andere sahen sich nicht in der Lage, die Gesamtkosten der von ihnen geplanten Investitionen auszurechnen. Wieder andere warteten die Förderzusage nicht ab und fingen im guten Glauben, alles werde sich arrangieren, einfach an zu investieren. Auch gab es welche, die noch darauf vertrauten, daß Abmachungen mündlicher Art durchaus ihre Gültigkeit hätten. Unternehmerische Finanzierungsregeln wurden oftmals ignoriert – und auch für Westdeutsche Selbstverständliches wie das Einbeziehen von Zinsen in die Finanzierungsplanung war manchmal unbekannt. So gab es unter den Befragten Unternehmer, die angaben, daß sie die Zinsbelastung der Förderdarlehen, die generell einige Jahre tilgungsfrei sind, vollkommen ignoriert hatten und es dann zu einer «bösen» Überraschung gekommen sei, als die Bank Zinsen abzog. Sie warfen den Banken vor, sie im Rahmen der Beratung nicht darüber informiert zu haben.

U4, «Die Zinsen wurden unter den Tisch gekehrt, als ob man gar nichts davon erfahren sollte.»⁶⁰

Unternehmensberater: «Ostdeutsche Unternehmer haben noch nicht so begriffen, daß Geld, das man aufnimmt, wieder zurückbezahlt werden muß, und daß das in der Zwischenzeit Zinsen kostet. Daß es wirklich so ist, und daß man Geld überweisen muß, das sehen die Unternehmer irgendwie nicht so richtig ein. Man schreibt in die Finanzplanung schon alles rein, nur ... bis die Bank dann HALT sagt und `ein bißchen was abzieht.` Da kommen die Unternehmer manchmal entsetzt zu uns Unternehmensberatern und sagen `Das ist doch eine bodenlose Schweinerei. Jetzt hat mir die Bank doch die Zinsen abgebucht`».⁶¹

Bei der Auswahl ihrer Hausbank wurden ostdeutsche Unternehmer oft von Pflichtgefühl, Vertrautheit und Traditionsdenken geleitet. So haben die meisten der befragten Unternehmer ihre «alte» Bank beibehalten ohne irgendwelche Vergleiche zu ziehen⁶². Die Hälfte der befragten ostdeutschen Unternehmer sah nach der Wende zunächst keinen Grund, die Bank zu wechseln bzw. bei einer Existenzgründung eine

⁵⁹ Interview U2, S. 14.

⁶⁰ Interview U4, S. 6.

⁶¹ Interview UB, S. 7.

andere Bank zu nehmen als die, der man bereits privat zu DDR-Zeiten vertraut hatte. Man hatte sich damals als Kunde ja gut behandelt gefühlt.

«Ich war dort schon von Kind an Kunde. Und dann pflegt man die Tradition weiter und geht dorthin. Man nimmt an, daß man gut beraten wird. Wir sind in der DDR-Zeit immer gut beraten worden, wenn es überhaupt etwas zu beraten gab. Höchstens mal Geldanlagen, wer es konnte. Da gab es zuerst mal 5% bei einer gewissen Laufzeit oder 4% bei 3 Jahren Laufzeit und dann ... gut 3 bis 4% konnte man immer mal haben. Aber das war dann ja alles anders.»⁶³

Ein weiteres Relikt des Sozialismus fand sich in der Einstellung vieler Unternehmer, sich einer Lösung, die sich ihnen bot, zufrieden zu geben und nicht nach besseren Alternativen zu suchen.

U10: «Ja, `die beste Lösung finden`, das würde ein Westdeutscher sagen. `Vergleichen und die beste Lösung finden`, das ist im Osten nicht so. Sie freuen sich, überhaupt eine Lösung zu haben.»⁶⁴

Dies hatte auch Folgen bei der Inanspruchnahme von Fördermitteln. Beispielsweise fand bei der Beratung von Fördermöglichkeiten selten ein Vergleich mehrerer Beratungsstellen statt.

Manche Unternehmer schilderten, sie hätten sich in die Fördermaterie per Broschüren und Beratungsgespräche eingearbeitet. Ihnen war aber nicht klar, welche Schlüsselrolle die Bank hatte, da in den Unterlagen nicht explizit darauf hingewiesen wurde. Die Wichtigkeit einer Hausbank hatte sich schlagartig gezeigt, als es einigen Unternehmern nicht möglich war, eine Bank zu finden.

«Das war ja das Verblüffende: In den Broschüren, die vom Bundesministerium für Forschung und Technologie, Deutsche Forschungs Gesellschaft usw., die damals noch Herr Möllemann herausgegeben hatte, war das ganz anders beschrieben. Und jeder, der diesen Büchern geglaubt hatte, der rannte dann irgendwann ins Nichts.»⁶⁵

Grundlegende kaufmännische Regeln wie Finanzierung langfristiger Investitionen mit langfristigen Darlehen ignorierten sächsische Unternehmer nach Aussage des sächsischen Wirtschaftsministeriums oftmals gänzlich und begaben sich deshalb in

⁶² Die westdeutschen Unternehmen - weil meist bereits etablierte Unternehmen - hatten keine Probleme mit den Banken, da sie nutzenmaximierend bereits die «richtige» Bank ausgesucht hatten.

⁶³ Interview U4, S. 4.

⁶⁴ Interview U10-UB, S. 10.

⁶⁵ Interview U3, S. 5.

Liquiditätsschwierigkeiten⁶⁶. Auch schien es ostdeutschen Unternehmern Probleme zu bereiten, Kosten für Investitionen einschätzen zu können, da privatwirtschaftliche Investitionen in derartiger Höhe für sie ein Novum darstellten. Es fehlte jegliches Gefühl für das Preisgefüge.

U4: «Die neuen Preise, die damals auf uns zugekommen sind, waren für uns Utopie. Das betrifft auch speziell unsere Technik, denn die gewerbliche Maschine war horrend teuer.»⁶⁷

Von den befragten Unternehmen berechneten 80 v.H. die Höhe ihrer Investitionen mit Hilfe der Kammer, im Freundeskreis oder in der Familie. Lediglich 20 v.H. wandten sich an professionelle Berater. Manchmal stellte sich die Investitionsplanung dann als zu kurzfristig heraus.⁶⁸

Ehe nun anschließend auf die einzelnen Unternehmen eingegangen wird, kann vorab festgehalten werden, daß durch den schnellen Übergang zur Marktwirtschaft eine sofortige Verhaltensanpassung von ostdeutschen Unternehmern gefordert wurde, deren Meisterung sich als große Schwierigkeit der Anfangsjahre herausstellte. Die oft angesprochene «Mauer in den Köpfen» der Unternehmer prägte die Anfangsjahre – und war zugleich auch ein schwerwiegendes Problem bei der Förderung.

Die befragten Wirtschaftsinstitutionen und der Unternehmensberater führten an, daß es eine Diskrepanz zwischen der Vorgehensweise der Unternehmer und dem unterstellten unternehmerischen Verhalten gäbe, auf dem das Fördersystem aufgebaut war⁶⁹. Es war nicht die Regel, daß ostdeutsche Existenzgründer nach Antragstellung auf Fördermittel die Entscheidung der Banken abwarteten, um mit der Investition zu beginnen. Sie begannen zu investieren, sobald es ihnen auf irgendwelche Weise möglich war. Ganz Voreilige fingen mit ihren Ausgaben gar vor Antragstellung auf Fördermittel an, was auch bedeutete, daß sie für die bereits getätigte Investition später keine Mittel erhielten.

⁶⁶ Interview 95.01.01.

⁶⁷ Interview U4, S. 2.

⁶⁸ *U4: «Der Computer lag ca. bei 80.000 DM, mit Rechner und Drucker. Dann der Umbau der Räumlichkeiten und der Kauf des Hauses. Das hing alles zusammen und war schwer abzuwägen. Ich hatte mir mit der Familie eine Kreditsumme ausgedacht, und wir haben gedacht, da kommen wir lange damit hin. Aber das "lange" mit diesem Geld, das langt nicht». Interview U4, S. 3.*

⁶⁹ Interview 95.02.01, Interview 95.03.01 und Interview 95.01.2.

Andere tätigten ihre ersten Ausgaben nach Antragstellung auf Förderung, ohne die Förderzusage der Bank abzuwarten, die auch negativ hätte ausfallen können⁷⁰.

Der Unternehmensberater: «Ein Großteil der Unternehmer kann sich noch nicht in die Gedankenwelt der Bank hineinversetzen. Ein Unternehmer denkt ja ganz anders wie ein Banker. Ein Unternehmer sagt: Ich hab´ ne tolle Idee, gebt mir das Geld. So einfach geht das aber nicht aus Sicht der Bank. Eine Bank dagegen braucht Sicherheiten und ein tolles Unternehmenskonzept. Sie muß davon überzeugt sein, daß der Unternehmer ihr das Geld zurückzahlen kann.

Wenn so ein Unternehmen losgeht und in einem Liquidationsproblem hängt, weil es nicht finanziert ist, kommt es im Laufe der Zeit dann zu Verhärtungen in der Beziehung zwischen dem Unternehmer und der Hausbank, so daß die dann nicht mehr miteinander reden können.»⁷¹

«Theoretisch ist das alles wunderbar. Das Schema "Antragstellung Förderzusage und dann erst Investition" trifft leider bloß in 10%, 15% 20% der Fälle zu. Das ist die reine Theorie, wenn man anfängt. Kaum einer hier im Osten hält diese Bedingung ein, die sie alle vorschreiben "Es darf mit dem Vorhaben nicht begonnen sein.» Die Regel ist: Irgendeiner krempelt die Ärmel hoch und fängt an. Macht was - ohne jegliche Finanzierung mit seinem eigenem Geld, mit Kontokorrentmitteln der Hausbank, die irgendwie bereitgestellt werden. Den ostdeutschen Unternehmern dauert das viel zu lange, anständig vorzudenken. Nun fangen die an und kommen in finanzielle Schwierigkeiten.

Und da gibt es dann Probleme, wenn die Hausbank nicht mehr mitzieht.»⁷²

⁷⁰ Es kam auch oftmals vor, daß ostdeutsche Unternehmer ihre Investition aufgrund einer mündlichen Zusage der Bank tätigten und nicht warteten, bis die Darlehensverträge unterschrieben waren. So gab es auch seltene Fälle, in denen die Bank dann die Fördergelder wider Erwarten nicht ausreichen konnte, weil die Förderung bei der bankinternen Kreditprüfung oder bei der anschließenden Prüfung durch die Förderinstitutionen nicht positiv beschieden wurde. Inzwischen hatte der Unternehmer sich aber mit einer Zwischenfinanzierung bereit kurzfristig verschuldet – in der Regel persönlich haftend.

⁷¹ Interview UB, S. 6.

⁷² Interview UB, S. 4 und S. 5.

2.6. Vorstellung der befragten Unternehmen

Tab. 2: Grunddaten der befragten Unternehmen (Quelle: Eigene Darstellung)

	Status	Unternehmer	Rechtsform	Mitarbeiterzahl	Gründungszeitpunkt	Gründungsmotiv nach Wende	Eigenständigkeit	
U1	Industriebetrieb	Ostdeutscher	GmbH	18	15.02.1991	Drohende Arbeitslosigkeit	Eigenständiges Unternehmen	U1
U2	Industriebetrieb	Westdeutscher	GmbH	39	September 1994	Vermarktung eines Patents	Tochterunternehmen eines westdeutschen Unternehmens	U2
U3	Industriebetrieb	Ostdeutscher	GmbH	25	01.04.1992	Arbeitslosigkeit	Eigenständiges Unternehmen	U3
U4	Handwerksbetrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	7	1981	---	Eigenständiges Unternehmen	U4
U5	Handwerksbetrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	4	1959	---	Eigenständiges Unternehmen	U5
U6	Fremdenverkehrs-betrieb	Westdeutscher	Einzelirma	22	Oktober 1993	Selbstverwirklichung	Eigenständiges Unternehmen	U6
U7	Industriebetrieb	Ostdeutscher	GmbH	220	1949	---	Tochterunternehmen eines westdeutschen Unternehmens	U7
U8	Handwerksbetrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	18	1895	---	Eigenständiges Unternehmen	U8
U9	Handwerksbetrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	8	1897	---	Eigenständiges Unternehmen	U9
U10	Fremdenverkehrs-betrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	H1: 27 H2: 12 H3: 6 ⁷³	H1: 1978 H2: 1992 H3: 1992	Gründung einer Hotelgruppe	Eigenständige Unternehmensgruppe	U10
U11	Fremdenverkehrs-betrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	5	Herbst 1993	Drohende Arbeitslosigkeit	Eigenständiges Unternehmen	U11
U12	Handwerksbetrieb	Ostdeutscher	Einzelirma	5	1889	---	Eigenständiges Unternehmen	U12

⁷³ H1, H2, H3: Einzelne Betriebe

Unternehmen 1 (U1): Industriebetrieb

Branche:	Baubranche
Tätigkeit:	Hersteller von Putzprofilen
Produkte:	80 unterschiedliche Produkte: Innen-, Außen- Dämm- und Vollwärmeputzprofile
Unternehmer:	Ostdeutscher
Unternehmensgründung:	15.02.1991
Gesprächspartner:	Unternehmer (Ingenieur) und seine Ehefrau

Situation des

Unternehmens 1995:

Das Unternehmen schreibt seit 1994 nach den ersten drei Jahren unternehmerischer Tätigkeit seinen ersten Gewinn. Es befindet sich in einer Umstrukturierungsphase von einem Kleinbetrieb zu einem industriellen Gewerbebetrieb, was eine Spezialisierung des Personals (Lagerhaltung, Produktion, Produktionsvorbereitung, Buchhaltung) notwendig macht.

Investition:

1991 fand die Existenzgründung statt mit Einlagen der Gesellschafter, Fördermitteln und einem Darlehen der Hausbank. Investiert wurde in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wurden Maschinen und Unternehmensausstattung gekauft. Als zweiten Schritt wurde 1994 eine neue Räumlichkeit gesucht und eine Teilfläche in einem alten Gewerbegebiet erworben, welche ausgebaut wurde. Für Mitte 1995 ist der Umzug geplant.

Besonderheit –

Gründungsgeschichte:

Das Unternehmensgründungsmotiv lag in der drohenden Arbeitslosigkeit⁷⁴. Seine Entlassung in einem ehemaligen Volkseigenen Betrieb war abzusehen, ebenso, daß auch seine Frau einen neuen Beruf werde erlernen müssen.

In seiner Arbeitsstelle lernte er den Geschäftsführer eines Unternehmens in Baden-Württemberg kennen, der in Sachsen eine neue Betriebsstätte mit vorhandener Grundausstattung suchte. Allerdings machten die ungeklärten Eigentumsverhältnisse einen Kauf des Volkseigenen Betriebs unmöglich. Beide Herren gründeten ein Unternehmen und fanden eine geeignete Produktionsstätte. Der Westdeutsche schied Anfang 1992 aus dem Unternehmen.

Die Ehefrau des Unternehmers macht die Büroarbeit: «Es ist echt Zufall gewesen: Herr Sch. aus Baden-Württemberg ist mit der Unternehmensidee nach Sachsen gekommen und hat hier einen Partner und eine Betriebsstätte gesucht, die von der Ausstattung her eine Presstechnik hatte. Und im VEB, wo mein Mann gearbeitet hatte, gab es diese Technik. Dort sind die sich dann über den Weg gelaufen. Und daraus ist dann die GmbH entstanden.» (Interview U1, S. 2)

⁷⁴ Eine Existenzgründung als Weg aus der Arbeitslosigkeit stellt keinen Einzelfall dar. Vgl. Hinz (1996).

Unternehmen 2 (U2) Industriebetrieb

Branche:	Textilbranche
Tätigkeit:	Herstellung und Vertrieb von Nähfäden für Industrie und Handel
Produkte:	Nähfäden und Garne
Unternehmer:	Westdeutscher
Unternehmensgründung:	01.09.1994
Gesprächspartner:	Kaufmännischer Leiter (Diplomkaufmann)

Situation des

Unternehmens 1995:

Das Unternehmen gehört einer Patent Verwertungs- und Beteiligungsgesellschaft (GmbH), die den Betrieb - ein ehemaliges Treuhandunternehmen - am 01.09.1994 übernahm. Der Absatz des weiterhin produzierten Nähgarns ist leicht steigend - der Unternehmer vermutet eine positive Auswirkung der Privatisierung.

Investition:

Viele der Maschinen des Treuhandbetriebes mußten durch modernere Geräte ersetzt werden, was einen Teil der Investitionen ausmachte. Darüber hinaus wurde eine sehr große Investition im Forschungsbereich getätigt, um sicherzustellen, daß das neue Patent Marktreife enthält. Die Gebäude wurden weder umgebaut noch modernisiert.

Besonderheit -

Gründungsgeschichte:

Die westdeutsche GmbH, die das Treuhandunternehmen erworben hatte, setzt sich aus vier westdeutschen Patentinhabern, einem Kapitalgeber und einem Kaufmann zusammen. Das Unternehmen wurde gegründet, um ein vorhandenes Patent weiter zu entwickeln und auf den Markt zu bringen. Die Gesellschaft ist überzeugt, daß dieses Patent das herkömmliche Nähgarn ersetzen wird. Die westdeutsche Crew suchte eine Produktionsstätte, die eine gewinnbringende Produktion eines dort bereits produzierten Produktes gewährleistet. Die Gewinne dieser Produktion sollen die Entwicklung und Vermarktung des Patents finanzieren.

Der Kaufmännische Leiter: «Wir haben das alte Sortiment nicht gleich in die Ecke gestellt, sondern wir führen das unter dem neuen Namen ganz normal weiter. Beim neuen Produkt läuft die Entwicklung. Wir sind mittlerweile bei namhaften Kunden, haben das Produkt vorgestellt und finden gute Resonanz. Aber man kommt immer wieder mal bei Testversuchen auf Kinderkrankheiten, die dann ausgebügelt werden müssen.» (Interview U2, S. 2.)

Unternehmen 3 (U3) Industriebetrieb

Branche:	Elektronikbranche
Tätigkeit:	Herstellung und Vertrieb von gedruckten Schaltungen, Baugruppen und Frontplatten
Produkte:	Einseitige Leiterplatten, doppelseitige, durchkontierte Leiterplatten, Multilayer
Unternehmer:	Westdeutscher, der vierzehntägig im Unternehmen weilt. Seine Vertreter sind Ostdeutsche.
Unternehmensgründung:	01.04.1992
Gesprächspartner:	Leiter der Entwicklungsabteilung (Ingenieur)

Situation des Unternehmens 1995: Das Unternehmen hat einen rasant steigenden Umsatz⁷⁵. Es hat sich inzwischen zu einem anerkannten high-tech-Unternehmen in Sachsen entwickelt. In Westberlin gibt es bereits eine Filiale, die 10 v.H. des Umsatzes macht. Das Unternehmen ist auf dem gesamten deutschen Markt bekannt, 80 v.H. der Kunden befinden sich in den alten Bundesländern.

Investition: Neue Maschinen wurden angeschafft und alte Maschinen modernisiert. Da mittlerweile das Gebäude für den Produktionsprozeß zu klein ist, wird im nahegelegenen Gewerbegebiet eine Produktionshalle gebaut. 1995 soll umgezogen werden.

Besonderheit - Gründungsgeschichte: Das Unternehmen existierte schon zu Zeiten der Deutschen Demokratischen Republik. Es war Teil der Hochschule in Mittweida mit 120 Mitarbeitern und folgendem Leistungsspektrum: Planung, Konstruktion und Produktion von technischen Geräten für Hoch- und Fachhochschulen. Hierbei handelte es sich hauptsächlich um den Nachbau von Geräten, die auf der Embargoliste der ehemaligen DDR standen. Nach der Wende wurde das Entwicklungszentrum aufgelöst. Da es dem Freistaat Sachsen gehörte, ging der Betrieb nicht in den Besitz der Treuhand über. 15 der arbeitslosen Entwickler beschlossen daraufhin, selber eine Leiterplattenfertigungsgesellschaft zu gründen und sahen sich nach möglichen Finanzquellen und einem Geschäftsführer um. Auf der Messe "Elektronika" in München November 1991 lernten sie den jetzigen westdeutschen Geschäftsführer kennen und gründeten eine Firma. *«Und so kam es dann, daß wir vier Ossi im November 1991 auf die «Elektronika» (Messe) nach München gefahren sind, dort noch mal mit Firmen und auch mit den Herrn N. aus Hamburg verhandelt und dort per Handschlag eine Firma gegründet haben. Und so war der Start am 1.4.1992 mit 15 Mann, alles Arbeitslose. Heute sind wir 25 in drei Räumen.» (Interview U3, S. 1.)* Das Unternehmen des Westdeutschen war spezialisiert auf den Vertrieb von Geräten im Produktionsprozeß von Leiterplatten. Mit seinem Vertriebsnetz konnte er wertvolle Informationen, Kapital, Branchenkenntnisse und Beziehungsnetz in die Geschäftsverbindung einbringen.

⁷⁵ Im ersten Quartal 1995: 207 v.H. höherer Umsatz als im ersten Quartal 1994.

Unternehmen 4 (U4) Handwerksbetrieb

Art:	Handwerksbetrieb
Branche:	Druckerei
Produkte:	Druckerzeugnisse jeglicher Art (Druck und Weiterverarbeitung, von der Visitenkarte über Werbeprospekte bis hin zu Plakaten)
Unternehmer:	Ostdeutscher
Unternehmensgründung:	07.01.1981
Gesprächspartner:	Unternehmer (gelernter Setzer)

Situation des

Unternehmens 1995:

Das Unternehmen bestand schon vor der Wende als eingesehener Handwerksbetrieb. Nach der Wende liefen dem Unternehmer die Kunden zur Konkurrenz. Das Unternehmen konnte mit der westdeutschen Konkurrenz nicht mithalten. Die notwendige Umorganisation fand 1992/93 statt. Seit 1994 sind fast alle Kunden wieder zurückgekehrt.

Investition:

Dem Unternehmer wurden die Räumlichkeiten seines Betriebs im Winter 1990 gekündigt. Neue Lokalitäten wurden gesucht, ein Haus gekauft und umgebaut.

«1990 hatte ich eine «Quetsche⁷⁶», wie man so schön sagt. Dann wurde uns gekündigt, und ich mußte umziehen.» (Interview U4, S. 2)

Nach dem Umzug folgte die Investition in die neueste Drucktechnik, den Offset-Druck. 1992/93 wurden ein Computer und Druckmaschinen angeschafft. 1995 hat das Unternehmen derart viele Aufträge, daß der Unternehmer in einen weiteren Drucker investieren will.

Besonderheit – Wendezeit:

Die Druckmaschinen, welche nach der Wende im Betrieb waren, entsprachen dem westdeutschen Stand der 70er Jahre.

«In der DDR-Zeit haben wir gewußt, daß wir die Offset-Technik mal bekommen werden. Wann, das war fraglich. Aber nach der Wende hieß es für uns: Sehr, sehr schnell zu sein, und neue Techniken einkaufen und zu begreifen. Und das war bis etwa 1993 eine erhebliche Umstellung für uns. Das geistige Umdenken. Das Kaufen der neuen Technik, das ging ja ohne Probleme, wenn man das Geld hatte. Und so mußten wir rausfinden, wie Kredite zu bekommen sind.» (Interview U4, S. 2)

⁷⁶ Sehr kleiner und enger Betrieb.

Unternehmen 5 (U5) Handwerksbetrieb

Tätigkeit:	Gas- und Geräteservice
Produkte:	Gashandel und Installation, Vertrieb von Rolläden
Unternehmer:	Ostdeutscher
Unternehmensgründung:	1959
Gesprächspartner:	Unternehmer (Ingenieur)

Situation des

Unternehmens 1995:

Der Betrieb stützt sich auf drei Säulen: Gashandel, Installation/Sanitär (Heizungsumstellung, Gasinstallation) und seit 1993 Rolläden/Rolltore (Heizungsdämmung). Letztere Tätigkeit wurde hinzugenommen, um das «Winterloch» bei der Heizungsinstallation auszugleichen.

Der Absatz im Gasgeschäft nahm nach der Wende erheblich ab⁷⁷ aufgrund der Umstellung vieler privaten Haushalte auf andere Energiearten (z.B. Elektro). 1995 kam die Umstellung auf Erdgas, was den Umsatz weiter zurückdrängte. Der gewerbliche Umsatz (Bau- Dachdeckerbetriebe) blieb konstant. 1995 ist der Gesamtumsatz wieder steigend.

Investition:

Nach der Wende verschlechterte sich auch die Zahlungsmoral der wichtigsten Kunden (Großbetriebe und Kommunen). Der Betrieb reagierte hierauf mit einer Erweiterung der Produktpalette mit dem Ziel, mehr Privatkunden anzusprechen. In Folge mußten die Räumlichkeiten ausgebaut werden.

Weiterhin wurde ein LKW gekauft. Für 1995 ist eine Investition in Höhe von 50.000 DM in Fernheizung geplant.

Besonderheit -

Gründungsgeschichte:

Das Unternehmen wurde vom Schwiegervater des Gesprächspartners Ende der 50er Jahre in der ehemaligen DDR gegründet.

«Es ist ein Familienunternehmen. Der Vater meiner Frau hat Anfang 1950, als er aus der Gefangenschaft kam, mit handwerklichen Leistungen begonnen: Gasinstallation, Klempnerleistung Dachinstallationsleistungen. 1964 hatte er hier zusätzlich diese Gasabfüllstation. Und ab 1964 läuft das praktisch hier an dieser Stelle. Seit 1980 führt meine Frau das Geschäft.» (Interview U5, S. 2)

⁷⁷ 1990: 25t, 1994: 10t.

Unternehmen 6 (U6) Fremdenverkehrsunternehmen

Branche:	Fremdenverkehrsunternehmen
Tätigkeit:	Landhotel, historisches Gasthaus, gehobenes Publikum
Unternehmer:	Westdeutscher
Unternehmensgründung:	Oktober 1993
Gesprächspartner:	Unternehmer (Diplomkaufmann)

Situation des Unternehmens 1995: Das Hotel war im April 1995 noch eine Baustelle. Eröffnung sollte am 01.06.95 sein. Der Unternehmer klagte über die öffentliche Versorgung mit Grundleistungen. Die Straßensituation sei miserabel. Er habe keinen Wasseranschluß bekommen und mußte ihn sich selber legen. Ebenso die Stromversorgung. Mit der Gasversorgung gäbe es auch Auseinandersetzungen mit der Kommune.

Investition: Das denkmalgeschützte Gebäude wurde erworben und umgebaut, wobei sich der Umbau (teilweise Entkernung) als sehr schwierig und kostspielig erwies. Die Denkmalschutzbehörde verteuerte die Investition durch restriktive Auflagen in nicht geplanter Höhe (1,5 Mio DM).

Besonderheit - Gründungsgeschichte: Der westdeutsche Unternehmer hatte bereits eine Affinität zu der Branche, in der er jetzt tätig ist. Früher war er nebenberuflich in der Gastronomie tätig, nun macht er sie zu seinem Hauptberuf. An das Immobilienobjekt kam er über seinen Vater.

«Nach dem Studium war mein Gedanke, Gastronomieberatung machen.» (Interview U6, S. 2.)

«Und der Zufall der Wende wollte es wirklich so, daß dieses Objekt an uns rangetragen worden ist. Das Unternehmen meines Vaters ist ein weltweit tätiges Unternehmen. Mein Vater ist Vertriebsleiter und Marketingchef. Und die haben bereits zu DDR-Zeiten noch ein Joint-Venture mit mehreren Unternehmen hier in der DDR angestrebt. Und dann kam 1989 die Wende dazwischen, und da gab es die ehemalige Rapid und VEB Nagema, eine Wägetabrik. Die sind dann zusammen gegangen und haben eine gemeinsame GmbH gegründet. Und Anfang 1990, als die ersten Anzeichen von Illiquidität aufkamen, haben sie dann beschlossen, alles zu Geld zu machen was ging unter anderem ihre ganzen Immobilien.» (Interview U6, S. 2)

Unternehmen 7 (U7) Industriebetrieb

Branche: Industrielle Produktion der Kunststoffverarbeitung
Produkte: Zulieferer des Automobilbaus, auch technische Zulieferteile für andere Industriezweige
Unternehmer: Die GmbH ist Tochter eines westdeutschen Unternehmens, gehört zu einem Unternehmensverbund
Unternehmensgründung: 1949
Gesprächspartner: Kaufmännischer Leiter (Studium der Ökonomie)

Situation des

Unternehmens 1995:

85 v.H. der Produktion des kunststoffverarbeitenden Unternehmens bestehen aus Zulieferteilen für den Automobilbau, 13 v.H. stellen technische Zulieferteile für andere Industriezweige dar und 2 v.H. sind das originäre Produkt aus DDR-Zeiten. Der Absatz ist konstant steigend. Um die Abhängigkeit vom Automobilbau zu verringern, werden in dem Unternehmen Entwicklung und Forschung groß geschrieben. Das Unternehmen gehört zu einem westdeutschen Unternehmensverbund. Nach der Wende brach der Markt für die ursprünglich hergestellten Kunststoffprodukte weg. Es gelang aber, im Zulieferbereich für den Automobilbau Fuß zu fassen. Anfangs war die wirtschaftliche Entwicklung positiv, schwächte sich dann ab, und im Herbst 1994 gab es wieder eine Aufwärtsentwicklung.

Investition:

Aufgrund der Betriebsspaltung durch die Treuhand waren Investitionen bis Ende 1991 zu tätigen, die per Kaufvertrag gefordert wurden, nämlich der Umbau der Räumlichkeiten. Das beinhaltete den Bau eines Heizhauses, Druckluft- und Kühlwasserinstallation und einer Wärmerückgewinnungsanlage.

Besonderheit -

Gründungsgeschichte:

Das Unternehmen existierte schon vor dem zweiten Weltkrieg und wurde 1949 als Volkseigener Betrieb am selben Ort wieder gegründet. In der ehemaligen DDR bestand der VEB aus mehreren Betrieben an unterschiedlichen Standorten. Nach der Wende gründeten sich einige Standorte aus. Unter der Regie der Treuhandanstalt wurden selbständige GmbHs gebildet. Alle Standorte wurden separat privatisiert. Der Standort des ehemaligen Volkseigenen Betriebs, an dem die Unternehmensbefragung stattfand, wurde geteilt und in beiden Teilen separat privatisiert.

«Das Gelände inklusive aller Maschinen, Anlagen, Vorrichtungen, Werkzeuge ist geteilt worden, und die beiden Teile sind am 30.4.1991 privatisiert worden.» (Interview U7, S. 2)

«Durch die Betriebsspaltung war hier keinerlei Basis vorhanden. Hier gab es kein Heizwerk, keine Kühlwasserstation, keine Druckluftstation. Das einzige, was doppelt vorhanden war, waren die Trafostationen. Und da haben wir uns als erstes innerhalb des ersten halben Jahres diese neue energetische Basis schaffen müssen, weil es der Kaufvertrag bis Ende 1991 vorsah.» (Interview U7, S. 6)

Unternehmen 8 (U8) Handwerksbetrieb

Branche:	Metallverarbeitung
Produkte:	Stahl-, Metallbau, Schlosserei, Brandschutz
Unternehmer:	Ostdeutscher
Unternehmensgründung:	1895
Gesprächspartner:	Ehefrau des Unternehmers (Schlosser)

Situation des

Unternehmens 1995:

Nach der Wende waren die Auftragsbücher der Schlosserei leer. Der Unternehmer betrieb massive Werbung und suchte nach neuen Auftraggebern. Der Betrieb ist 1995 eine große Schlosserei und läuft gut. Sorgen bereitet lediglich die schlechte Zahlungsmoral der Kunden.

«Das Problem haben alle Betriebe. Sie machen eine Rechnung schicken die und kriegen kein Geld. Dann mahnen Sie, und dann mahnen Sie nochmals. Und dann tut sich da immer noch nichts. Und dann rufen Sie mal an, dann sagen die `Naja, wir sind bestrebt dann und dann zu zahlen.` Und durch Zufall hören Sie, daß der schon in Konkurs ist. Da haben wir vor 2 Jahren bei einem Betrieb 33.000 DM eingebüßt. Und das ist für uns viel Geld.» (Interview U8, S. 8)

Investition:

Die Hallen der alten Räumlichkeiten waren zu klein. Es fehlte eine große Halle für den Stahlbau. Die Lagerhalle lag einige Gebäude weiter und es gab keine Parkplätze. 1993/94 wurde in einem Gewerbegebiet neu gebaut und 1994 war der Betrieb umgezogen. Gleichzeitig wurden die Maschinen erneuert.

Besonderheit

Unternehmensgeschichte:

- Der Familienbetrieb befindet sich in der dritten Generation und wird mit Übergabe an den Sohn, der auch eine Ausbildung zum Schlosser gemacht hat, in die vierte Generation übergehen.
«Unser Betrieb ist 1895 gegründet. Unser Sohn wird mal hier die vierte Generation darstellen. Wir haben also dieses Jahr im Juni 1995 100-jähriges Bestehen. Mein Mann hat 25-jähriges Bestehen.» (Interview U8, S. 1)

Unternehmen 9 (U9) Handwerksbetrieb

Tätigkeit:	Bäckerei
Produkte:	Back- und Konditorwaren
Unternehmer:	Ostdeutsche
Unternehmensgründung:	1897
Gesprächspartner:	Bäckermeisterin

Situation des Unternehmens 1995:	<p>Die Bäckerei liegt sehr zentral in einem Vorort Dresdens, direkt neben einer Straßenbahn- und Bushaltestelle. Es gibt viele Lauf- aber auch Stammkunden.</p> <p>Das Bäckerhandwerk hatte an einem Mangel an Fachpersonal nach der Wende gelitten. <i>«Bei uns in der DDR-Zeit war ein Personalmangel ... vom Fach her. Denn wir konnten früher ja nicht so ausbilden, wie wir wollten. Wir haben Planstellen zugeordnet bekommen. Und da gab es in Dresden eben nur eine Planstelle für einen Konditor, so daß in Dresden nur ein Konditor lernen konnte - oder beispielsweise 12 Bäckerlehrlinge. Und die wurden dann auf die Betriebe verteilt. Deshalb ein Mangel an Fachpersonal. Und daran leiden wir ja heute noch.» (Interview U9, S. 6)</i></p>
Investition:	1990 wurde sofort ein neuer Backofen eingebaut und der Laden neu eingerichtet ⁷⁸ .
Besonderheit - Gründungsgeschichte:	<p>Die Bäckerei befindet sich in der dritten Generation. Sie wurde vom Urgroßvater der Bäckerin gegründet. Die Bäckerin hat 1987 ihre Meisterprüfung gemacht und den Betrieb 1989 vom Vater übernommen.</p> <p>1993 unterstützte sie ihre Schwester dabei, im selben Gebäude ein Cafe wieder zu eröffnen, das zu Zeiten des Urgroßvaters, der auch die Bäckerei gegründet hatte, bereits bestand, aber nach dem zweiten Weltkrieg nicht mehr weitergeführt wurde. Die Bäckerin bürgte für ihre Schwester bei der Aufnahme des Kredits für den Umbau des Gebäudes (Kredithöhe: 330.000 DM).</p> <p><i>«Das war früher, bei meinem Urgroßvater schon ein Cafe. Durch die Kriegsjahre hat keiner Zeit gehabt, sich ins Cafe zu setzten. Und die Lebensmittelmarken ... Und dann haben wir es vermietet an einen Textilkonzern. Die haben pleite gemacht zur Wendezeit. Da haben wir uns gesagt: Naja, das Haus gehört uns, machen wir selber was. Und da haben wir das Cafe wieder aufgemacht.» (Interview U9, S. 1)</i></p>

⁷⁸ Höhe der Investitionen: Backofen 35.000 DM, Ladeneinrichtung: 130.000 DM.

Unternehmen 10 (U10-UB) Fremdenverkehrsbetrieb

Branche: Hotellerie und Gastronomie
Tätigkeit: Eine Hotelgruppe, bestehend aus drei Hotels mit unterschiedlicher Positionierung.
Unternehmer: Ostdeutscher
Unternehmensgründung: 1978
Gesprächspartner: Anders als bei den anderen Unternehmen war es hier der westdeutsche Unternehmensberater. Daher die Bezeichnung U10-UB

Situation der

Unternehmensgruppe

1995:

Die Hotelgruppe U10 besteht aus drei Hotels mit Gastronomie, zwei im Naherholungsgebiet Dresden, ein weiteres autobahnnahe, spezialisiert auf Geschäftsleute. Die Hotels laufen sehr gut. Im Sommer sind sie in der Regel ausgebucht, im Winter dagegen gut belegt.

«Jetzt müssen wir uns im Grunde genommen nicht mehr um die Finanzierung kümmern, sondern können gezielt mal in den Bereichen was tun, wo es notwendig ist, nämlich im Marketing und im Verkauf und Vertrieb, da sehen wir es eigentlich jeden Tag. Wir haben gestern in allen drei Häusern kein Zimmer mehr frei gehabt!» (Interview U10, S.8)

Investition:

Ausbau des ersten Hotels in zwei Bauabschnitten (1991/92 und 1993-95) und Kauf und Umbau der beiden anderen Hotels.

Besonderheit -

Gründungsgeschichte:

Der Unternehmer kommt nicht aus dem Hotelfach sondern ist ein Entertainer, der schon von der Wendezeit sehr erfolgreich war (Kabarett, Musik und Kleinkunst).

"Der Herr K. (Unternehmer) ist also ein alter Entertainer, um das mal so zu sagen. Es hat also früher Musik gemacht und hat dann auch in Hotel 1 Veranstaltungen gemacht, die ihn in der hiesigen Gegend ein bißchen zu 'nem bunten Hund gemacht haben. D.h. er hat also kabarett-ähnliche Veranstaltungen, Kleinkunst gemacht. Und er war in der letzten Zeit vor der Wende auf zwei Jahre ausgebucht. Vorher kriegten Sie nichts." (Interview U10, S. 1)

Die Räumlichkeiten von Hotel 1 wurden 1978 gekauft. Da war es noch eine Dorfwirtschaft mit einer Landwirtschaft und mit Stallbetrieb - später dann ohne Stallbetrieb. Dies wurde von Herrn K. unterhalten. Hier fanden auch seine Vorstellungen statt.

"Da vorne war eine Dorfwirtschaft, hinten die Landwirtschaft. Und da war hier der Saal ... und er hat dann mit DDR-Mitteln hergerichtet - ich sag mal "ein Sack Zement gegen zwei Wiener Schnitzel" und so was ..." (Interview U10, S. 2)

Die Wende hatte zur Folge, daß die Nachfrage nach Kleinkunst wegfiel:

"Mit der Wende ist dieser Markt für Kabarett total zusammengebrochen. Alle sind zu Coca-Cola und zum Fernsehen usw. gelaufen. Die Veranstaltungsträger, sprich Brigadevereine und Volkseigene Betriebe, sind zusammengebrochen. D.h. der Markt ist im Grunde mit dem Aufgehen der Mauer von heute auf morgen weg gewesen." (Interview U10, S. 2)

Herr K. betreibt nun kein politisches Kabarett mehr, sondern ein Kleinkunstprogramm (Interview U10, S. 3).

Unternehmen 11 (U11) Fremdenverkehrsbetrieb

Tätigkeit: Hotel mit Restaurantbereich für Hotelgäste
Unternehmer: Ostdeutscher
Unternehmensgründung: Herbst 1993
Gesprächspartner: Ehefrau des Hoteliers

Situation des Unternehmens 1995: Im August 1993 war das Hotel eröffnet worden. Bereits ein halbes Jahr nach der Eröffnung gab es ein konkurrierendes Hotel in der Stadt. Das erste Geschäftsjahr lief gut, der Winter 1994/95 war dagegen schlecht. Die Übernachtungsgäste sind in der Regel Geschäftsreisende. In der Zeit von April bis November gibt es auch zahlreiche Touristen.

Investition: 1991 wurde das Gebäude gekauft und teilweise in Eigenregie umgebaut.
«Das war ein ganz altes Haus, und wir haben es neu gemacht. Es standen nur noch die alten Wände. Wir hatten es gekauft, und dann wurde es nach vier Wochen zum Denkmalschutz erklärt. Dann kamen die ganzen Auflagen, als wir schon im Bau standen. Wir hatten aber auch keine Mittel für solche Extras.» (Interview U11, S. 5)

Besonderheit - Gründungsgeschichte: 1990 gab es in der Stadt kein Hotel, der Unternehmer und seine Frau hatten Verwandte mit einem Hotel und halfen dort regelmäßig aus. Als nach der Wendezeit beide ihre Arbeit zu verlieren drohten, beschlossen sie, ein Hotel aufzumachen.
«Der Betrieb meines Mannes machte zu, und ... was hier am meisten fehlt, das sind Betten. Und da haben wir das Haus gekauft und haben es dann umgebaut.» (Interview U11, S. 1)
«Wir hatten früher ein Textilgeschäft. Mein Mann war in der IHK. Wir hatten Verwandte, die hatten bei Leipzig ein Hotel. Und dort hatten wir immer mitgearbeitet gehabt. Also wußten wir schon ein bißchen, wie es läuft. Zudem haben wir Beratung in Anspruch genommen und dann außerhalb der Stadt in einigen kleineren Hotels gefragt. Aber da gab niemand einen Tip.» (Interview U11, S. 2)

Unternehmen 12 (U12) Handwerksbetrieb

Branche:	Metallhandwerk
Tätigkeit:	Gürtler und Metalldrücker, Restauration von Einzelstücken
Produkte:	Einzelanfertigungen
Unternehmer:	Ostdeutscher
Unternehmensgründung:	1889 durch den Großvater
Gesächspartner:	Unternehmer (Gürtlermeister)

Situation des

Unternehmens 1995:

Der Betrieb ist in einer Nische angesiedelt. Da es sich um Einzelfertigungen handelt, gibt es keine industrielle Konkurrenz. Die Kunden kommen vorwiegend aus Sachsen und setzen sich aus Privatkunden, Architekten und Kommunen zusammen. Die Auftragslage war nach der Wende kontinuierlich gut. Da die Eigentumsfrage der Räumlichkeiten sowie die Nachfolge des Unternehmers 1995 noch nicht geklärt sind, plant der Unternehmer auch keine Vergrößerung seines Betriebs.

«Vom Arbeitsfeld her haben wir heute nach der Wende mehr Arbeiten, die höherwertig sind. Regierungspräsidien oder Sonstige geben gezielt eine Sache zur Restaurierung. Das wäre zu DDR-Zeiten nie möglich gewesen. Das hat sich mehr zum Handwerklichen hin verschoben. ... Früher hätte man nie hochwertige Einzelstücke gefördert. Man hätte nie für einen großen Kronleuchter, der irgendwo hing, der historisch wertvoll ist, viel Geld ausgeben können. Da war die Reparatur eines Daches wichtiger.» (Interview U12, S. 1)

Investition:

Der Handwerker hat nach der Wende seinen Betrieb weitergeführt wie zuvor. Es wurden nur Instandhaltungsinvestitionen getätigt. Man arbeitet mit der «alten» Substanz. Der Betrieb wurde weder modernisiert noch umgebaut oder erweitert.

Besonderheit – keine

Investition nach der

Wende:

Der Handwerksbetrieb wurde 1989 vom Großvater des Handwerkers gegründet. Nach dessen Ableben ging er auf den Vater über, und 1961 wurde der befragte Handwerker Teilhaber. Er übernahm 1964 den Betrieb. Nach der Wende wurde nicht investiert, da seine Kinder sich noch in der Schulausbildung befanden und noch keine Berufsentscheidung gefällt hatten. Dies hatte auch zur Folge, daß der Handwerker sich nicht um ein beschleunigtes Verfahren bei der Klärung der Eigentumsverhältnisse bemühte. Das Gebäude der Gürtlerei ist 1995 noch nicht wieder in sein Eigentum übergegangen, könnte somit auch nicht im Falle einer Beantragung eines Förderdarlehens der Bank als Sicherheit angegeben werden.

«Aber wenn ich nicht Eigentümer bin, wenn das Vermögensamt so lange braucht ... Ich muß ja auch auf meine nachfolgende Generation warten, die muß ja auch «ja» sagen. Da muß die Nachfolge klar sein. Für mich lohnt sich das nicht mehr.» (Interview U12, S. 8)

3. Förderprogramme

In Sachsen standen eine Reihe von Förderprogrammen für Unternehmen und speziell dem Mittelstand zur Verfügung, die sich auf EU-/ Bundes- und Landesmittel verteilten. Von dieser großen Anzahl an Förderprogrammen wurden von den befragten kleinen und mittelständischen Unternehmen - wie anschließend gezeigt wird - nur sehr wenige wahrgenommen. Dies bestätigten die Gesprächspartner in den Institutionen sowie der Unternehmensberater.

Sie schätzten übereinstimmend, daß bei den wirtschaftlichen Förderhilfen, die für den Unternehmensbereich vorgesehen waren, bestimmte Programme besonders häufig in Anspruch genommen wurden, wie ERP-Darlehen, Eigenkapitalhilfe, die Investitionszulage, die Investitionszuschüsse der Gemeinschaftsaufgabe, Förderprogramme der Länder und spezielle Hilfen. Die Unternehmensbefragung bestätigte diese Aussage. Es wurden bevorzugt Mittel der Gemeinschaftsaufgabe, Eigenkapitalhilfe und ERP-Darlehen in Anspruch genommen.

Bei einer Zuordnung der beanspruchten Förderinstrumente zu den dafür verantwortlichen Entscheidungsebenen fiel zudem auf, daß sich unter den beanspruchten Förderinstrumenten kaum Programme der Europäischen Union befanden. Die Kritik in der Literatur an der angeblichen Vielfalt von ca. 700 Förderprogrammen⁷⁹ hatte sich bei den geführten Gesprächen für die Förderpraxis in Sachsen als nicht relevant erwiesen.

Da die Regionalfondsmittel der Europäischen Union in den Jahren 1991 bis 1993 jedoch an die nationale Förderung der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» gebunden waren, waren sie für die Unternehmer kaum wahrnehmbar. Das Procedere war so geregelt, daß ein Unternehmer einen Antrag auf Fördermittel der nationalen Gemeinschaftsaufgabe bei seiner Bank stellte und bei Bewilligung Fördermittel erhielt, die sich aus nationalen Mitteln und Mitteln des Regionalfonds zusammensetzten. Daß die Fördermittel sich aus nationalen und europäischen Geldern zusammensetzten, erfuhren die Unternehmer bei der Ausreichung der Mittel lediglich in einem Schreiben⁸⁰.

⁷⁹ Vgl. u.a. Heimpold/Junkernheinrich (1995), S. 379 und S. 390; und Vgl. Heine/Schikora (1992), S. 80; und Vgl. Ridinger (1995), S. 188.

⁸⁰ Interview 95.03.01 und Interview 95.01.01.

3.1. Die bekanntesten Fördermittel

Die befragten Unternehmen nahmen am häufigsten die Fördermaßnahmen Eigenkapitalhilfe (EKH), ERP-Darlehen und die Fördermittel der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» in Anspruch, welche mit Mittel des europäischen Regionalfonds verstärkt wurden. Aus diesem Grund ist es angebracht, diese drei Maßnahmen kurz zu skizzieren.

3.1.1. Die Eigenkapitalhilfe EKH

Die Eigenkapitalhilfe ist ein eigenkapitalnahes, öffentliches Darlehen des Bundes mit einer Laufzeit von 20 Jahren. Hierbei sind die ersten 10 Jahre tilgungsfrei, danach ist die Tilgung in 20 Halbjahresraten vorzunehmen. Eine vorzeitige Tilgung ist möglich. Der Vorteil der eigenkapitalnahen Eigenkapitalhilfe gegenüber anderen Förderdarlehen für ein Unternehmen ist, daß die antragstellende Hausbank⁸¹ keinerlei Haftungsrisiko übernehmen muß, da keine banküblichen Kreditsicherheiten zu stellen sind⁸². Im Insolvenzfall stellt das Darlehen eine nachrangige Sicherheit dar. Die Bereitstellung dieser nachrangigen Mittel sowie das Ausreichen beispielsweise von Beteiligungskapital kann die Eigenkapitalbasis ostdeutscher Unternehmen erheblich stärken.

Die Hausbank regelt die Besicherung für weitere etwaige Darlehen auch per Bürgschaften.

Pro Antragsteller betrug 1995 der Regelhöchstbetrag eines Eigenkapitalhilfe-Darlehens 700.000 DM. Die Eigenkapitalhilfe wurde bis zu maximal 40 v.H. der Investitionssumme gewährt. Die Eigenmittel sollten mindestens 15 v.H. betragen. Die Verzinsung ist sehr günstig.

Die Eigenkapitalhilfe ist in der Regel mit weiteren Förderdarlehen und Förderhilfen kombinierbar⁸³.

3.1.2. Das ERP-Existenzgründungsdarlehen

Für die Gesamtfinanzierung der Investitionsvorhaben insbesondere bei mittelständischen Unternehmen sind zinsverbilligte Förderdarlehen aus den ERP-Programmen von Bedeutung. Das ERP-Existenzgründungsdarlehen ist ebenfalls ein

⁸¹ In dieser Arbeit werden solche Kreditinstitute als Hausbanken bezeichnet, welche die Bearbeitung, Weiterleitung und Verwaltung von durch Spezialinstitute gewährten Krediten (Beispielsweise die Deutsche Aufbaubank oder die Kreditanstalt für Wiederaufbau) übernehmen.

⁸² Allerdings wird die Mithaftung des Ehepartners gefordert.

öffentliches Darlehen des Bundes mit bis zu fünf tilgungsfreien Anlaufjahren und anschließend halbjährlichen Tilgungsraten. Es kann zur Finanzierung von Investitionen und Warenlagern innerhalb von drei Jahren nach Unternehmensgründung bzw. Aufnahme eines freien Berufs beantragt werden.

Beim ERP hat die antragstellende Bank ein Obligo in Höhe von 20 v.H., weswegen sie vom Antragsteller Kreditsicherheiten verlangt. Die Kreditsicherheiten werden im Ermessen der Hausbank geregelt. Sie können beispielsweise eine Sicherheitsübereignung des Inventars, das Abtreten von Ansprüchen aus Lebensversicherungen, eine Bürgschaft des Ehepartners, ein Sparguthaben oder Wertpapiere sein (Grundbesitz ist bei Vorhandensein einzubringen). Das ERP kann wie die Eigenkapitalhilfe mit weiteren Förderdarlehen und Förderhilfen kombiniert werden. Die Antragstellung auf ERP erfolgt ebenfalls durch die Hausbank⁸⁴.

3.1.3. Die Gemeinschaftsaufgabe

Die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ist eine öffentliche Förderung des Bundes und der Länder. Mit den Investitionszuschüssen werden Investitionen gefördert, die auf eine Verbesserung der überregionalen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen abzielen. Ihre Gewährung liegt in der Kompetenz der Länder. Anträge der Kommunen sind an die Wirtschaftsministerien zu richten, die der Unternehmen an die Hausbank. Im Vorfeld der Mittelvergabe finden Konsultationen der Antragstelle (z.B. Regierungspräsidium) mit der Landesbehörde statt, ob die beabsichtigte Investition förderfähig ist⁸⁵. Die Bundesländer haben entsprechend ihrer Landesspezifika zum Teil unterschiedliche Prioritäten festgelegt⁸⁶. Die Länderregierungen übernehmen Bürgschaften für Investitionsvorhaben in Verbindung der Gemeinschaftsaufgabe (Ausfallbürgschaften). Der Investitionszuschuß

⁸³ Vgl. Ridinger (1995a).

⁸⁴ Vgl. Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (1993).

⁸⁵ Vgl. Regierungspräsidium Dresden (1995).

⁸⁶ Diese können auch infolge wirtschaftlicher oder finanzieller Belange geändert werden. Im Land Sachsen gab es in den Anfangsjahren 1992/93 folgende Priorität bei Zuschüssen der Gemeinschaftsaufgabe:

1. Priorität Vorhaben in der Lausitz, auf dem Erzgebirgskamm, im Braunkohlenrevier Leipzig Süd, in den Kreisen Oschatz, Eilenburg und Torgau; Existenzgründer und kleine Unternehmen mit bis zu 20 Beschäftigten; volkswirtschaftlich besonders bedeutungsvolle Vorhaben.
2. Priorität Alle übrigen Gebiete mit Ausnahme des Ballungsgebietes Dresden, Leipzig und Teile des Kreises Leipzig, Chemnitz und Teile des Kreises Chemnitz, Kreis Zwickau und angrenzende Gebiete.

mit Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe wird in der Regel nicht auf bestehende Finanzierungsgrenzen angerechnet (im Falle additiver Inanspruchnahme von Förderkrediten). Die Investitionszuschüsse im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe sind zu versteuern⁸⁷.

Der Vollständigkeit wegen werden die in Sachsen wichtigsten Fördermaßnahmen neben ERP-Darlehen, Eigenkapitalhilfe und den Zuschüssen der Gemeinschaftsaufgabe in folgender Tabelle zusammengestellt.

⁸⁷ Der Unternehmer hat die Wahl der Versteuerung als Ertrag im ersten Wirtschaftsjahr oder als Minderung der Anschaffungskosten. Letzteres führt nur über verminderte Abschreibungen zur Steuerbelastung.

Tab. 3: Fördermaßnahmen in Sachsen

Entscheidungsebene	Förderziel	Förderinstrument
(1) EU-Mittel:	Investitionsförderung Personalförderung	Gelder des Europäischen Regionalfonds, Zuschuß des Europäischen Sozialfonds
(2) Bundesmittel:	Existenzgründung Investitionsförderung Forschung- und Technologieförderung Arbeitsbeschaffung	Eigenkapitalhilfe European Recovery Programme (ERP), Investitionszulage, Gemeinschaftsaufgabe, Investitionszuschuß, Innovationsförderung des Bundewirtschaftsministeriums, Projektförderung, Personalförderung Ost, Arbeitsamt-Zuschuß
(3) Landes-Mittel:	Existenzgründungsförderung Investitionsförderung Bürgschaften und Beteiligungen Umwelt/Energieprogramme Förderung von Beratung und Schulung	Gründungsdarlehen, Zuschuß der Sächsischen Aufbaubank für den Tourismus, Förderung der Sächsischen Aufbaubank für den Mittelstand, Bürgschaftsbank, Mittelstandsbeteiligungsgesellschaft, Landesmittel für wirtschaftliche Energieanwendung, Lehrgänge der Industrie- und Handelskammer.

Quelle: Eigene Erhebung.

3.2. Inanspruchnahme von Förderhilfen durch die Befragten

Bereits seit Februar 1990 standen für private Klein- und Mittelbetriebe in Ostdeutschland verschiedene Darlehensprogramme des ERP-Sondervermögens zur Verfügung. Im April 1990 wurde auch das Eigenkapitalhilfeprogramm für die Förderung Ostdeutschlands geöffnet. Diese Darlehensprogramme waren mit ihren Konditionen auf den Finanzierungsbedarf mittelständischer Existenzen in Ostdeutschland zugeschnitten. Sie knüpften an größenspezifischen Finanzierungsproblemen an, d.h. am mangelnden Eigenkapital, erschwertem Zugang zu Fremdkapital und fehlenden Besicherungsmöglichkeiten mangels beleihbarer Vermögenswerte⁸⁸.

⁸⁸ Vgl. Heimpolt/Junkernheinrich (1995), S. 387.

Tab. 4: Inanspruchnahme von Förderhilfen

	GA	EKH	ERP	Sonstige
U1	X	X	X	Investitionszulage, Mittelstandsprogramm der Sächsischen Aufbaubank, Einarbeitungszuschüsse über das Arbeitsamt, EU-Mittel für die Einstellung von Arbeitskräften Bürgschaftsbank, Mittelständische Beteiligungsgesellschaft RKW/IHK-Lehrgänge
U2	X	--	--	Innovationsförderung des BMWi, Investitionszulage, Arbeitsamtförderung (ESF-Zuschuß)
U3	X	--	--	--
U4	--	X	X	--
U5	X	X	X	--
U6	--	X	X	SAB-Investitionszuschuß (Tourismus-Förderprogramm)
U7	X	--	--	Investitionszulagen, Projektförderungen, Personalkostenzuschüsse für FuE, Fördermittel für wirtschaftliche Energieanwendung (Landesmittel)
U8	--	X	X	SAB-Mittelstandskredit
U9	--	X	X	--
U10	--	X	X	Tourismuskredit des Freistaates Sachsen
U11	--	--	X	SAB-Fördermittel für den Tourismus
U12	--	--	--	--

Quelle: Eigene Darstellung⁸⁹.

Förderhilfen schoben die vom Markt gesetzten Beleihungsschranken hinaus, um insbesondere jungen Unternehmen den Start in die Marktwirtschaft zu erleichtern. Die Eigenkapitalhilfen waren wegen ihres relativ hohen Subventionsanteils besonders beliebt. Quantitativ am bedeutendsten waren jedoch die ERP-Kredite, die bis Ende 1993 im Umfang von etwa 30 Mrd. DM bewilligt wurden.

⁸⁹ Abkürzungen:

EKH	Eigenkapitalhilfe
ERP	European Recovery Programme
SAB	Sächsische Aufbaubank
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
RKW	Rationalisierungs-Kuratorium der Deutschen Wirtschaft e.V.
IHK	Industrie und Handelskammer
GA	Gemeinschaftsaufgabe
DtA	Deutsche Aufbaubank

Dabei gibt es keine Zweifel, daß die dargestellten Liquiditätshilfen Elemente einer rationalen Wirtschaftsförderung darstellten. Investoren aus den neuen Bundesländern verfügten wegen des Verzichts auf eine Verteilung des volkseigenen Vermögens nur in geringem Maße über Eigenkapital, das als Kernfinanzierung eingesetzt werden konnte⁹⁰. Zudem behinderte der langsame Fortschritt bei der Klärung der Eigentumsrechte die Beleihung vorhandener Vermögensobjekte⁹¹.

Die durchgeführten Gespräche vermittelten den Eindruck, daß an die Bewältigung der wirtschaftlichen Umstrukturierungsprozesse in den betreffenden Regionen von den Landesstellen mit Sachkunde und hohem persönlichen Engagement herangegangen wurde. Die Gespräche offenbarten eindrucksvolle Einzelbeispiele für wirtschaftliche Aktivitäten (Herkulesberater⁹²).

4. Probleme bei der Inanspruchnahme von Förderprogrammen

4.1. Ifo/IWH-Studie zur Fördersituation im Frühjahr 1993

Bereits im Frühjahr 1993 erstellten das Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung und das Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) eine Studie über die Fördertätigkeit in den neuen Bundesländern. Da diese Studie einer ähnlichen Fragestellung wie die der vorliegenden Arbeit nachging, ist es angebracht auf sie einzugehen. Im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen wurden ostdeutsche Unternehmen nach den Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme von Förderhilfen befragt⁹³.

Die aus Sicht der Unternehmen zentralen Probleme bei der Inanspruchnahme von Förderhilfen zeigt die diesem Gutachten entnommene Tabelle.

⁹⁰ Sinn/Sinn (1993), S. 46.

⁹¹ Zweifel an der Zielgenauigkeit dieser Programme äußert Pfeiffer (1994).

⁹² In Sachsen gab es 1995 14 hochqualifizierte Unternehmensberater, die im Auftrag des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Arbeit tätig waren. Sie hatten vier Aufgaben zu erfüllen: (1) Beratung von Investoren vor Ort, (2) Unterstützung von Unternehmern bei Finanzierungsverhandlungen. (3) Begleitung der Unternehmer während der Genehmigungsverfahren und (4) Fungieren als Bindeglied zwischen Institutionen der Wirtschaftsförderung und Unternehmern/Existenzgründern in geographisch abgelegenen Regionen.

⁹³ Vgl. ifo/IWH (1994a).

Tab. 5: Schwierigkeiten der Unternehmen bei der Inanspruchnahme von Förderhilfen
(Unternehmensbefragung von 1992, in % der Nennung, Mehrfachnennung möglich)

Die Inanspruchnahme von Förderhilfen wird bzw. wurde durch ...	kaum beeinflusst	erschwert	verhindert
Kompliziertes Antragsverfahren/ aufwendiges Regelwerk	21,0	44,8	5,1
Unklarheit bzw. Zersplitterung der Zuständigkeit	20,4	28,5	5,5
Lange Bearbeitungszeiten der Förderanträge	15,9	51,3	3,9
Lange Zeit zwischen Zusage und Auszahlung der Fördermittel	21,1	38,0	3,4
Fehlende/ unzureichende Beratung	30,5	12,3	7,0
Probleme bei der Aufbringung des Eigenmittelanteils	25,7	22,2	5,1
Schwierigkeiten bei der Aufbringung der Kreditsicherheiten	22,6	23,6	6,4
Mangelnde Kalkulierbarkeit der Höhe der Förderhilfen	21,9	20,6	3,3
Nichterfüllung der Förderkriterien	23,2	10,3	11,3
Sonstige Hemmnisse	12,2	5,0	4,9

Quelle: Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994a), S. 143.

«Spitzenreiter» bei den Nennungen waren dabei «lange Bearbeitungszeiten der Förderanträge», «komplizierte Antragsverfahren/aufwendiges Regelwerk», «lange Zeit zwischen Zusage und Auszahlung der Fördermittel» sowie «Unklarheit über bzw. Zersplitterung der Zuständigkeiten». Die Schwierigkeiten bei der Inanspruchnahme der Förderhilfen führten jedoch nur in relativ wenigen Fällen zur Verhinderung ihrer Inanspruchnahme⁹⁴.

Diese Untersuchungsergebnisse wurden als Grundlage der hier vorliegenden Untersuchung verwendet. Bei der Befragung 1995 interessierte daher besonders, ob sich mittelfristig die Fördersituation der Unternehmen in Ostdeutschland verbesserte und wo noch Änderungsbedarf bestand. Für die Befragung im Rahmen dieser Arbeit wurde ein anderer Fragebogen entwickelt als der, welchen das Ifo-Institut und das Institut für

⁹⁴ Vgl. Ridinger (1995), S. 189.

Wirtschaftsforschung Halle zugrunde gelegt hatten⁹⁵. Insbesondere wurden Fragen zur europäischen Regionalpolitik und zur Politikverflechtung aufgenommen.

4.2. Schwierige Ausgangssituation der Unternehmen nach der Wende

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Unternehmensbefragung im Frühjahr 1995 dargelegt. Hierbei werden die wichtigsten Ergebnisse losgelöst von der Reihenfolge des ursprünglichen Leitfadens präsentiert und mit Erkenntnissen aus der Literatur unterlegt.

4.2.1. Unzureichende Kapitalausstattung

In den Aufbaujahren nach der Wende gab es in Ostdeutschland eine große Gründungswelle. Sie hatte sich 1995 beruhigt, aber das Problem unzureichender Kapitalausstattung stellte sich auf andere Weise erneut. Die Mehrzahl der nach der Wende gegründeten Unternehmen befand sich mittlerweile in einer Konsolidierungs- bzw. Erweiterungsphase. Ein Kernproblem ostdeutscher mittelständischer Unternehmen stellte somit auch 1995 die dünne Eigenkapitaldecke dar. Die befragten Institutionen der Wirtschaftsförderung und der Unternehmensberater gaben an, daß dieses Problem alle Branchen gleichermaßen betraf⁹⁶. So war gerade im industriellen Mittelstand die Eigenkapitaldecke oft zu dünn, als daß unternehmerisch notwendige Konsolidierungsmaßnahmen durchgeführt oder die Ausweitung der Geschäftstätigkeit finanziert werden konnten. Und auch die noch sehr geringe Ertragskraft der ostdeutschen Unternehmen erlaubte es meist nicht, die Eigenkapitalausstattung aus eigener Kraft zu verbessern⁹⁷. Für viele junge Nachwuchsunternehmen in Ostdeutschland war die Zeit nach der «Wende» bzw. nach der Existenzgründung offenbar zu kurz, um Kapital für Erweiterungsinvestitionen (Festigungs- und Wachstumsinvestitionen) zu erwirtschaften⁹⁸. Die Statistik der Förderfälle der Deutschen Ausgleichsbank wies sogar aus, daß im zeitlichen Vergleich (1990 bis Mai

⁹⁵ Der Leitfaden untergliederte sich in folgende Fragenblöcke: Informationen über das Unternehmen/ Vom Unternehmen in Anspruch genommene Fördermittel/ Im Vorfeld der Antragstellung: Administrative Verfahren und Hemmnisse bei der Bemühung um Fördermittel/ Verfahren und Hemmnisse bei der Inanspruchnahme der Fördermaßnahme/ Wirkung der Fördermaßnahme auf den Erfolg des Unternehmens/ Einbindung des Unternehmens in das Institutionengeflecht/Aktuelle Situation des Unternehmens.

⁹⁶ Interview UB, S. 7, Interview 95.02.01 und Interview 95.01.01.

⁹⁷ Interview U3, S. 4.

⁹⁸ Vgl. Heimpolt/Junkernheinrich (1995), S. 388.

1994) der Anteil von Förderfällen mit sehr niedrigen Eigenmittelanteilen zugenommen hatte⁹⁹.

Auch die befragten Unternehmen sprachen die Eigenkapitaldecke als Problem an. Alle nach der Wende neu gegründeten Unternehmen wurden mit relativ geringem Eigenkapital finanziert. Der Großteil des Kapitals bestand aus Fremdmitteln. Von den befragten Unternehmen haben U7 (Industriebetrieb) und U12 (Handwerksbetrieb) das Problem der dünnen Eigenkapitaldecke im Handwerk und privatisierten Unternehmen der Industrie explizit angesprochen. Ihnen fehlen Mittel für aus ihrer Sicht wichtige Investitionen. Darlehen erhielten sie aufgrund fehlender Sicherheiten nicht, und für Erweiterungsinvestitionen standen weniger Fördermittel als für Existenzgründungen zur Verfügung.

4.2.2. Fehlendes Know How

Eine Marktwirtschaft erfordert in hohem Maße entsprechend ausgerichtete Betriebe sowie spezifische und abgestimmte Institutionen. Beides ist ohne Menschen, welche die notwendigen Funktionen erfüllen können, nicht möglich. Gerade juristische, wirtschaftliche und administrative Kenntnisse sind aber stark systemabhängig. Der Übergang zur Marktwirtschaft und zum westdeutschen Recht hat vorhandenes Humankapital in Ostdeutschland stark entwertet und Defizite sichtbar gemacht. In der alten DDR waren z.B. lediglich ca. 600 Rechtsanwälte tätig. Nach westdeutschen Relationen hätten es fast 15.000 sein müssen¹⁰⁰. Ähnliche Defizite gab es in allen Rechts- oder rechtsnahen Berufen (z.B. rechtskundiges Verwaltungspersonal, Steuerberater), aber auch bei spezifischen Wirtschaftsberufen (Wirtschaftsprüfer, Marketingspezialisten etc.). Diese Defizite konnten zwar durch den Aufbau neuen Humankapitals durch Umschulung, Weiterbildung und Ausbildung junger Mitarbeiter oder Personaltransfers gemildert, aber nicht kurzfristig kompensiert werden.

So wäre es einem Kurieren an Symptomen gleichgekommen, hätte man die Entwicklungsprobleme des ostdeutschen Mittelstandes allein mit «Geldgeben» lösen wollen. Während die Modernisierung des unternehmerischen Sachkapitals 1995 bereits ein gutes Stück vorangekommen war, erwiesen sich die Defizite beim unternehmerischen Humankapital als wesentlich langlebiger. In einer

⁹⁹ Vgl. ifo/IWH (1994b), S. 39 ff.

¹⁰⁰ Vgl. Milbradt (1992), S. 31.

Wettbewerbswirtschaft zu agieren war für die ostdeutschen Newcomer offenbar weitaus schwieriger als neue Anlagen und Techniken zu implementieren¹⁰¹. Solange innerbetriebliche Defizite – z. B. ungünstige Kostenstrukturen, Mängel in der Betriebsorganisation, Lagerhaltung, Finanzmanagement und Marketing¹⁰² – nicht behoben waren, drohte sich die Kapitalausstattung weiter zu verschlechtern.

Konsolidierungs- und Liquiditätshilfen konnten zwar im Einzelfall über temporäre finanzielle Schwierigkeiten hinweghelfen. Für die Behebung der angeführten Managementschwächen erwies sich die Waffe der Investitionsförderung jedoch als stumpf. Das, was den Unternehmen in Ostdeutschland fünf Jahre nach der Wende fehlte – nämlich betriebswirtschaftliches Know How – war praktisch nicht «programmfähig»¹⁰³. Unternehmensinterne Schwachstellen fanden sich oft etwa im Rechnungs- und Mahnwesen, in der Kalkulation, sie zeigten sich aber auch in unzureichenden Erfahrungen im Behördenmarketing sowie Fehlern bei der Finanzierung von Investitionen, z.B. durch Nichtinanspruchnahme von Fördermöglichkeiten oder durch zu kurzfristige Kredite¹⁰⁴.

In einer besonderen Situation waren Unternehmen, die per Management Buy Out (MBO) gegründet worden waren. Hierbei handelte es sich in der Regel um kleinere Betriebe. Häufig verfügten sie über technisches Wissen, während sich bei ihren betriebswirtschaftlichen Kenntnissen Defizite zeigten¹⁰⁵. Dies hatte sich auch im Gespräch mit Unternehmen U3 gezeigt.

Einige befragte Unternehmer äußerten, sie seien sich durchaus bewußt gewesen, daß ihr unternehmerisches Handeln verbesserungswürdig war. Es fiel besonders auf, daß einige noch keinerlei Kostenrechnung betrieben und auch nicht annäherungsweise in der Lage

¹⁰¹ Vgl. dazu u.a. Helmstädter (1994), S. 40.

¹⁰² Im Managementbereich ostdeutscher Unternehmen bestehen 1995 erhebliche Defizite in Führungs- und Rationalisierungsfragen, bei der Erarbeitung von Strategien und Lösungskonzepten, sowie der Ableitung von Maßnahmen:

- marktgerechte Ausrichtung der Unternehmen in der Einheit von Produkt-, Preis-, Kommunikations- und Vertriebspolitik
- effiziente Organisation des betrieblichen Rechenwesens
- Rationalisierung in Fertigung und Logistik
- Anwendung umweltfreundlicher und energiesparender Technologien
- Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen der zukunftsorientierten Personalentwicklung

¹⁰³ Vgl. Heimpolt/Junkernheinrich (1995), S. 387.

¹⁰⁴ Vgl. Heimpold, (1995), S. 137, Interview U4, Interview U8, Interview U10.

¹⁰⁵ Vgl. Grünert (1993), S. 164.

waren, zu sagen, wieviel ihre Produkte jeweils an Umsatz tätigten¹⁰⁶. Auch stellte die hierzu notwendige EDV ein Problem dar. Einmal war sie noch gar nicht beschafft worden¹⁰⁷, ein anderes Mal fehlte die Zeit, sich darin einzuarbeiten¹⁰⁸. Andere Unternehmer betrieben keine Planung¹⁰⁹ und kaum Absatz- und Konkurrenzanalyse¹¹⁰. Es gab auch Unternehmen, die angaben, daß sie die Notwendigkeit sahen, sich dringend kaufmännisch weiterzubilden, aber hierfür nicht die Zeit fanden, da sie im Unternehmen gebraucht würden¹¹¹.

4.2.3. Ungeklärte Eigentumsverhältnisse

In der ehemaligen DDR konnten Privatpersonen nur in eingeschränktem Maße Eigentum erwerben. Ostdeutschen privaten Betrieben war es nicht möglich, sich Kapital zu schaffen.

U3: «Die Ossis hatten ja nie die Möglichkeit, sich Kapital zu schaffen. Grund und Boden besaßen nur Bauern. Einen Trabi oder so was, das nimmt keine Bank als Sicherheit. Alle diese Firmengründungen leiden an Kapitalmangel. Die können keine schlechte Zeit, keinen Streik und keine Lohnerhöhungen überstehen.»¹¹²

1995 war die Klärung der Eigentumsfrage bei der Reprivatisierung oft noch nicht abgeschlossen. Die Mehrzahl der befragten Unternehmer sprach insbesondere die Eigentumsfrage an Grundstücken und Gebäuden als das gravierendste Investitionshemmnis an¹¹³. Auch für die weitere Entwicklung der Städte und Gemeinden in den neuen Ländern war in den Anfangsjahren letzten Endes die fehlende Klärung der offenen Vermögensfragen das Kernproblem. Solange die Eigentumsfrage ungeklärt war, kamen Kaufverträge nicht zustande, und auch die dingliche Sicherung von Darlehen war nicht möglich¹¹⁴. Den Banken konnte keinerlei Besicherung geboten werden.

Häufig verzögerten ungeklärte Eigentumsverhältnisse auch den Erwerb von Immobilien

¹⁰⁶ Unternehmen U5, U8, U11 und U12.

¹⁰⁷ Unternehmen U4.

¹⁰⁸ Unternehmen U5.

¹⁰⁹ Unternehmen U1 und U12.

¹¹⁰ Unternehmen U11, U12.

¹¹¹ Unternehmen U1 und U11.

¹¹² Interview U3, S. 6.

¹¹³ Vgl. Budde/Hamm/Klemmer/Lagemann/Schrumpf (1991), S. 216.

¹¹⁴ Vgl. Gaulke/Heuer (1992), S. 81.

bzw. verhinderten ihn¹¹⁵.

U8: «Die Kreditanträge waren schon gestellt. Nun hat die Bank gehört, daß die Eigentumsverhältnisse nicht klar sind, ...`Jetzt müssen wir erstmal vorsichtig sein`. Denn auch die Banken sichern sich ab. Letztendlich hätte es ja auch ins Auge gehen können. Es ist aber nach drei Monaten gut gegangen, als ich die Sicherheit geben konnte.»¹¹⁶

Bei einem weiteren Handwerker (U4) lag der Sachverhalt ähnlich. Er hatte eine ERP-Förderung und ein Hausbankendarlehen für den Kauf neuer Räumlichkeiten beantragt. Sie wurden ihm erst nach einem dreiviertel Jahr genehmigt, als er sein Eigentum als Sicherheit nachweisen konnte¹¹⁷.

Die ungeklärte Eigentumsfrage seines elterlichen Hauses machte es einem weiteren Handwerker (U12) gar unmöglich, zu investieren, da er über keinerlei weitere Sicherheiten verfügte. Die Vermögensfrage zog sich zum Interviewtermin bereits über dreieinhalb Jahre hin¹¹⁸.

Ab 1992 verbesserte sich generell die Situation für die Unternehmer, denn die Bürgschaftsbank Sachsen reichte Bürgschaften aus. Ihr Einsatz half vielen, trotz ungenügender Sicherheiten Fördermittel zu erhalten, weil dadurch das Obligo der Hausbank wesentlich reduziert wurde.¹¹⁹

Anders als die befragten Unternehmer zählte der Unternehmensberater die fehlenden Sicherheiten nicht als großes Problem der Förderung auf. Wesentlich wichtiger schätzte er die Qualität der Unternehmenskonzepte ein. So habe er auch vor Gründung der Bürgschaftsbank Sachsen GmbH 1992 keine Probleme gehabt, die Banken von den Sicherheiten seiner Klienten zu überzeugen. Lediglich ein Unternehmer konnte seine Investition aufgrund fehlender Sicherheiten nicht tätigen¹²⁰.

¹¹⁵ Hierbei sei anzumerken, daß die befragten westdeutschen Unternehmen sich beim Immobilienverkauf von den Ämtern benachteiligt behandelt fühlten.

¹¹⁶ Interview U8, S. 6.

¹¹⁷ Interview U4, S. 5.

¹¹⁸ Interview U12, S.7; Hinzuzufügen ist allerdings, daß dieser Unternehmer aufgrund der unsicheren Situation seiner Nachfolge auch nicht beabsichtigte, schnell zu investieren.

¹¹⁹ Interview UB, S. 2.

¹²⁰ *«Eine Hausbank zu finden bei einer Unternehmensgründung war anfangs [1990/91] schwierig als die Bürgschaftsbank Sachsen noch nicht aktiv war. Einer unserer Kunden konnte sein Betonwerk nicht bauen, weil zu wenig Sicherheiten da waren, aus Sicht der Hausbank. Das ist der einzige Fall bei meinen Kunden, wo aus Gründen der Besicherung ein Vorhaben nicht umgesetzt worden ist. Bei allen anderen Unternehmensgründungen waren dingliche Sicherheiten verfügbar, die ausreichten.»*

Es gab aber auch Gegenbeispiele unter den befragten Unternehmen, wo genügend Sicherheiten vorhanden waren. Bei einem Unternehmen (U9) gab der Vater eine Bürgschaft ab und auf das elterliche Haus wurde eine Grundschuld eingetragen¹²¹. Auch eines der gewerblichen Unternehmen (U7) hatte keinerlei Probleme, der Bank Kreditsicherheiten zu geben, da im Firmenbesitz Grundstücke, Gebäude und ein Maschinenpark waren.

4.3. Hindernisse bei den Förderverfahren

Nicht nur unternehmensinterne Faktoren erwiesen sich als hemmend bei der Beantragung von Fördermitteln. Es gab auch externe Faktoren, die sich als erschwerend herausstellten wie beispielsweise die Modalitäten der Fördermittelbeantragung, die kommunalen Verwaltungen und auch die Förderinstitutionen. Auf sie wird im Folgenden eingegangen.

4.3.1. Antragsmodalitäten

Anhand der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur», an die der Großteil der Fördermittel des europäischen Regionalfonds derart gekoppelt war, daß nur ein Förderantrag zu stellen war, wird das Antrags- und Bewilligungsverfahren exemplarisch beschrieben. Da die Gemeinschaftsaufgabe die Finanzierungshilfe darstellte, die von der Mehrzahl der befragten Unternehmer beantragt wurde, und die Antragsmodalitäten für andere Förderprogramme sich nicht wesentlich unterschieden, ist es unproblematisch, nur auf dieses Verfahren einzugehen.

Ein kreditsuchender Unternehmer erhält bei seiner Hausbank (bzw. einem Kreditinstitut seiner Wahl) einen amtlichen Vordruck für den Förderantrag, den er ausgefüllt bei seiner Hausbank einreicht. Die Hausbank prüft den Antrag und übersendet ihn in vierfacher Ausfertigung mit einem Eingangsstempel versehen unter Beifügung einer Durchleitungserklärung an die Sächsische Aufbaubank. Dabei ist wichtig, daß der Antrag vor Beginn des Investitionsvorhabens bei der Sächsischen Aufbaubank gestellt wird. Unabhängig vom Einzelfall werden generell folgende Unterlagen zusätzlich zum

Interview UB, S. 1.

¹²¹ Interview U7, S.5 und Interview U9, S.4.

Antragsformular und der Durchleitungserklärung von der Sächsischen Aufbaubank als notwendig erachtet¹²²:

- Ausführliche Beschreibung und Begründung der Maßnahme
- Detaillierte Investitionskostenaufstellung
- Finanzierungsplan
- Plan-Ergebnisrechnung der drei folgenden Geschäftsjahre
- Gesellschaftsverträge
- Handelsregisterauszug (soweit vorhanden)
- Jahresabschluß der letzten beiden Geschäftsjahre
- Baugenehmigung (sofern Baumaßnahmen zu fördern)

Voraussetzung für eine Zusage sind zudem die nach gesetzlichen Bestimmungen für das Vorhaben erforderlichen Genehmigungen und Zustimmungen der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörden (z.B. Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, der Landesplanung, des Städtebaus, des Immissionsschutzes, der Wasser- und Abfallwirtschaft). Des weiteren sollte die Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamtes bereits bei der Beantragung eingereicht werden.

In die Anhörung zum Bewilligungsverfahren sind auch das jeweils zuständige Regierungspräsidium und die zuständige Kammer einbezogen. Die Entscheidung erfolgt durch das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit oder durch die Sächsische Aufbaubank auf der Grundlage der vom Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit fixierten Förderregelungen. Die Sächsische Aufbaubank sagt anschließend die Mittel der Gemeinschaftsaufgabe vertraglich der Hausbank zur Weiterleitung an den Antragsteller auf privatrechtlicher Basis zu. Die allgemeinen Bestimmungen für Investitionszuschüsse sind jeweils in der Fassung für die Hausbank und der Fassung für den Zuschußempfänger Bestandteil der Zusage. Für den Fall, daß die Sächsische Aufbaubank eine Zusage nicht erteilen kann, unterrichtet sie die Hausbank entsprechend, die ihrerseits den Antragsteller informiert¹²³.

Die Meinung der befragten Unternehmer zu den Formalitäten bei der Antragstellung teilte sich in zwei Lager. Für Existenzgründer oder alteingesessene Handwerker stellten sie eine Schwierigkeit dar, nicht aber für west- oder ostdeutsche Industriebetriebe.

¹²² In der Literatur findet sich, daß nicht selten umfangreiche zusätzliche Unterlagen zur Bestätigung der Erfüllung der Fördervoraussetzungen beizufügen waren. Vgl. Ridinger (1995), S. 189.

Generell waren die Unterlagen, auf die Banken Wert legen, das Unternehmenskonzept, die Bedarfsplanung an benötigtem Geld (Anlaufkosten usw.), Aufstellungen über die zu tätigen Investitionen sowie eine Aufstellung über den zu erwartenden Umsatz¹²⁴.

Zwei der befragten Unternehmer gaben an, mit den Antragsunterlagen keinerlei Schwierigkeiten gehabt zu haben¹²⁵. Ein westdeutscher Unternehmer der gewerblichen Produktion meinte, daß bei einem Förderbetrag von 80.000 DM der große Umfang der bei der Antragstellung auf Förderung einzureichenden Unterlagen gerechtfertigt war¹²⁶. So auch die Meinung eines ostdeutschen Unternehmers in der industriellen Produktion. Es habe sich um allgemein übliche Unterlagen gehandelt, die bei der Sächsischen Aufbaubank einzureichen waren¹²⁷. Die Aussage des Unternehmensberaters wies denselben Tenor auf. Auch er sieht den Aufwand bei der Antragstellung als sinnvoll an. Der Unternehmer würde gezwungen, gründlich über die Investition nachzudenken und sich der Chancen und Risiken bewußt zu werden. Dies wäre insbesondere für ostdeutsche Unternehmensgründer wichtig, da zahlreiche Gründer nahezu blauäugig in die Verschuldung liefen¹²⁸.

Einer der befragten Handwerker, dessen Betrieb schon vor der Wende etabliert war, hatte sich in die Hände eines Steuerberaters begeben, der ihm bei der Antragstellung behilflich war, während sein Sohn sich um alle Unterlagen kümmerte. Somit verlief die Antragstellung rasch und ohne Ärgernisse¹²⁹.

Die Meinung der zehn anderen befragten ostdeutschen Unternehmer stellte sich dagegen anders dar. Fünf der zwölf befragten Unternehmen äußerten sich kritisch über die Antragsunterlagen, die sie hatten einreichen müssen. Sie wären sehr umfangreich

¹²³ Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (1993), S. 28 – 30.

¹²⁴ Ob nun ERP-, EKH- oder Förderhilfen der Gemeinschaftsaufgabe beantragt werden, die Banken verlangen vom Antragsteller normalerweise die Vorlage einer Vorhabensbeschreibung, die Auflistung der Investitionen, einen Finanzierungsplan, einen Eigentumsnachweis, die Kopie des Gesellschaftervertrags, eine arbeitsmarktrechtliche Stellungnahme, die Stellungnahme der IHK, eine Bestätigung des Unternehmensberaters zum Finanzplan und Bonität, für den Fall einer Bautätigkeit die Baugenehmigung bzw. den Vorbescheid, die Stellungnahme des Umweltamts des Kreises/der Stadt, die Stellungnahme der Kommune zum Vorhaben und in Einzelfällen die Stellungnahme der Energie-/Wasser-/Abwasserunternehmen.

¹²⁵ Interview U2 und Interview U7.

¹²⁶ Interview U2, S. 8.

¹²⁷ Interview U3, S. 9.

¹²⁸ Interview UB, S. 4.

¹²⁹ Interview U8, S. 5.

gewesen, klagten insbesondere die Handwerker¹³⁰. So war unter anderem von der Bank ein polizeiliches Führungszeugnis verlangt worden¹³¹.

«Ehe man alle Unterlagen beisammen hat, das hat schon drei Monate gedauert - Also überall war ja die Überarbeitungszeit, wo man einen Antrag gestellt hat, ... polizeiliches Führungszeugnis oder die steuerliche Unbedenklichkeitserklärung. Ich meine, man muß auch unbedingt sagen: Wir können ja nicht einfach von der Arbeit wegrennen, wir müssen ja trotzdem nebenbei arbeiten!»¹³²

Ein Unternehmer der Tourismusbranche, der unmittelbar nach der Wende Fördermittel beantragte, brauchte nach eigenen Aussagen ein dreiviertel Jahr, ehe er alle Unterlagen für die Antragstellung beisammen hatte¹³³, während ein anderer Handwerker, der 1993 seinen Antrag stellte, dafür nur einige Monate benötigte¹³⁴.

Ein weiterer Unternehmer (U12) erwähnte, die Handwerkskammer hätte bei einem Vortrag des Handwerkervereins darauf hingewiesen, daß das Verhältnis von Aufwand und Fördermittelerhalt im Handwerk unproportional sei, da die Aussicht auf Förderung moderat gewesen sei. In vielen Betrieben des Handwerks war nun mal die Situation mit der in der Industrie nicht vergleichbar¹³⁵.

4.3.2. Kommunalverwaltungen in der Aufbauphase

Der Erfolg von Förderpolitik hängt direkt von der Qualität kommunaler Verwaltungstätigkeit ab. Es sind die Kommunalverwaltungen, die für die Flächenplanung, Genehmigungsverfahren und Planungssicherheit verantwortlich sind. Das nationale sowie das europäische Fördersystem setzen voraus, daß funktionsfähige Kommunalverwaltungen existieren.

Die Landesregierungen und die Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer mußten sich nach der Wende aber erst konstituieren und waren in der ersten Zeit nicht voll arbeitsfähig¹³⁶. So stellte sich die oft unzureichende Besetzung der Planungs- und Wirtschaftsförderungsämter als ein gravierendes Investitionshemmnis heraus. Gemessen an Verhältnissen westdeutscher Städte mußten die ostdeutschen Kommunen in den relevanten Ämtern häufig 1991/92 mit der Hälfte oder gar einem Drittel des benötigten

¹³⁰ Interview U1, S. 6 und S. 12; Interview U4, S. 6; Interview U5, S. 6; Interview U9, S. 6; Interview U11, S. 3.

¹³¹ Interview U4, S. 5.

¹³² Interview U9, S. 4.

¹³³ Interview U11, S. 3.

¹³⁴ Interview U9, S. 4.

¹³⁵ Interview U12, S. 10.

¹³⁶ Vgl. Budde/Hamm/Klemmer/Lagemann/Schrumpf (1991), S. 218.

Personals auskommen. «Wir sind entsetzt, wie wenig Leute das hiesige Personalamt hat und unter welchen Bedingungen es arbeiten muß», faßte ein Stuttgarter Leihbeamter seine Eindrücke über die Situation in der sächsischen Landeshauptstadt Dresden zusammen¹³⁷. «Wir in Stuttgart haben 250 Mitarbeiter, hier in Dresden sind es nur 35». Sachsens Wirtschaftsminister sprach gar von einem «drohenden Zusammenbruch der öffentlichen Verwaltung angesichts anhaltender Massenabwanderung von kompetentem Fachpersonal in Sachsen»¹³⁸.

Hinzu kam der Mangel an Know-How in den Landes- und Kommunalverwaltungen. Auf den untergeordneten Verwaltungsebenen war überwiegend das alte Personal tätig, das für die neue Aufgabenstellung nicht eigens geschult werden konnte. In den Stadtplanungsämtern befanden sich im wesentlichen dieselben Mitarbeiter wie vor der «Wende»¹³⁹. Crash-Kurse zur schnellen Qualifizierung fanden in den Anfangsjahren kaum statt. Zudem konnten sie wegen Arbeitsüberlastung der Mitarbeiter kaum wahrgenommen werden¹⁴⁰.

¹³⁷ Vgl. Artikel «Personalamt völlig unterbesetzt», in: Sächsische Zeitung vom 01.03.1991.

¹³⁸ Vgl. Artikel «Sachsens Verwaltung vor Zusammenbruch», in: Der Tagesspiegel vom 03.01.1991. Ein drastischer Personalmangel bestand vor allem in den Grundbuchämtern und den Baubehörden, was sich auch negativ auf die Ansiedlung neuer Unternehmen auswirkte. Die Defizite bei der Personalausstattung waren ein entscheidender Engpaßfaktor bei der Bearbeitung von Standortanfragen potentieller Investoren in den neuen Bundesländern. Der Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen funktionierte anfangs nur bedingt. Die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen erfolgte unsystematisch und unkoordiniert. Vgl. Gaulke/Heuer 1992, S. 67f.

¹³⁹ Der Informationsaustausch zwischen den Verwaltungen funktionierte nur sehr bedingt, und die Bearbeitung von Verwaltungsvorgängen erfolgte unsystematisch und unkoordiniert. Eine gar dilatorische Handhabung von Verwaltungsvorgängen resultierte aus dem Bedürfnis, nur solche Entscheidungen zu fällen, die einer späteren rechtlichen und politischen Überprüfung standhielten. Derartige Befürchtungen waren beispielsweise durch die Dresdener Erfahrungen hervorgerufen worden, wo Mitte November 1990 zwei Dezernenten ihrer Posten enthoben wurden, weil sie einer westdeutschen Firma aus dem Ruhrgebiet ein 40 ha großes Gewerbegebiet mit bester Verkehrsanbindung für 1 DM pro qm verkauft hatten. Zwar war der Kaufvertrag von der Stadtverwaltung umwendend erfolgreich angefochten worden. Die Gewerbeansiedlung an einer exponierten Stelle (in unmittelbarer Nähe zum Autobahnanschluß Dresden-Nord) war aber durch den erwarteten Rechtsstreit zunächst einmal blockiert worden. Vgl. Gaulke/Heuer (1992), S. 71.

¹⁴⁰ Politik und Verwaltung auf der lokalen Ebene befanden sich in einem grundlegenden Dilemma. Angesichts der Erwartungen der Bevölkerung und der zunehmenden Probleme mußten beide Seiten unter einem immensen Druck arbeiten und wollten gleichzeitig der Gefahr begegnen, durch allzu rasche Aktivitäten und vorschnelle Entscheidungen städtebauliche oder ökologische Anforderungen nicht genügend zu beachten. Die Besorgnis, unter dem Druck wirtschaftlicher Verhältnisse städtebauliche Grundsatzentscheidungen falsch zu treffen, verzögerte den Entscheidungsprozeß. Diese Verzögerungen wurden begünstigt durch die meist umfassend angelegten politischen Koalitionen in den Städten, die die Abstimmung und Überwindung von nicht nur fachlichen Differenzen, sondern auch von grundsätzlich politischer Art erforderten. Eingespielte Verhaltens- und Abstimmungsmechanismen waren nicht vorhanden. Das in westdeutschen Städten übliche «Rollenspiel» zwischen Verwaltung, politischen Entscheidern, Rechtsaufsicht und privaten Investoren mußte in den Kommunen der neuen Bundesländer erst noch erlernt und eingeübt werden. Vgl. Gaulke/Heuer (1992), S. 68 f.

Entscheidungen in den Kommunalverwaltungen der neuen Bundesländer wurden somit Anfang der 90er Jahre sehr zögerlich getroffen. Das hatte seine Ursache einmal in der 40jährigen Praxis staatlich gelenkter Entscheidungsvorgaben und andererseits in anfangs bestehenden Unsicherheiten in rechtlicher, verwaltungsprozessualer und politischer Hinsicht¹⁴¹. In einem Interview mit der Sächsischen Zeitung beklagte der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf das langsame Tempo der Veränderungen und den «Problemsumpf» vor Ort. So hätten sich Investoren bei ihm beschwert, die seit Monaten vom Wirtschaftsdezernenten «hier in Dresden hingehalten wurden. Die fragen mich, was hier los ist. Da entscheiden Leute, die keine fachliche Kompetenz haben.»¹⁴².

4.3.3. Förderinstitutionen in der Aufbauphase

Die ersten fünf Jahre nach Abschaffung der innerdeutschen Grenze lassen sich in zwei fördertechnische Phasen unterteilen: Die erste Phase war die Aufbauphase 1990/91. Die zweite Phase stellten die Jahre ab 1992 dar, in der die Förderinstitutionen ihre reguläre Tätigkeit ausübten. Die Pionierarbeit im Aufbau des institutionellen Rückgrads der Regionalpolitik war geleistet. Die Instrumente und umsetzenden institutionellen Stellen hatten Routine entwickelt. Anträge verliefen in festen Bahnen. Änderungen wurden gegebenenfalls in der Feinausrichtung von Förderprogrammen vorgenommen¹⁴³ die Förderbedingungen waren strikt einzuhalten.

Unternehmer, die in den Jahren 1990/91 investierten, sahen sich dem Problem gegenüber, daß die Förderprogramme teilweise noch nicht fertiggestellt waren. Die bundesdeutschen Programme wie ERP und Eigenkapitalhilfe waren zwar zügig auf Ostdeutschland übertragen worden. Spezielle Programme für ostdeutsche Kommunen und Unternehmen auf nationaler und Landesebene mußten allerdings erst erstellt werden. Auf Landesebene wurde dies durch den Auf- und Umbau der Verwaltungen erschwert.

Hier ist es erforderlich, auf die besondere Rolle der Sächsischen Aufbaubank einzugehen, die 1990/91 noch nicht tätig war. Ihre Vorgängerin war die Außenstelle der

¹⁴¹ Vgl. Gaulke/Heuer (1992), S. 70f.

¹⁴² Vgl. Artikel «Jetzt geht für die Deutschen in Ost und West die Arbeit erst wirklich los», in: Sächsische Zeitung vom 05.12.1990.

¹⁴³ So beispielsweise die Fördervoraussetzungen oder Schwerpunktgebiete.

Baden-Württembergischen Bank in Sachsen¹⁴⁴. Sie stellte die Förderinstanz dar, die über Förderanträge für nationale Förderprogramme (hauptsächlich die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur») und Förderprogramme des Freistaates Sachsen entscheiden sollte. Auf eine derart große Flut an Förderanträgen war die Außenstelle der Baden-Württembergischen Bank jedoch nicht ausgerichtet, so daß es mehrmals zu Verzögerungen bei den Bewilligungen kam. Hinzu kam, daß die Banken im allgemeinen noch überwiegend mit dem Aufbau ihrer Filialnetze und der Schulung ihrer Mitarbeiter (für die spezielle Situation in Ostdeutschland) beschäftigt waren, so daß sie ihnen bei der Antragstellung nicht behilflich sein konnten. Deshalb wurde es den Unternehmern erlaubt, ihre Förderanträge beispielsweise auf Eigenkapitalhilfe direkt bei der Baden-Württembergischen Bank bzw. Sächsischen Aufbaubank einzureichen.

«Ja, 1990 ging es noch ein bißchen anders. Bei der Sächsischen Aufbaubank war die Antragsstelle so ein kleiner Büroraum, wo drei Mann drinnen saßen. Ich durfte das damals dort selber einreichen.»¹⁴⁵

Auch fehlten 1990/91 in den Banken und der Sächsischen Aufbaubank oft die Kapazitäten, dem Unternehmer beim Ausfüllen des Förderantrag behilflich zu sein. Lediglich ein Unternehmer berichtete, daß ihn die Hausbank dabei unterstützt hatte¹⁴⁶.

Einige Unternehmer schilderten, daß es während der Aufbauphase der Sächsischen Aufbaubank bei der Genehmigung der Mittel zu Verzögerungen gekommen war. So lagen beispielsweise die Antragsunterlagen von U5 drei Monate bei der Sächsischen Aufbaubank¹⁴⁷. Ein anderer Unternehmer gab an, daß er während dieser Zeit des Aufbaus der Sächsischen Aufbaubank bei einem Förderantrag acht Ansprechpartner in der Aufbaubank hatte¹⁴⁸.

Seit 1992 dagegen verlief die Antragstellung ausnahmslos über die Hausbank, welche die Förderanträge in der Regel zusammen mit dem Unternehmer ausfüllte¹⁴⁹.

¹⁴⁴ Aus dieser Baden-Württembergischen Bank entwickelte sich die Sächsische Aufbaubank.

¹⁴⁵ Interview U4, S. 6.

¹⁴⁶ Interview U4, S. 6.

¹⁴⁷ Interview U5, S. 5.

¹⁴⁸ Interview U4.

¹⁴⁹ Interview U4, S. 6.

4.3.4. Kritik der Unternehmer am Procedere

Wie oben angeführt dürfen gemäß den Bestimmungen der Gemeinschaftsaufgabe und des nationalen Haushaltsrechts Finanzhilfen nur gewährt werden, wenn mit dem Vorhaben noch nicht begonnen wurde. Mit dieser Bestimmung soll vor allem erreicht werden, daß

- Nur solche Vorhaben gefördert werden, die ohne die staatlichen Finanzmittel nicht verwirklicht werden können bzw. für die der Anreiz der öffentlichen Finanzhilfe zu ihrer Durchführung erforderlich ist.
- Investitionen erst dann begonnen werden, wenn die Gesamtfinanzierung sichergestellt ist.

Dabei ist der Zeitpunkt des Antragseingangs bei der Sächsischen Aufbaubank ausschlaggebend und nicht der Antragseingang bei der Hausbank.

Fast alle befragten Unternehmer hielten es für problematisch, daß die Antragstellung vor der ersten Investitionsausgabe zu stellen sei, weil bei der Antragstellung die Höhe der Investition angegeben werden müßte. Diese abschätzen zu können, war oftmals schwer oder nicht möglich, insbesondere im Baubereich.

«Viele der Fördermittel haben diesen berühmten Die-Katze-beißt-sich-in-den-Schwanz-Haken, wo man sagen muß, man muß die Mittel immer im Vorfeld beantragen, man darf jedoch noch nicht anfangen, aber man muß schon wissen, was es kostet. Man weiß manchmal aber erst, was es kostet, wenn man schon angefangen hat. ... Der Architekt kostet im Vorfeld immer unheimlich viel Geld, d.h. ich muß irgendwo in Vorlage gehen. Dann muß ich einen Plan entwickeln; dann muß ich meine Ausschreibung machen lassen; d.h. an sich bin ich schon an dem Punkt, wo ich angefangen habe, wenn ich richtig einschätzen will, was es kostet. Und wenn ich heute zu einer Bank gehe und sag: "Naja, P mal Daumen kostet das Haus 2 1/2 Mio. DM", dann glauben die mir das nicht. D.h. ich muß es ja vorher realistisch einschätzen können.»¹⁵⁰

Ein anderer Unternehmer: «Damit werde ich doch mehr oder weniger in die Sache reingedrängt» (U5, S. 10)

Auch der Unternehmensberater kam auf diesen Aspekt zu sprechen, aber mit einer gänzlich verschiedenen Schwerpunktsetzung. Existenzgründer waren zu vorschnell und brachten sich mit der großen Eile, mit der sie ihre Ideen umsetzen wollten, oftmals eigenmächtig in eine drohende Verschuldung. In der Praxis war es so, daß ein

Unternehmer eine Investitionsidee hatte und dann in der Regel schnellstmöglich mit der Investition beginnen wollte. Oft wartete man das durchschnittlich halbe Jahr Bearbeitungszeit der Anträge bei Bank und Förderinstitut nicht ab und begann vor Bewilligung der Fördermittel mit der Investition, trotz Unsicherheit der Mittelausreichung (die ja selbst bei der Eigenkapitalförderung besteht). Die Investition wurde aus eigener Tasche oder per kurzfristigen Kredit vorfinanziert¹⁵¹. Dieses Vorgehen wurde von einem Hotelier bestätigt. Der Handlungsdruck war für ihn zu groß gewesen. Er ließ sich nicht einmal ausreichend über Fördermöglichkeiten beraten¹⁵².

Dieser fördertechnischen Kritik der Unternehmer steht eine inhaltliche Kritik am Fördersystem der Gemeinschaftsaufgabe gegenüber. Kritisiert wurde insbesondere die Förderphilosophie. Einmal wurde Kritik daran geübt, daß ausschließlich die schwachen Regionen gefördert wurden, zum anderen wurde die scharfe Abgrenzung der Prioritätsregionen kritisiert¹⁵³.

Auch wurde angemerkt, daß es kaum Liquiditätshilfen gab. Viele Unternehmen kamen nach den ersten Jahren der Existenzgründung in eine Situation mit Liquiditätsengpaß. Die Förderhilfen bestanden meist aber nur aus Investitionshilfen¹⁵⁴. Hierauf aufbauend

¹⁵⁰ Interview U6, S. 10.

¹⁵¹ Interview U2.

¹⁵² Interview U6.

¹⁵³ U3: *«Unserer Ansicht nach sollte man das fördern, was entsteht. Denn was nützt mir das, wenn ich ins Erzgebirge gehe, wo keiner hin will, und biete dort 25% an. Die stehen irgendwo auf dem Papier, und keiner nimmt sie. Drei Meter neben der Grenze baut einer ein Werk auf, schafft 150 Arbeitsplätze, und der kriegt nur noch 18%, weil er drei Meter daneben sitzt. Das ist irgendwie ein bißchen idiotisch.»* (Interview U3, S. 11).

¹⁵⁴ U10: *«Es gibt eine Kopflastigkeit im investiven Bereich. Es werden in erster Linie die Investitionen gefördert. Das Problem ist aber nicht die Investitionsförderung sondern die Liquiditätshilfe an Unternehmen, und zwar im Baubereich ganz extrem. Weil so viele Leute jetzt wieder über Förderausfälle kippen. Aber manche kippen auch, weil sie einfach Umsatzzuwächse haben. Und diese Umsatzzuwächse ... die im Grunde nicht sachgerecht finanziert werden, weil wiederum die Banken nicht Gewähr bei Fuß stehen. Es gibt den Grundsatz, daß man kurzfristige Dinge mit kurzfristigen Mitteln finanzieren soll, langfristige Mittel mit langfristigen Mitteln. Diese Finanzierung wird aber nicht ständig gemacht, d.h. es werden Investitionen mit kurzfristigen Mitteln finanziert, weil die Banken einfach sagen "Nun warte doch mal" und "Komm doch in zwei Jahren wieder". Und so eine*

wies der Unternehmensberater auf die geringe Anzahl an Förderungen für Betriebsmittel hin. Die Förderhilfen waren auch 1995 zum Großteil auf Existenzgründung ausgerichtet, nicht aber auf Unternehmen, die sich in einer Konsolidierungsphase befanden¹⁵⁵.

4.3.5. Gefahren von Subventionen

Die Unternehmensberater sprachen die Gefahren an, die eine langandauernde intensive Förderung birgt. Auch in der Literatur wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sie sich auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen ungünstig auswirken kann¹⁵⁶. Eine intensive Förderung mindert die Notwendigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit des Betriebs unter Beweis zu stellen. Dabei entsteht das Risiko, daß immer mehr Unternehmen ihre Aktivitäten vor allem auf die Erlangung von Fördermitteln statt auf die Durchsetzung im marktwirtschaftlichen Wettbewerb ausrichten. Die damit drohende «Subventionsmentalität» kann die zunächst als positiv zu bewertenden Beiträge der Förderpolitik ins Gegenteil verkehren. In Ostdeutschland wäre dabei nicht nur die Fortsetzung der hohen Intensität, sondern auch die Unterhaltung einer Förderkulisse problematisch, die den Unternehmen Fördermaßnahmen «in allen Lebenslagen» gewährt. Den Unternehmen würde auf Dauer der Druck zur Anpassung an den marktwirtschaftlichen Wettbewerb genommen.

Die Unternehmensberater äußerten in diesem Sinne Bedenken, Unternehmen könnten dazu verleitet werden, sich aus ihrer Verantwortung zurückzuziehen und statt dessen den Staat in die Pflicht zu nehmen.

«Mir wäre es eigentlich lieber, wenn es weniger Mittel gäbe. Einem Unternehmer sollte von vornherein klar sein, daß der Staat nicht dazu da ist, ihm zu helfen, wenn es ihm wirtschaftlich schlecht geht.»

«Die Masse der Fördermittel und die Betonung der Fördermittel in den Medien, ... bringt gerade in Ostdeutschland soziale Adern hervor, nach dem Motto "Ich möchte gerne viele Leute beschäftigen, zahlen kann ich sie aber nicht außer mit Fördermitteln". Und wenn man dann Verluste macht, dann muß man

laufende Expansion in dem Bereich muß also ständig finanzierungsmäßig überwacht werden, und da gibt es so ein Zusammenarbeiten mit den Hausbanken eigentlich nicht.» (Interview U10, S. 14).

¹⁵⁵ UB: *"Also wir haben zunehmend Probleme, Betriebsmittel zu finanzieren. D.h. ... wenn in einem Unternehmen erhebliche Verluste aufgetreten sind, die ... zu Verbindlichkeiten im Bereich Lieferanten oder Krankenkasse oder sonst was geführt haben. Ich habe immer Probleme, dort Geld zu kriegen. Das hängt auch damit zusammen, was an Sicherheiten vorhanden sind.*

Die ganzen Bezahlungsmodalitäten haben sich so wahnsinnig verschlechtert." (Interview UB, S. 15).

eben gucken, wer uns da helfen kann. Vielleicht hat ja das Ministerium noch ein paar DM und kann uns eine Liquiditätsspritze geben, nicht!"¹⁵⁷

4.4. Beratung

Den Unternehmen standen eine Vielzahl von Beratungsmöglichkeiten zur Verfügung, die von allgemeiner Beratung über konkrete betriebswirtschaftliche Entscheidungshilfe¹⁵⁸ bis hin zu Fördermittelberatung reichte. Auf letzteres wird sich diese Arbeit beschränken. Die Beratungsstellen bereiteten den Unternehmer auf mögliche Bankgespräche vor, halfen ihm, eine realistische Einschätzung beispielsweise seiner Investitionsplanung vorzunehmen und gaben ihm eine Checkliste von Unterlagen, die der Bank bei der Fördermittelbeantragung vorzulegen waren. Als letzten Schritt der Beratungsphase erhielt jeder Unternehmer bei seiner Bank nochmals ein Beratungsgespräch, bei dem die Investitionsplanung im Detail durchgerechnet wurde und die Bank von der Vorteilhaftigkeit der Investition zu überzeugen war. Je überzeugender seine Unterlagen waren, desto reibungsloser verliefen seine Verhandlungen mit der Bank.

4.4.1. Beratungsmöglichkeiten

Es gab sehr viele Anlaufstellen, die einem Unternehmer Beratungsleistungen im Förderwirrwarr der zahlreichen Hilfen für klein- und mittelständische Unternehmen in Sachsen anboten.

Diese Beratungsstellen spiegelten die drei Politikebenen wieder, die Fördergelder bereitstellten. So gab es Beratungsstellen auf europäischer Ebene (direkt bei der EU-Kommission in Brüssel oder bei einer europäischen Institution auf Bundeslandebene), auf Bundesebene und auf Ebene des Freistaates Sachsen. Da im bundesdeutschen Förderalismus die Länderverwaltungen für die Umsetzung und Verwaltung der Politik des Bundes und der Europäischen Union verantwortlich waren, waren sächsische Landesinstitutionen (beispielsweise die Regierungspräsidien) oder von sächsischen Ministerien mit der Abwicklung beauftragte Drittinstitutionen ebenfalls Ansprechpartner der beratungssuchenden Unternehmer.

¹⁵⁶ Vgl. Ridinger (1995), S. 206 und S. 211.

¹⁵⁷ Interview UB, S. 9.

¹⁵⁸ Beispielsweise zur Finanzplanung oder dem Aufbau eines passenden Controlling.

Hinzu kamen weitere Beratungsstellen wie beispielsweise die Industrie- und Handelskammern.

Die speziellen Bundesministerien stellten erste Beratungsstellen für die jeweiligen Bundesförderprogramme dar. Es waren aber auch auf Bundesebene tätige, eigenständige Förderinstitutionen, die meist öffentlich sind, hierfür beauftragt.

Tab. 6. Beratungsstellen auf Bundes- und Landesebene und auf Ebene der EU.

(a) Auf Bundesebene	Öffentliche Kreditinstitute Bundesweite Fördereinrichtungen
(b) Auf Landesebene	Landeskreditinstitute Sächsische Staatsministerien, nachgeordnete Institutionen (hier: EU-Beratungsstellen) Industrie und Handelskammern Handwerkskammern Wirtschaftsförderungsgesellschaften Sächsische Fördereinrichtungen bzw. Landesinstitution einer bundesweiten Fördereinrichtung
(c) Auf Ebene der Europäischen Union	Informationszentren der EU

4.4.2. Die gängigsten Beratungsstellen

Von den befragten klein- und mittelständischen Betrieben wurden lediglich wenige Beratungsstellen angelaufen. In der Regel handelte es sich hierbei um Beratungsstellen auf der Landesebene, vor Ort und bequem erreichbare Institutionen - und hierunter nur die bekanntesten (Industrie und Handelskammern, Handwerkskammer, Landesministerien, Sächsische Landesbank und EU-Beratungsstellen).

4.4.2.1. Institutionen vor Ort

Im direkten Kontakt mit den Institutionen, die für die Beratung vor Ort zuständig waren (Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Regierungspräsidien), fokussierte sich die Information über die Fördermittel, die die befragten Unternehmer erhielten. Weitere Beratungsstellen wurden kaum frequentiert, sei es, daß sie nicht bekannt waren oder daß es nicht als rentabel eingeschätzt wurde, sich darum zu bemühen.

Die befragten Unternehmer gaben eine stark unterschiedliche Einschätzung über die Beratungsqualität der kontaktierten Stellen. So gab ein Unternehmer an, die Beratung in den Industrie- und Handelskammern und der Handwerkskammer oder den öffentlichen Stellen wäre regional und personell sehr unterschiedlich gewesen¹⁵⁹. Andere Unternehmer gaben an, die Beratungsstellen hätten sie nicht ausreichend über die Fördersituation und die technischen Aspekte der Mittelbereitstellung informiert (weshalb manche Unternehmer auf die Beratung der Hausbanken angewiesen waren). In Einzelfällen fühlten sich Unternehmer derart schlecht beraten, daß sie gar einen externen Unternehmensberater zu Rate zogen¹⁶⁰. Ein Unternehmer legte ausführlich dar, wie unvorbereitet und schlecht informiert die Mitarbeiter in einigen Beratungsstellen waren¹⁶¹. Ein anderer Unternehmer schloß von der Inkompetenz der Leute in der Anfangsphase auf Folgen bei der Fördermittelbeanspruchung in der Wirtschaftsförderung¹⁶². Auch hatten manche Unternehmer das Gefühl, daß einige Institutionen ihnen mit Arroganz begegnet seien¹⁶³.

Die befragten Unternehmensberater fügten weitere Punkte hinzu: Einmal war es für ostdeutsche Unternehmer nach der Wende nicht einfach gewesen, Informationssuche zu betreiben. Quellenforschung war für einen Unternehmer in der ehemaligen DDR nicht alltäglich. Man wußte nicht, an welche Stellen man sich wenden konnte; teilweise wurden die Aussagen der Banken nicht als seriös eingeschätzt und man verließ sich auf Mundpropaganda.

¹⁵⁹ Interview U2, S. 6.

¹⁶⁰ Interview U1.

¹⁶¹ Interview U2.

¹⁶² Interview U1, S. 11.

¹⁶³ Interview U3.

Die Unternehmer hatten nach der Wende zu lernen, von ihrer jahrelang antrainierten passiven in eine aktive Haltung überzugehen und selbst die Initiative zu ergreifen. Diese und auch andere Relikte der sozialistischen Zeit hatten ihre Spuren im unternehmerischen Denken hinterlassen.

4.4.2.2. Landes-Förderinstitutionen: Beratung bei kritischen Situationen

Die wichtigsten Förderinstitutionen des Landes Sachsen waren das Sächsische Ministerium für Wirtschaft und Arbeit, die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH, die Sächsische Aufbaubank und die Mittelständische Beteiligungsgesellschaft GmbH.

Beide befragten Unternehmensberater berichteten, daß der Freistaat Sachsen sich sehr engagierte, wenn in extrem kritischen Fällen ein Unternehmen Probleme hatte und ein Interesse des Freistaates Sachsen am Weiterleben eines Unternehmens bestand, das beispielsweise von staatlichen Stellen als förderwürdig eingestuft wurde, aber keine Unterstützung mehr von seiner Bank bekam. Von Landesinstitutionen wurde eine gute Beratung und weitergehende Betreuungsarbeit geleistet. In «Notfällen» hätten Landesstellen unbürokratisch und schnell institutionelle Hilfe bereitgestellt.¹⁶⁴

Das große Engagement der Landesförderinstitutionen in kritischen Situationen wurde auch von Unternehmerseite bestätigt. Beispielsweise blockierte die Bank dem Unternehmer einer Hotelgruppe (U10) eineinhalb Jahre die Fördermittel und verhängte einen Baustop. Sein Gastronomiebetrieb war eine Baustelle, die Einnahmen gingen zurück. Mit Hilfe seines Unternehmensberaters wandte er sich an die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH und das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH nahm sich des Unternehmers an und setzte sich mit der Deutschen Aufbaubank in Verbindung. Dann unterstützte man ihn bei der Suche nach einer neuen Hausbank, was nach eineinhalb Jahren auch zu einem Erfolg führte¹⁶⁵.

¹⁶⁴ *Unternehmensberater: «Und da muß ich Sachsen noch mal loben: Selbst wenn es zu aussichtslosen Situationen gekommen ist, dann haben sich das RKW und die SAB ... eingesetzt und mit persönlichen Kontakten unterstützt.» Interview UB, S. 3.*

¹⁶⁵ *"Im Grunde ist es auf die Beratung und Betreuung der Wirtschaftsförderung Sachsen zurückzuführen, daß nach eineinhalb Jahren Baustopp das Vorhaben dann mit der KreisProjekt (-Bank) weiter finanziert wurde."*

4.4.3. Beratungsprobleme bei der EU-Förderung

Bei der Förderung der Europäischen Union für Klein- und Mittelständler in Sachsen fallen drei Sachverhalte ins Auge.

Als erstes muß hier darauf hingewiesen werden, daß bis 1994 die Mittel des europäischen Regionalfonds an die der Gemeinschaftsaufgabe quasi «angehängt» wurden, wenn ein Unternehmer Zuschüsse aus der Gemeinschaftsaufgabe beantragte. In diesen Fällen war keine spezielle Beratung für EU-Fördermittel notwendig¹⁶⁶. Sie war aber unabdingbar bei Anträgen aus Gemeinschaftsinitiativen, welche in dieser Arbeit nicht behandelt werden, und ab 1994 für die von der Gemeinschaftsaufgabe losgelösten Mittel des europäischen Regionalfonds.

Als zweites fällt auf, daß die Dauer des Politikbildungsprozesses auf europäischer Ebene¹⁶⁷ einen direkten Einfluß auf die Fördermittelberatung hatte. Nachfragenden Unternehmern für losgelöste EFRE-Mittel konnten die Beratungs- und Antragsstellen zwar signalisieren, daß es Gelder geben werde und sie in jedem Falle einen Antrag stellen könnten. Da aber auf europäischer Ebene die Entscheidung noch abgewartet wurde, konnte keine Information über die Höhe der Förderung gegeben werden¹⁶⁸.

«Im Januar `95 wußten die nicht, ob es diese Gelder dieses Jahr gibt. Auch im Februar noch. Und da war die Antwort `Sehr wahrscheinlich und ...`»¹⁶⁹

Nur zwei der befragten Unternehmer (U1, U2) hatten sich 1995 um EU-Zuschüsse (des Regionalfonds) bemüht. Den meisten der anderen Unternehmer war diese Fördermöglichkeit nicht bekannt. Einer der beiden interessierten Unternehmer erfüllte allerdings die Fördervoraussetzungen nicht¹⁷⁰. Der andere Unternehmer wartete zum Zeitpunkt des Interviews (April 1995) noch auf eine Zusage der Antragsstelle, ob es für 1995 Mittel aus Brüssel geben werde oder nicht. Die Antragsstellen konnten ihm im

"Wir hatten starke Hilfe der WFS und aus dem Sächsischen Wirtschaftsministerium. Ich will nicht sagen, daß jeder richtig was getan hat, aber es war insgesamt schon beeindruckend, daß man einem solchen Ossi-Unternehmer, der der erste nach der Wende in der Region war, der investierte, helfen wollte." Interview U10, S. 5.

¹⁶⁶ Interview 95.03.01.

¹⁶⁷ Verweis auf Kapitel B und Kapitel C.

¹⁶⁸ Interview 95.02.01.

¹⁶⁹ Interview U2, S. 19.

April 1995 jedoch noch nicht sagen, ob die «Töpfe» gefüllt würden. Es konnten auch keine quantitativen Angaben gemacht werden¹⁷¹.

U1: «Ich weiß also nicht definitiv, ob ich für diese Anträge Geld bekomme.»¹⁷²

Als drittes ist anzumerken, daß die Beratungs- bzw. Antragsinstitution mehrmals wechselte. Dies rief zeitliche Verzögerungen bei den Antragstellen hervor und verursachte Unsicherheit auf Seiten der Unternehmer.

U1: «Für die EU-Mittel ist es mittlerweile schon die zweite Bearbeiter-Gesellschaft. Früher hat es die BBJ und Service GmbH in Chemnitz gemacht. Die hat es jetzt an die ECC GmbH (Chemnitz) übergeben. Das ist wieder eine andere Firma, die das betreut. Der Wechsel bringt sicherlich verlängerte Bearbeitungszeiten mit sich.»¹⁷³

U2: «Inzwischen ist auch diese Gesellschaft aufgelöst worden und man muß jetzt direkt über das Staatsministerium in Dresden den Förderantrag stellen.»¹⁷⁴

Zudem wurde dem Antragsteller die Übersicht über den europäischen «Fördermittelschub» erschwert durch ständige Änderungen bei den Förderkonditionen, etwa bei den einbezogenen Wirtschaftssektoren und den Fördersätzen. Die Effektivität der Fördermaßnahmen wurde damit nicht unwesentlich eingeschränkt¹⁷⁵. Sogar in den Industrie- und Handelskammern in Dresden bestanden 1994 nach Angaben des sächsischen Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit Informationsdefizite hinsichtlich der EU-Strukturförderung¹⁷⁶.

4.4.4. Unternehmer zur Förderberatung

4.4.4.1. Öffentlichkeitsarbeit

Die Meinung der befragten Unternehmer zum Bekanntheitsgrad der Fördermöglichkeiten waren gespalten. Es gab Unternehmer, die gut informiert waren. So lobte ein Unternehmer, daß das Informationsmaterial ihm gut zugänglich gewesen

¹⁷⁰ Interview U1, S. 7.

¹⁷¹ *«Die Beratungsqualität der Stellen kann nur so gut sein, wie deren Information ist. Und wenn die im März und April noch nicht wissen, ob die Töpfe gefüllt sind, dann können sie keine qualitativen Aussagen machen.» Interview U2, S. 5.*

¹⁷² Interview U1, S. 6.

¹⁷³ Interview U1, S. 6.

¹⁷⁴ Interview U2, S. 5.

¹⁷⁵ Vgl. Ridinger (1995), S. 189.

¹⁷⁶ Vgl. Milbradt (1992), S. 158.

war. Jeder Unternehmer in seinem Umfeld hatte die Möglichkeiten der Förderung gekannt¹⁷⁷.

Es gab aber auch andere Stimmen. Die drei Handwerksbetriebe und zwei der Industriebetriebe äußerten sich kritisch zur Öffentlichkeitsarbeit der Förderinstitutionen. Der Informationsfluß über das Fördermittelangebot war schlecht¹⁷⁸, von den EU-Mitteln oder auch der Gemeinschaftsaufgabe wußte mancher Unternehmer nur per Hörensagen oder die Broschüren waren veraltet¹⁷⁹. Selbst die IHK hatte nur wenig Informationsmaterialien¹⁸⁰.

Ein Handwerker: «Die Information ist zu uns nur teilweise und wenn, dann nur über die Kreis-Handwerkerschaften gekommen.»¹⁸¹ Die IHK habe nur im nur im Einzelfall «mal» informiert.

U1: «Die Gemeinschaftsaufgabe ist niemandem bekannt gewesen. Ich habe auf Umwegen erfahren, daß es die Möglichkeit der Gemeinschaftsaufgabenförderung gibt. Von der Werbung her ist überhaupt nichts gelaufen.»¹⁸²

4.4.4.2. Zersplitterung

In der Literatur führt Ridinger (1995) als Negativpunkt an, daß für die Programme jeweils unterschiedliche Antragsstellen zuständig waren¹⁸³. Auch die Mehrheit der befragten Unternehmen empfand die Zersplitterung der Beratungs- bzw. Antragsstellen als erschwerendes Element.

Alle befragten Unternehmer gaben an, daß sie in der Anfangsphase viel Zeit damit verbracht hatten, die richtigen Ansprechpartner zu finden; derart waren anfangs die Zuständigkeiten zersplittert¹⁸⁴. Dies hatte wesentlich zu einer Verzögerung der Antragstellung und des Investitionsbeginns geführt. Ab 1995 habe sich die Situation aber verbessert¹⁸⁵.

¹⁷⁷ *«Es wurde ja überall bekannt gegeben, daß es die ERP-Kredite gibt.» Interview U9, S. 2.*

¹⁷⁸ Interview U2, S. 6.

¹⁷⁹ Interview U1, S. 9.

¹⁸⁰ Interview U1, S. 4.

¹⁸¹ Interview U12, S. 10.

¹⁸² Interview U1, S. 4.

¹⁸³ Vgl. Ridinger (1995), S. 189.

¹⁸⁴ Interview U1, S. 9.

¹⁸⁵ *U2: «Wir haben uns halt durchgekämpft. Aber das hat eigentlich geklappt.» Interview U2, S. 8. U7: «Das war problemlos. Ich habe einen Vortrag besucht in der Übergangszeit und habe mich über die grundsätzlichen Fördermöglichkeiten in der Forschungsförderung informiert. Interview U7, S. 4.*

U11: *«Das dauert schon. Aber wenn Sie Nerven haben, dann kommt das schon irgendwann.»*¹⁸⁶

Oder beispielsweise eine Unternehmersgattin, deren Sohn sich bei den Behördengängen einsetzte.

U8: *«Mein Mann hätte es nicht gepackt, weil der Betrieb ja weitergeht. Und mein Sohn hat nachgefragt und telefoniert. Man muß denen immer auf die Nerven gehen.»*¹⁸⁷

4.4.4.3. Aufbauphase der Beratungsstellen

Analog zur bereits behandelten Aufbauphase der kommunalen Verwaltungen mußten sich die Beratungsstellen 1990/91 erst aufbauen und Praxiserfahrung erwerben. Beispielsweise befanden sich die Kammern 1990/91 in einer Umstrukturierungsphase¹⁸⁸. Die Industrie- und Handwerkskammern waren anfangs nicht in der Lage gewesen, in ausreichender Zahl Unternehmensberater zur Verfügung zu stellen, welche die Finanzpläne der Unternehmer hätten beglaubigen können. Da mehrere Banken eine derartige Beglaubigung im Rahmen der Antragstellung verlangten, sahen sich einige der Unternehmer gezwungen, sich an private Unternehmensberater zu wenden¹⁸⁹. Diese waren in der Regel gut informiert, stellten ihre Dienste aber im Gegensatz zur IHK nicht kostenfrei zur Verfügung.

So führte in den ersten Jahren nach der Wende auch fehlende Erfahrung der beratenden Institutionen zu Verzögerungen im Vorfeld der Antragsstellung und bei der Beantragung selbst. Anträge mußten verschiedentlich mehrmals gestellt werden, da beispielsweise Antragsformulare überarbeitet wurden¹⁹⁰.

*«Da gab es ja noch überhaupt keine konkreten Programme. Ich mußte dann bestimmt zwei bis drei Mal meine Unterlagen jedes Mal wieder neu machen, weil immer wieder neue Bestimmungen kamen.»*¹⁹¹

4.4.4.4. Ressentiments gegen «alte» Machenschaften

Es stellte sich überdies heraus, daß das Meinungsbild mancher Unternehmen von dem Eindruck bestimmt wurde, die vorgefundenen örtlichen Verhältnisse wären nicht nur das Ergebnis objektiver Schwierigkeiten, sondern auch Ausdruck von Hilflosigkeit,

¹⁸⁶ Interview U11, S. 4.

¹⁸⁷ Interview U8, S. 4.

¹⁸⁸ Interview 94.03.01.

¹⁸⁹ Interview U1, S. 8.

¹⁹⁰ Interview 94.04.01.

¹⁹¹ Interview U5, S. 6.

Willkür oder «alten» Machenschaften¹⁹².

Mehrere der befragten Unternehmer, hauptsächlich Handwerker, die schon vor der Wende einen Betrieb hatten, lehnten beispielsweise die Beratung in der Handwerkskammer ab, die zu Zeiten der ehemaligen DDR als politische Behörde fungiert hatte. Sie waren weiterhin davon überzeugt, daß die Handwerkskammer auch 1995 von Stasi-Leuten durchsetzt war¹⁹³. Aber auch andere Institutionen, wie das Arbeitsamt und die AOK wurden von ostdeutschen Unternehmern aus demselben Grund gemieden¹⁹⁴.

Die Aussagen der Unternehmer lassen auf Defizite in der (subjektiven) Handlungsbereitschaft der öffentlichen Akteure vor Ort schließen. Die 1995 durchaus noch vorfindbaren traditionellen Verhaltensweisen in den Verwaltungen selbst und eine noch wenig kunden- und bürgernah konzipierte Organisation der Beratungs- und Verwaltungsarbeit hemmte die Investitionstätigkeit ebenfalls.

Hierbei soll jedoch nicht der Eindruck entstehen, alle befragten Unternehmer hätten Ressentiments gegen diese Institutionen gehabt, denen in der Förderung (beispielsweise bei der IHK bzw. HWK) eine wichtige Rolle zugeordnet war. Hierbei handelte es sich nur um Einzelmeinungen – genauso wie es auch andere befragte ostdeutsche Unternehmer gab, die sich dennoch an diese «vorbelasteten» Institutionen wandten. Sie wurden in der Regel nicht enttäuscht.

U9: «In der Handwerkskammer gibt es gute Betriebsberater, die stellen einem eine Art Checkliste

¹⁹² Vgl. Gaulke/Heuer (1992), S. 69.

¹⁹³ *U4: «Die Leute der Handwerkskammer waren größtenteils alle stasi-belastet. Die sind fast alle ausgewechselt worden. In der IHK Dresden sind vielleicht noch 5 Personen von der damaligen Zeit übrig. Alle anderen sind entlassen worden. Und, schauen Sie mal, die waren 1990/91 noch in der Wechselzeit, als wir investiert haben. Die hatten ihren Arbeitsplatz. Ihre Machtstruktur, die damals in der DDR-Zeit aufgebaut worden war. Die Handwerkskammer war für die Handwerker nur das politische Werkzeug. Uns zu unterstützen, das gab es überhaupt nicht. Sie hätten mich falsch beraten.» Interview U4, S. 7.*

¹⁹⁴ *U3: «Das Arbeitsamt und die AOK, das waren die ersten Auffangzentren für Stasi-Mitarbeiter. Und ich habe noch die Worte etlicher Genossen im Ohr, die gleich nach der Wende sagten: "Und jetzt werden wir Euch mal zeigen, was Marktwirtschaft ist.» Interview U3, S. 1.*

zusammen, um den Kredit zu beantragen. Und die sagen auch, was für Kreditmöglichkeiten es gibt.»¹⁹⁵

5. Banken

Das Fördersystem in Deutschland unterstellt, daß Banken die Fördermittelvergabe neutral abwickeln. Es wurde bereits dargelegt, daß die Förderanträge bei einer Bank einzureichen sind (zweistufiges Bankensystem). Die Bank hat eine Filter- bzw. Prüffunktion¹⁹⁶. Sie prüft die Förderwürdigkeit des Antrages. Da bis auf die eigenkapitalverstärkenden Fördermaßnahmen von Bund und Ländern (beispielsweise die Eigenkapitalhilfe oder die Gemeinschaftsaufgabe) die Mehrheit der Investitionsförderungen ein Bankobligo in Höhe von 20 v.H. bedingt, liegt eine gründliche Überprüfung der Antragsunterlagen und Unternehmenssituation im Interesse der Banken. Schätzt die Bank einen Antrag positiv ein, sichert sie ihn banküblich ab und reicht ihn an die entscheidende Förderinstanz weiter. Diese prüft den Antrag ebenfalls. In der Praxis allerdings kontrolliert sie oftmals lediglich die Erfüllung der Förderkriterien und fällt eine endgültige Entscheidung. In der Regel bewilligt die Förderinstitution, wenn die Hausbank einen Förderantrag gutheißt.

Von einigen kreditsuchenden Unternehmern und den Behörden wurde teilweise die Ansicht geäußert, daß die Einschaltung der Kreditinstitute in die öffentlichen Kreditaktionen als lästige finanztechnische Maßnahme empfunden wurde, die zusätzliche Schwierigkeiten mit sich brachte¹⁹⁷. Dem ist entgegenzuhalten, daß die Banken bei der Fördermittelvergabe eine wichtige volkswirtschaftliche Funktion erfüllten, die nicht von der Verwaltung wahrgenommen werden konnte¹⁹⁸.

Zum besseren Verständnis des Verhältnisses ostdeutscher Unternehmer zu Banken soll auf die besondere Situation von Banken zur Zeit der ehemaligen DDR hingewiesen werden. In Zeiten der ehemaligen DDR existierten auch Banken. Aber selbst dann, wenn ähnliche oder gar namensgleiche Institutionen in der ehemaligen DDR existierten,

¹⁹⁵ *Interview U9, S. 3.*

Ebenso: U5: «... Ich hatte einmal eine gute Beratung gehabt bei der Handwerkskammer.» Interview U5, S. 9.

¹⁹⁶ Vgl. Ridinger (1995), S. 193.

¹⁹⁷ Interview U1, Interview U4, Interview U5, Interview 95.02.01 und Interview 95.01.02.

gab es Defizite. Die ostdeutsche Sparkasse war – überspitzt gesagt – in eine reine Ein- und Auszahlungsstelle des Staatsbanksystems ohne nennenswertes Kreditgeschäft und Einheitszinssatz bei den Einlagen degeneriert. Entsprechend bezahlt und «qualifiziert» war das Personal. Die Arbeit einer Bankangestellten war weitgehend ein gering bezahlter Frauenberuf. Die neuen Funktionen des Sparkassenwesens nach der Währungsunion konnten daher nur mit einer massiven materiellen und personellen Hilfe des westdeutschen Bankensystems erfüllt werden¹⁹⁹.

5.1. Hausbanken-Prinzip

Der Begriff Hausbank ist in der Literatur nicht einheitlich definiert²⁰⁰. Ein Ansatz bezeichnet solche Kreditinstitute als Hausbanken, welche die Bearbeitung, Weiterleitung und Verwaltung von durch Spezialkreditinstitute gewährten Krediten (vor allem Kredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau und der Deutschen Ausgleichsbank) übernehmen²⁰¹. Ein anderer Ansatz klassifiziert ein Kreditinstitut als Hausbank, wenn ein Unternehmen entweder exklusiv oder vorzugsweise²⁰² mit diesem Institut seine Bankgeschäfte abwickelt bzw. in der Regel in Geschäftsverbindung steht²⁰³. Dieser Arbeit wird der erste Ansatz zugrunde gelegt.

Die Mehrzahl der befragten Unternehmen mit westdeutscher Geschäftsführung hatten ihre Hausbank aus Westdeutschland behalten. Unter den befragten ostdeutschen Unternehmern fallen einige auf, die 1995 die Bank, mit der sie die Existenzgründung gemacht hatten, bereits gegen eine andere ausgetauscht hatten.

¹⁹⁸ Vgl. Menzel (1960), S. 29.

¹⁹⁹ Vgl. Milbradt (1992), S. 31.

²⁰⁰ Vgl. Lehr (1996), S. 8.

²⁰¹ Vgl. Bank-Lexikon (1984), Sp. 925; Stein/Kirschner (1972) S. 396.

²⁰² Vgl. Bank-Lexikon (1984), Sp. 925.

²⁰³ Vgl. Jährig/Schuck (1989), S. 14; und vgl. Terrahe (1988), S. 145.

Tab. 7: Unternehmen und Hausbanken

	Ost-/West- deutsche Hausbank		Angaben zur Hausbank
	Ostdt.	Westdt.	
U1	X		Deutsche Bank in Dresden (nach langer Suche)
U2	--	X	Keine näheren Angaben
U3	--	X	Commerzbank in Hamburg (nach langer Suche)
U4	X	--	Anfangs Volksbank, aus Unzufriedenheit aber inzwischen gewechselt
U5	X	--	Sparkasse
U6	--	X	Westdeutsche Bank in Baden-Württemberg
U7	X	X	Anfangs die Westbank des Mutterunternehmens, seit 01.01.94 Commerzbank in Dresden.
U8	X	--	Keine näheren Angaben
U9	X	--	Keine näheren Angaben
U10	X	--	Kreissparkasse im Westerlitzkreis, dann Dresdner Bank, dann Kreissparkasse
U11	k.A.	k.A.	Keine näheren Angaben
U12	X	--	Keine näheren Angaben

Quelle: Eigene Darstellung.

Die bereits erwähnten zahlreichen administrativen Probleme, denen sich originär ostdeutsche Unternehmen in den Anfangsjahren nach der Wende gegenüber sahen, werden in der Literatur als Hauptproblem hervorgehoben. In der Literatur wird die Hausbankenproblematik in den neuen Ländern kaum angesprochen. Diese Arbeit jedoch kommt zu dem Ergebnis, daß das Hauptproblem der Förderung das Hausbankenprinzip darstellt, zu dem es bis dato allerdings keine Alternative gibt. Folgende Erläuterungen basieren auf den Aussagen der befragten Unternehmen und Unternehmensberater sowie von Gesprächspartnern in den Ministerien, der Industrie- und Handelskammer und dem Regierungspräsidium.

An dieser Stelle sei nochmals darauf hin gewiesen, daß keine Banken zu einem Gespräch bereit waren.

5.1.1. Prüfung der Fördervoraussetzungen

Als Voraussetzung einer Kreditgewährung an ein Unternehmen werden in der Bankbetriebslehre die Kreditfähigkeit und die Kreditwürdigkeit angesehen. Während unter der Kreditfähigkeit die Fähigkeit verstanden wird, rechtsgültige Kredite abzuschließen, richtet sich die Kreditwürdigkeit in erster Linie nach den persönlichen und finanziellen Verhältnissen der Personen, die den Kredit in Anspruch nehmen wollen. Die besonderen Schwierigkeiten der Kreditwürdigkeitsprüfung durch die Hausbanken liegen darin, daß es sich bei den aus öffentlichen Mitteln gewährten Krediten häufig um Kreditfälle handelt, bei denen eine Bank es generell ablehnt, sich mit eigenen Mitteln zu engagieren (fehlende Kreditsicherheiten, rückläufige Branche, unrentable Produktionsanlagen usw.). Diese sollen sie nun so prüfen, als ob sie selbst die Kredite vergeben würden. Das Ergebnis kann oft eigentlich nur die Feststellung der Kreditunwürdigkeit des Antragstellers ein. Eine Bewilligung ist aber dennoch möglich, wenn der Kreditnehmer in die Kategorie der jeweils begünstigten Personenkreise eingereiht werden kann oder das Projekt selbst förderungswürdig ist. Dies wird zum einen von den Förderinstanzen und zum anderen von der nationalen bzw. Landespolitik bestimmt. Hier zeigt sich, daß sich in der Förderpolitik privatwirtschaftliche Grundsätze und dirigistische (politische) Tendenzen begegnen. Für die Hausbanken ist es unabdingbar, sich mit den wirtschaftspolitischen Zielen, die mit den zentralen Kreditaktionen angestrebt werden, vertraut zu machen, um den Aufgaben bei der Prüfung der Kreditanträge in vollem Umfange gerecht zu werden. Der üblichen Kreditwürdigkeitsprüfung der eingeschalteten Banken kommt eine wichtige Rolle zu²⁰⁴.

5.1.2. Stellungnahme der Hausbank

Wenn die Stellungnahmen der Hausbank zu den einzelnen Kreditanträgen bei den zahlreichen Kreditaktionen auch in verschiedensten Formen abgegeben werden, so stimmen sie doch im allgemeinen darin überein, daß sich das Kreditinstitut zu den wirtschaftlichen und finanziellen Verhältnissen des Unternehmens und zu der beabsichtigten Besicherung²⁰⁵ des Kredits äußert²⁰⁶ und darüber hinaus die Unternehmer

²⁰⁴ Vgl. Menzel (1960), S. 87f.

²⁰⁵ Allgemein ist ein Kredit dann banküblich abgesichert, wenn die von dem Antragsteller angebotenen Sicherheiten den Anforderungen eines aus eigenen Mitteln des Kreditinstituts gesicherten Darlehens gleicher Art und Laufzeit entsprechen. Vgl. Menzel (1960), S. 92.

²⁰⁶ Die traditionelle Kreditprüfung ist die in der Praxis am weitesten verbreitete Prüfungsmethode. Neben der Unternehmensanalyse auf Basis des vergangenheitsorientierten Jahresabschlusses ist das Banken in

oder Betriebsleiter einer persönlichen Beurteilung unterzieht²⁰⁷. Mit der Abgabe der Hausbankerklärung verpflichtet sich das Kreditinstitut gegenüber Förderinstitutionen, für den verbürgten Kreditteil die gleiche Sorgfalt anzuwenden wie für einen unter ihrem eigenen Obligo stehenden Betrag²⁰⁸.

Die Beurteilung eines Letztkreditnehmers ist relativ leicht, wenn er mit der beauftragten Bank schon längere Zeit in Geschäftsverbindung steht. In Ostdeutschland überwogen in den ersten Jahren aber die Fälle, in denen Kontoeröffnung und Kreditbeantragung quasi Hand in Hand gingen. Zusätzliche Schwierigkeiten ergaben sich dadurch, daß eine erforderliche Prüfung der geschäftlichen Vergangenheit des Antragstellers in der ehemaligen DDR kaum möglich war. Deshalb stellte die Prüfung des Unternehmenskonzepts eines Antragstellers beispielsweise hinsichtlich eines realisierbaren Konkurrenzvorteils und guter Wachstums- und Gewinnchancen eines neuen Produkts bei der Prüfung der Kreditwürdigkeit generell das entscheidende Kriterium dar²⁰⁹. Als wesentliche Voraussetzungen aus der Sicht der Bank kann weiterhin eine persönlich und fachlich qualifizierte Unternehmerpersönlichkeit angesehen werden. In Ostdeutschland mußten sich die Banken in einem weitaus stärkerem Maße, als dies z.B. in den alten Bundesländern der Fall war, auf die Unternehmerpersönlichkeit verlassen, weil anfangs die formelle Präsentation der Unternehmenskonzepte häufig mangelhaft war und bei Existenzgründern keine Vergangenheitsanalyse betrieben werden konnte²¹⁰.

Die befragten Unternehmer lassen sich in zwei Kategorien unterteilen. Ein Teil der Unternehmer hatte überhaupt keine Probleme mit der Bank. Die andere Hälfte sah sich dagegen massiven Schwierigkeiten gegenüber. Während die beiden befragten westdeutschen Unternehmer von keiner Problematik mit ihrer Bank berichten konnten, erwähnten 30 v.H. der ostdeutschen Unternehmer Probleme, weitere 20 v.H. hatten sogar Schwierigkeiten, eine Hausbank zu finden.

dinglichen Sicherheiten wichtigste Komponente dieser Prüfungsmethode. Zum Prüfungsinstrumentarium zählen dabei: Bilanzanalyse, Gespräche mit Firmenkunden, Betriebsbesichtigungen und Auskünfte. Vgl. Lehr (1996), S. 34.

²⁰⁷ Vgl. Menzel (1960), S. 91f.

²⁰⁸ Vgl. Menzel (1960).

²⁰⁹ Vgl. Lehr (1996), S. 31.

²¹⁰ Vgl. Lehr (1996), S.31 und vgl. Krupp (1993), S. 438.

Tab. 8: Verhältnis der Unternehmer zu ihrer Bank

	Ost-/West-dt. Unternehmer		Probleme mit der Bank		Angaben zu eventuellen Bankproblemen
	Ostdt.	Westdt.	Ja	Nein	
U1	X	--	X	--	Es konnte lange keine Hausbank gefunden werden.
U2	--	X	--	X	--
U3	X	--	X	--	Es konnte lange keine Hausbank gefunden werden.
U4	X	--	X	--	Fehlberatung durch die Bank.
U5	X	--	X	--	Die Bank hatte eigenmächtig den Förderantrag zurückgezogen, obgleich alle Fördervoraussetzungen erfüllt waren.
U6	--	X	--	X	--
U7	X	--	--	X	--
U8	X	--	--	X	--
U9	X	--	--	X	--
U10	X	--	X	--	Die Bank blockierte die Fördermittel und verhängte 1 ½ Jahre einen Baustop.
U11	X	--	--	X	--
U12	X	--	--	X	--

Quelle: Eigene Darstellung.

Zudem fällt auf, daß alle westdeutschen Unternehmen bzw. Unternehmen mit einer westdeutsch besetzten Geschäftsleitung eine westdeutsche Hausbank und keinerlei Probleme im Innenverhältnis Bank-Unternehmen hatten.

5.2. Phase I: Wendezeit und Aufbauphase 1990 – 92

Das Verhalten der Banken läßt sich nach Angaben der befragten Förderinstitutionen, des Unternehmensberaters und der befragten Unternehmen in zwei Phasen unterteilen, welche nicht im Zusammenhang mit den bereits erwähnten Förderphasen der europäischen Regionalförderung stehen. Es werden die Zeit unmittelbar nach der Wende und die Jahre nach 1993 unterschieden.

In der ersten Phase nach der Wende herrschte eine große Umbruchstimmung in den neuen Bundesländern. Die Landesverwaltungen wurden aufgebaut. Parallel dazu bauten die Banken ihr Filialnetz auf. Ein Gefühl von Pioniergeist und etwas Neues schaffen zu wollen war flächendeckend prägend und verteilt über alle Sektoren und Branchen. Während dieser Phase der Existenzgründungen (1991-1992) legten die Banken in den erhobenen Fällen eine wohlwollende Haltung bei ihrer Einschätzung von

Förderanträgen an den Tag. Ihr Enthusiasmus, beim Aufbau mithelfen zu wollen und ihre offensichtlich optimistische Einschätzung der kaufmännischen Fähigkeiten und Erfahrungen ostdeutscher Unternehmer erleichterten diesen eine erfolgreiche Bemühung um Fördermittel. Die Kreditinstitute förderten großzügig Unternehmensgründungen über alle Branchen hinweg. Auch der Unternehmensberater von U10 merkte an, wie großzügig die Banken während der Gründungsphase angesichts der teilweise nicht vorhandenen Sicherheiten der Unternehmer verfahren waren.

U10: «In der Gastronomie ist man sehr euphorisch gestartet in den Hausbanken ... da war die Bank manchmal mit dem Geld ganz locker.»²¹¹

Der Unternehmer von U8 berichtet, er habe die Fördermittel ERP und Eigenkapitalhilfe relativ schnell erhalten.

U8: «Wir haben bei der Deutschen Aufbaubank das ERP und bei der Sächsischen Aufbaubank `Zweiganstalt der Landeskreditbank Baden Württemberg` die Eigenkapitalhilfe 1991 beantragt. Und es ging verhältnismäßig schnell. Wir haben dort problemlos Unterstützung bekommen.»²¹²

Auch bei einem Gastronomiebetrieb (U10) gab es zügig Fördermittel von der Bank. Der Gastronom hatte 1991/92 die Vergrößerung und den Umbau seiner Gastwirtschaft unternommen und einen Hoteltrakt angegliedert ²¹³.

Bei der Analyse der Hintergründe für die leichte Kreditvergabe der Banken konnten neben der allgemeinen Euphorie weitere Elemente ausgemacht werden, welche diese Tendenz verstärkten. Dies lag zum einen begründet in der Situation in den Banken selbst. Die Sachbearbeiter mußten lernen, mit einem derart breit gefächerten Förderkatalog umzugehen. Die aus den alten Bundesländern «importierten» Mitarbeiter in den Kreditabteilungen waren meist mit den banküblichen Arbeitsunterlagen vertraut, wie sie auch in Westdeutschland gängig sind, nicht aber mit einer derartigen Menge an Fördermitteln, und mußten sich in das breit gefächerte Förderwesen in Ostdeutschland einarbeiten²¹⁴.

²¹¹ Interview U10, S. 10.

²¹² Interview U8, S. 5.

²¹³ Interview U10, S. 1.

²¹⁴ U5 «Das ganze Formularwesen und die Beratung war ja noch nicht so. 1992 ... auch bei der Hausbank ... sie mußten sich ja selbst erst einlesen. Das ging hin bis zum Formularwesen, was dann doppelt ausgefüllt werden mußte, weil das erste falsch war. Wir waren der erste oder zweite Antragsteller auf ERP hier. Die Bank hatte noch keine Erfahrung» Interview U5, S. 5, S. 8.

Der Unternehmensberater erwähnte das Unwissen der Banken nach der Wende. Er fühlte sich in der ersten Periode besser über Fördermöglichkeiten informiert als die Banken, mit denen er zusammenarbeitete²¹⁵.

«Viele Kunden-Finanzierungskonzepte der Anfangsjahre 1991/92 waren nicht so gut, wie sie jetzt sind. Schon weil die Banken einfach nicht soweit waren, alle Fördermittel anzuzapfen.»²¹⁶

Ein Hotelier, der sich in den ersten Jahren um Fördermöglichkeiten bemühte, hatte alle wichtigen Förderstellen in Berlin und Dresden abgefahren, um sich über Fördermöglichkeiten zu informieren, weil seine Bank hierüber nicht ausreichend informiert schien. *«Und da sind wir zu unserer Hausbank und haben ihr gesagt: Das würden wir kriegen, das müssen Sie selber beantragen. Und da haben sie das dann auch gemacht.»²¹⁷*

Um die Flut von Förderanträgen zügig bearbeiten zu können, legten die Bank-Mitarbeiter zum anderen großen Pragmatismus an den Tag. Da anfangs oftmals das Einhalten der offiziellen Förderwege nicht möglich war²¹⁸ fanden Plausibilitätsprüfungen der Finanzpläne statt. Unternehmer, die sich in der Zwischenzeit direkt mit der letztentscheidenden Förderinstitution in Verbindung gesetzt hatten, welche ihre Einwilligung gegeben hatte, konnten auf diesem Umweg den Sachbearbeiter seiner Bank gar unter Druck setzen.

Weiterhin war es diese große Eigeninitiative der Unternehmer, die schneller zu einer Förderung führte als die korrekte Einhaltung der Förderwege²¹⁹. Unternehmer mit viel Engagement und Pragmatismus erhielten hier verhältnismäßig rasch Fördermittel.

Der Unternehmensberater von U10 wies aber auch auf eine Minderheit von Kreditsachbearbeitern in Banken hin, denen der Aufbau in den ersten Jahren zu schnell ging und die vergleichsweise restriktiv mit der Kreditvergabe waren. Ihm drängte sich der Eindruck auf, daß die Banken durch den raschen Aufbau der Wirtschaft in den neuen Bundesländern sogar überrumpelt worden waren. Die Banken seiner Klientel hätten sich teilweise verhalten, als ob der Anpassungsprozeß der ostdeutschen Wirtschaft in mehreren Schritten und über einen längeren Zeitraum verlaufen könnte

²¹⁵ Interview UB, S. 2.

²¹⁶ Interview UB, S. 7.

²¹⁷ Interview U11, S. 3.

²¹⁸ Den Kreditsachbearbeitern fehlte oftmals das Wissen, wie bei Unternehmen, die nicht genau den Fördervoraussetzungen entsprachen, vorzugehen war.

²¹⁹ Interview U11, S. 5 und Interview U5, S. 9.

und als müßten die Ostunternehmen nicht national und international konkurrieren, sondern nur mit anderen ostdeutschen Konkurrenzunternehmen.

*"Der Gast, der hier in die Gastwirtschaft kommt, stellt an die Hotellerie und Gastronomie die gleichen Anforderungen, die er zu Hause macht. Und das war auch teilweise die falsche Politik der Hausbanken. Dem Hausbanker von der Kreissparkasse haben wir zynisch gesagt `Sie möchten, daß der Ossi-Gastronom sich eine alte Scheune nimmt, dort ein Schild darüber hängt `Kneipe` darauf schreibt, und dann stellt er irgendwo ein Faß Bier hin und wartet, daß die ersten Gäste kommen. Dann verkauft er fünf Bier, von denen kauft er sich dann eine Tischdecke.` Aber das geht heutzutage nicht. Das ginge, wenn wir die Mauer belassen hätten, und jeder auf der gleichen Stufe angefangen hätte. Dann wäre eine schrittweise Entwicklung möglich gewesen. Die Wettbewerber von diesem Hotel sind Westunternehmen. Und wenn man den Fehler gemacht hätte, nicht sofort westlichen Standard anzubringen, dann wäre man jetzt schon weg vom Fenster. Langfristig werden nur die Unternehmen überleben, die in der Lage sind, einen solchen Standard zu bringen und ihn zu halten."*²²⁰

5.3. Phase II: Konsolidierungsphase 1993 – 95

5.3.1. Verluste

Während dieser Aufbauphase (1990 bis 1992) erlitten die Banken aufgrund ihrer großzügigen Förderbewilligungen zahlreiche Förderausfälle.

*«Da ist einfach auch viel falsch gemacht worden.»*²²¹

Fischer (1990) gibt der mangelhaften Kreditüberwachung deutscher Banken die Schuld an den Einbußen während der Anfangszeit²²². Nur eine Minderheit von Banken hatte Problemfälle rechtzeitig erkannt. Die meisten Banken wurden von solchen Entwicklungen eher überrascht. Eine Früherkennung von Problemen gelang vor allem den Banken, die in der Lage waren, einen relativ engen persönlichen Kontakt mit ihren Kunden aufzubauen und zu halten. Da sich wie oben beschrieben in den neuen Ländern enge Bank-Unternehmer-Beziehungen erst herausbilden mußten, war die Früherkennung schwer. Erstaunlich war hierbei jedoch, daß ältere Kundenbeziehungen von kleinen Betrieben zu DDR-Zeiten von den Banken nicht mit einer bevorzugten Behandlung honoriert wurden. Von Seiten der Bank wurde kein Unterschied gemacht, ob ein Unternehmer bereits vor der Wende Kunde gewesen war, merkte ein alteingesessener Handwerker an.

²²⁰ Interview U10, S. 9.

²²¹ Interview U10, S. 17.

«Obwohl man ja jahrelang schon bei der Bank war. Früher waren wir schon dort - da hieß sie noch Genossenschaftsbank. Die kennen da die Umsätze, wie es läuft. Da sollte man nicht solche Bedenken haben, bei Unternehmen, die schon so lange bestehen.»²²³

Aufgrund der Verluste im Fördergeschäft läßt sich im Kreditverhalten der Banken nach 1992 eine Veränderung in der Fördervergabe ausmachen. Die Banken verhielten sich risikoaverser. Strengeres Prüfen, Nachforderungen und umfangreichere Informationseinholung²²⁴ als in den Anfangsjahren waren oberste Maxime²²⁵.

Alle befragten Unternehmer äußerten, die Veränderung im Förderverhalten der Banken wahrgenommen zu haben.

Unternehmer U1: «Wie die Existenzgründungsphase 1991/92 war, war es von der Bedeutung und den Bedingungen, die man erfüllen mußte, wesentlich günstiger und weniger kompliziert. Die Bedingungen haben sich verschlechtert durch die hohe Zahl der Insolvenzen. Da werden die Banken vorsichtiger.»²²⁶

In einigen Branchen prüften die Banken ab 1993 die Kreditwürdigkeit besonders kritisch.

U10 «Ich sag´ immer: Kneipenbesitzer und Hoteliers werden bei den Banken im Grunde schon beim Pförtner abgewimmelt. Die kommen gar nicht mehr dazu, mit einem Sachbearbeiter zu sprechen. Oder wenn der Unternehmer ganz clever ist, gibt es eine positive Abmahnung «Wir haben in zweieinhalb Monaten leider erst den ersten Termin frei.»

Die Bereitstellung von Kapital in Ostdeutschland wurde auch in der Literatur kritisiert²²⁷. Viele Banken als Fremd- oder Eigenkapitalgeber wurden als zu zaghaft, risikoscheu und konservativ beschrieben. Ihnen wurde eine Mitverantwortung am verlangsamten wirtschaftlichen Aufschwung in den neuen Ländern zugeschrieben²²⁸.

Lehr (1996) hält dieser Kritik jedoch entgegen, daß sie zu kurz greife²²⁹. Denn angesichts schwieriger Rahmenbedingungen hätten Banken im Kreditgeschäft besondere Risiken zu tragen, wie z. B. mangelnde Sicherheiten oder noch nicht geklärte

²²² Vgl. Fischer (1990), S. 80.

²²³ Interview U9, S. 2.

²²⁴ Interview UB, S. 2 und Interview U10-UB, S. 10.

²²⁵ U10: *«Und dann kam so einfach der Zeitpunkt Ende 1992, Anfang 1993, wo die Banken eine 180-Grad-Kehrtwendung aus voller Fahrt gemacht haben.» Interview U10, S. 10.*

²²⁶ Interview U1, S. 15.

²²⁷ Vgl. Bodin/Hübl (1994), S. 234 – 235.

²²⁸ Vgl. Lehr (1996), S. 154.

Eigentumsverhältnisse²³⁰. Aufgrund der völlig unzureichenden Aussagekraft vorhandener Jahresabschlüsse und anfänglicher Fehlentscheidungen hält er die vorsichtige Haltung für angebracht.

5.3.2. Kreditwürdigkeitsprüfung und Risikoeinschätzung

Der Effekt der Fördermaßnahmen in der Umbruchphase in Ostdeutschland hängt erheblich von einer zügigen Abwicklung der Förderung ab, unabhängig von den unterschiedlichen Antragswegen und Abwicklungsregelungen bei den einzelnen Maßnahmen²³¹. In der Literatur findet sich Kritik ostdeutscher Unternehmer über das komplizierte Antragsverfahren und lange Bearbeitungszeiten der Förderanträge²³². In Untersuchungen wurde das Problem ostdeutscher Unternehmer mit dem aufwendigen Regelwerk der Wirtschaftsförderung sowie der langen Zeitspanne zwischen Zusage und Auszahlung der Fördermittel herausgearbeitet²³³.

Der befragte Unternehmensberater bestätigte, daß er sein Ziel, die Fördergelder nach einem Vierteljahr ab Antragstellung zu erhalten, nie erreicht hatte. Die Fördermittel flossen in der Regel mit über drei Monaten Verspätung²³⁴.

Alle im Rahmen dieser Arbeit interviewten Unternehmer äußerten sich derart über die langen Bearbeitungszeiten bei den Hausbanken. Die Banken nahmen sich nach 1992 für die Prüfung von Förderanträgen mehr Zeit²³⁵. Durchschnittlich dauerte die Bearbeitung ein halbes Jahr²³⁶, im Falle eines Immobilienerwerbs gar drei Monate länger²³⁷. Da in der zweiten Phase der Ansturm an Förderanträgen geringer als in der ersten war, nutzten die Banken die Möglichkeit, die Anträge gründlicher zu prüfen.

«Die Anträge liegen wochenlang auf Eis»²³⁸ klagt ein Unternehmer, ein anderer sagte «Das kürzeste waren vier Monate; beim zuletzt gestellten Antrag dauerte es sieben Monate, bis die Bestätigung kam.»²³⁹

²²⁹ Vgl. Lehr (1996), S. 154.

²³⁰ Vgl. Pahlen (1993); und vgl. Knipper (1994), S.4.

²³¹ Vgl. Ridinger (1995), S. 189.

²³² Vgl. Heimpold/Junkernheinrich (1995), S. 379; Vgl. u.a. ifo/IWH (1994a), S. 143 ff.

²³³ Vgl. Heimpold (1995) S. 133 und S. 143.

²³⁴ Interview UB, S. 3.

²³⁵ Interview U1, S. 6.

²³⁶ Interview U1, S. 6, Interview U7, S. 5 und Interview U9, S. 7.

²³⁷ Interview U1, S. 13.

²³⁸ Interview U2, S. 6.

²³⁹ Interview U7, S. 4.

Auch zog sich die Kreditwürdigkeitsprüfung bei der Mehrzahl der befragten Unternehmen zeitlich in die Länge, weil die Bank - teilweise auch in 14-tägigen Abstand – im Rahmen ihrer Vorprüfung Nachforderungen hatte²⁴⁰. Es entstand der Eindruck, daß die Verzögerung nicht in den Förderinstitutionen, sondern den Hausbanken entstand. Das Verhalten seiner Bank wurde von einem Unternehmer als Hinhalten taktisch empfunden. Manche Unterlagen wurden sogar mehrmals gefordert²⁴¹. Eine Handwerkerin wollte durch beständiges Nachfragen beim Kreditsachbearbeiter den Bewilligungsprozeß beschleunigen, war aber nicht erfolgreich.

U9: «Die Antragsunterlagen haben ziemlich lange hier in der Hausbank gelegen. Denn immer, wenn wir wieder nachgefragt haben, ... weil ich ja jede Woche zur Hausbank gegangen bin und gefragt habe. Diese gab aber vor, daß von der Deutschen Aufbaubank noch keine Antwort gekommen sei.»²⁴²

Manchen Unternehmern drängte sich der Eindruck auf, von der Bank einige Zeit hingehalten worden zu sein²⁴³.

Es wäre einseitig, diesen Vorwurf in dieser Arbeit ungeprüft zu übernehmen, da zahlreiche Elemente das Kreditvergabeverhalten der Banken beeinflussten. Insbesondere bei den aufgetretenen Verzögerungen spielte das Personal in den Banken eine große Rolle. Ein großer Teil der Bankangestellten, die sich nach Ostdeutschland versetzen ließen, war in der Regel sehr jung und sah die Jahre im «Osten» als Karriere-Sprungbrett. Erfahrene Banker ließen sich meist nur für eine begrenzte Zeit versetzen. Ihre Unsicherheit hatte großen Einfluß auf die Dauer der Kreditsachbearbeitung. Die Unternehmer berichteten beispielsweise, daß ihre Ansprechpartner in der Bank häufig wechselten und jeder neu von der Vorteilhaftigkeit der Investition überzeugt werden mußte. Dabei fand die Förderberatung immer unter Zeitdruck statt, da die Unternehmer schnellstmöglich mit der Investition beginnen wollten und jeder Sachbearbeiter andere Schwerpunkte hatte, die für ihn entscheidend waren.

So berichteten mehrere Unternehmer vor allem in den Jahren 1990-94 über einen häufigen Mitarbeiterwechsel in ihrer Hausbank²⁴⁴.

U5: «Es haben dann auch noch die Mitarbeiter gewechselt und, und, und.»²⁴⁵

²⁴⁰ Interview U1, S. 15; Interview U5, S. 6; Interview U10, S. 12.

²⁴¹ Interview U1, S. 15.

²⁴² Interview U9, S. 5.

²⁴³ Interview U9, S. 5.

²⁴⁴ Interview U5, S. 6, weiterhin auch U9 und UB.

²⁴⁵ Interview U5, S. 6 und S. 7.

U9: Eine Handwerkerin hatte drei Bearbeiter: «... Und der Neue mußte natürlich wieder abfragen, was der andere schon gewußt hat»²⁴⁶

Als einzige Ausnahme wies ein Westunternehmer auf den schlechten Ausbildungsstand der Bankangestellten auch noch in 1995 in den ostdeutschen Banken hin. Dies war für ihn mit der Grund, weshalb er bis dato noch nicht von seiner westdeutschen Bank aus Baden-Württemberg zu einer lokalen Hausbank gewechselt hatte.²⁴⁷

«Wenn ich es mit der Bank von hier gemacht hätte, wäre ich heute nicht an dem Punkt, wo ich heute mit meiner westdeutschen Hausbank bin. Weil das an den hiesigen Banken liegt. Das war schon 1993 so. Das ist aber heute immer noch nicht anders.»²⁴⁸

Erhebungen von Wagner/Hitchens/Birnie 1994²⁴⁹ bestätigten, daß die Banken eine sehr übervorsichtige Risikoeinschätzung vornahmen, welche den Prüfungsprozeß der Anträge in die Länge zog und damit die Entwicklung eines industriellen Mittelstands in den neuen Ländern verlangsamt.

Genesko (1988) kommt in seiner Untersuchung zu dem Ergebnis, daß insbesondere kleine und mittlere Betriebe, die aufgrund der bürokratischen Prozeduren, der Dauer der Bearbeitung der Anträge bei den Banken bis zur Genehmigung der Anträge benachteiligt würden, manchmal aus finanziellen Gründen gar auf die Inanspruchnahme einer Förderung verzichteten²⁵⁰. Kleinunternehmer waren von den Restriktionen der Banken wesentlich stärker betroffen²⁵¹.

"Bei einem Mini-Unternehmer, bei einem Ossi, ... sehen manche Dinge ganz anders aus. Wir als größeres Unternehmen sagen halt: "Das spielt für uns keine Rolle, wir unterschreiben das." Was sollen wir uns über solche Dinge mit der Bank streiten."²⁵²

5.3.3. Zusätzliche Auflagen der Banken bei Förderanträgen

Um sich vor weiteren Insolvenzfällen und Bankverlusten (Obligo) zu schützen, forderten Banken bei der Antragstellung neben den ausgefüllten Antragsunterlagen und Aufstellungen zur Finanz- und Ertragslage zusätzliche Unterlagen an oder verschärfen die Bedingungen.

²⁴⁶ Interview U9, S. 4.

²⁴⁷ Interview U6, S. 12.

²⁴⁸ Interview U6, S. 12.

²⁴⁹ Vgl. Wagner/Hitchens/Birnie (1994), S. 43.

²⁵⁰ Vgl. Genesko (1988).

²⁵¹ Interview U10, S. 12.

²⁵² Interview U10, S. 12.

Eine Bank stellte neben den Fördervoraussetzungen der Deutschen Aufbaubank Entnahmeregelungen auf, so daß dem Unternehmen kein Eigenkapital entzogen werden konnte²⁵³.

*U10: "Wir haben also gemerkt, daß die Hausbanken Auflagen verschärft haben. Ich weiß ja, wie das von der Deutschen Aufbaubank gemeint ist, wenn das z.B. im EHK-Bescheid drin steht. Die Hausbank hat das aber um drei Stufen verschärft."*²⁵⁴

Eine andere Bank verlangte den Abschluß einer Lebensversicherung von dem antragstellenden Unternehmer als Sicherheit und gab an, dies sei von der Sächsischen Aufbaubank verlangt worden²⁵⁵.

Den befragten Unternehmern drängte sich der Verdacht auf, daß andere Gründe hinter dem Vorgehen der Banken steckten müßten, als nur die Besicherung der Kredite. Es ginge vielmehr um eine mehrfache Absicherung des eigenen Obligos. Denn oft lag der verspätete Geldfluß lediglich an einer fehlenden Unterschrift oder es wurden in regelmäßigen zeitlichen Abständen von den Banken weitere Unterlagen gefordert.

*U5: «Und dann gab es diese Rückforderungen ... »*²⁵⁶

*U9: »Dann haben sie gesagt, die Antragsunterlagen seien von der Deutschen Aufbaubank wieder zurück gekommen, weil noch etwas gefehlt hätte.«*²⁵⁷

*U1: «Man hat als Unternehmer manchmal den Anschein, daß die Bank das macht, um hinzuhalten. Vieles ist auch doppelt verlangt worden.»*²⁵⁸

Einem Unternehmer platzte die Geduld über die Art seiner Bank, ihn immer weiter zu verträgen und dieselben Unterlagen erneut zu verlangen.

*U3: «Auf der Deutschen Bank, da durften wir immer Anträge abgeben, und immer war etwas verkehrt. Da haben wir zu dem Meister [Kreditberater] gesagt, `O.K., da handeln wir doppelt ... Wir setzen uns eine Stunde da her und Sie stellen uns einen Mitarbeiter, der uns zeigt, wie das Formular ausgefüllt wird.` Seine Antwort: `Das machen wir nicht.`»*²⁵⁹

«Das sind doch die Diplomaten da! Ganz ablehnen dürfen sie es nicht, sonst hätten sie irgendwo Ärger

²⁵³ Interview UB, S. 10.

²⁵⁴ Interview U10, S. 12.

²⁵⁵ Interview UB, S. 3.

²⁵⁶ Interview U5, S. 6.

²⁵⁷ Interview U9, S. 5.

²⁵⁸ Interview U1, S. 15.

²⁵⁹ Interview U3, S. 3 und S. 4.

bekommen.»²⁶⁰

Auch der Unternehmensberater bestätigte, daß die Banken teilweise die Auflagen, die bei der Beantragung von Fördermitteln zu erfüllen waren, verschärft hatten und nicht mehr bereit waren, ein Ausfallrisiko einzugehen²⁶¹.

5.3.4. Einzelfälle

Im Folgenden werden einige besonders auffällige Sachverhalte, die die befragten Unternehmer äußerten, herausgegriffen. Da es sich hierbei um Einzelfälle handelt, lassen sich hieraus über die Banken oder den Förderapparat in Ostdeutschland keine allgemeinen Schlüsse ziehen. Es wird an dieser Stelle erneut darauf hingewiesen, daß die Sachverhalte lediglich aus Unternehmenssicht beleuchtet wurden. Banken waren nicht in die Befragung einbezogen worden. Die nachfolgenden Einzelfälle stellen situativ eingefangene Stimmungsbilder dar, die im Rahmen der Untersuchung auftauchten. Hierbei hatten kritische Bemerkungen eindeutig die Überhand. Dennoch darf nicht vergessen werden, daß es auch Unternehmen gab, die sich von ihren Banken gut beraten fühlten²⁶².

Mehrere befragte Unternehmer gaben an, von ihrer Hausbank hinsichtlich der Fördermöglichkeiten, die ihnen offenstanden, nicht richtig beraten worden zu sein. Es wurden wiederholt zusammen mit dem Kreditsachbearbeiter Förderanträge gestellt, die nicht oder nur teilweise genehmigt wurden bzw. wo nachträglich ein anderer Antrag zu stellen war.

Ein Unternehmer mußte einen Teil der bereits ausgezahlten Fördergelder zurückzahlen, weil die Deutsche Ausgleichsbank der Meinung war, die Fördervoraussetzungen seien nicht erfüllt. Da der Unternehmer die Mittel bereits investiert hatte, mußte er mit einem Hausbankdarlehen zwischenfinanzieren.²⁶³

Zwei der befragten Unternehmer erhielten von ihrer Hausbank die Mitteilung, daß aufgrund der Höhe der beantragten Mittel nur ein Teil als Fördermittel genehmigt werden könnte und für den Rest der Summe ein Darlehen aufgenommen werden müßte.

²⁶⁰ Interview U3, S. 4 und S. 5.

²⁶¹ Interview U10, S. 12, Interview UB, S. 10.

²⁶² *«Wir haben bei der Sparkasse ... eine gute Beratung gehabt. Es ist eigentlich von Seiten der Bank eine gute Zusammenarbeit hier vorhanden.» Interview U1, S. 7.*

²⁶³ Interview U5, S. 8.

Dabei waren beide Unternehmer der Überzeugung, ihnen hätte die volle Fördersumme zugestanden. Ein Unternehmer fand sich mit der Situation ab, der andere beschwerte sich und erhielt schließlich doch für die ganze Summe ein Förderdarlehen²⁶⁴.

«Mir wurde eingeredet, daß nur die Hausbank berechtigt ist, die Höhe der ERP-Kredite zu bestimmen. So mußte ich zu 60% Hausbankkredite nehmen. Das ist natürlich entsprechend höher verzinst. Daß es noch weitere Zuschüsse gab, das wurde mir von der Volksbank verheimlicht.»²⁶⁵

Der Unternehmensberater von U10 war ebenfalls überzeugt, daß aufgrund von Unwissen oder Unwillen der Hausbank im Falle von U10 eine Fehlberatung durch die Bank erfolgt war. Dem Unternehmer war gesagt worden, ERP-Mittel stünden ihm nicht zu, da er die Fördervoraussetzungen nicht erfüllte. Da er seine Immobilie nicht direkt von der Treuhandanstalt, sondern über ein Drittunternehmen, das die Immobilie von Beginn an nicht halten wollte, erworben hatte, sprach die Bank ihm die nach der anfänglichen Antragstellung EKH-Förderung in Höhe einer Million ab. Sie bot ihm statt dessen einen Kredit zu 11 v.H und 16,5 v.H. Zinsen an. Als der Unternehmer sich mit der Deutschen Aufbaubank kurzschloß, erhielt er das Förderdarlehen dennoch.

«Die Hausbank hatte den eigenen Fehler zugegeben: `O.K., wir haben Euch falsch beraten. Ihr habt damals den Antrag gestellt.` Das war schon in Ordnung Sie haben einen neuen Antrag gestellt, ... und haben dann bestätigt, daß der ursprüngliche Antrag vom Unternehmer bei ihnen damals gestellt worden war.»²⁶⁶

Demselben Hotelier hatten für einen weiteren Bauabschnitt eines anderen Hotels seiner Hotel-Kette 700.000 DM an EKH-Darlehen zugestanden (nach Erhöhung der EKH-Kredithöhe von 350.000 DM auf 700.000 DM). Die Hausbank gab aber nur 350.000 DM aus. Der Rest mußte vom Unternehmer als Hausbankendarlehen genommen werden. Nach langen Auseinandersetzungen lenkte die Bank erneut ein und reichte die anderen 350.000 DM nach²⁶⁷.

²⁶⁴ Der Unternehmer von U4 hatte sich bei seiner Bank wegen des Kaufs eines Computers (Investitionssumme 80.000 DM) beraten lassen. Der Sachbearbeiter sagte ihm, daß im Rahmen einer Kreditförderung die Hausbank 60 v.H. der Kreditsumme übernehmen müsse, woraufhin er ein Hausbankendarlehen mit einer Verzinsung in Höhe von 9,5 v.H. in dieser Höhe aufnahm. Er hätte aber auch die Fördervoraussetzungen für ERP-Förderung erfüllt. (Interview U4, S. 4 f.).

²⁶⁵ Interview U4, S. 4.

²⁶⁶ Interview U10, S. 12

²⁶⁷ Interview U10, S.3.

Ein anderer befragter Unternehmer schilderte, daß seine Bank den Förderantrag eigenhändig ohne sein Wissen, aber in seinem Namen zurückgezogen hatte²⁶⁸.

U5 «Zum ersten Mal habe ich den Antrag auf Förderung der Gemeinschaftsaufgabe 1991 im November gestellt. Bei der Hausbank haben wir auch die Formulare ausgefüllt. Und 1993 mußte ich den Antrag wegen neuer Formulare nochmals ausfüllen. Dann habe ich oft bei der Hausbank nachgefragt - die Antwort war: `Das ist alles noch nicht entschieden.`

Schließlich habe ich bei der Sächsischen Aufbaubank angerufen, wo man mir sagte `Da müssen wir mal `nen Termin ausmachen, ich habe von Ihnen keinen Antrag`. Ich habe einen Termin ausgemacht Mitte August `93, und es stellte sich heraus, daß ich den Antrag zurückgezogen haben sollte. Und da war ich ganz erstaunt, `Das kann nicht sein.` `Doch.` Und man zeigte mir: Die Hausbank hatte geschrieben, daß der Kunde B. von seinem Antrag auf den Investitionszuschuß zurückgetreten ist und davon Abstand nimmt. So, und da war ich natürlich wutentbrannt bei der Hausbank und bin etwas laut geworden. Wir haben dann mit der Sächsischen Aufbaubank im Schnellverfahren den gesamten Antrag in Kurzform nochmals gemacht.»²⁶⁹

Ein Unternehmer und auch der Unternehmensberater berichteten, es wäre mehrmals vorgekommen, daß die Fördermittel von den Förderinstitutionen bereits an die Bank überwiesen waren, diese die Mittel aber einige Zeit einbehalten hatte, ehe sie sie an die Unternehmen weiter leitete, so daß diese gezwungen waren, zwischenzufinanzieren.

UB: «Ganz eigenartige Sachen, die da manchmal auftreten. Fördermittel werden zugesagt. Die liegen schon bei der Bank.»

Frage: Von einem ehemaligen Antrag?

Antwort: Von einem Antrag der gestellt wurde. Und die liegen schon bei der Bank. So, und nun wird Zwischenfinanzierung gemacht, aus dem kurzfristigen Bereich, weil ... die Bank die Fördermittel noch nicht hergibt - aus unscheinbaren Gründen, weil vielleicht eine Bilanz noch nicht da ist, und das irgendwo `ne Festlegung war, weil ... der seine Vermögensaufstellung noch nicht gemacht hat. Ich meine, so fängt das an. Dann sagen die (Unternehmer): So, das Geld ist eigentlich da, wir finanzieren zwischen und fangen mit der Investition an.

Und in der Situation kommt der Unternehmer dann - weil es ja nie `ne gesamte Finanzierung ist - in Schwierigkeiten. Dann sieht das Unternehmen schlecht aus. Und dann sagt man (Bank), `Nun kann ich Dir das Geld aber nicht geben.`

Denn es ist die Regel, daß der Unternehmer nicht wartet, bis alle ihre Unterschrift druntergesetzt haben. Täte er das, gäbe es keine Schwierigkeiten.»

²⁶⁸ Interview U5.

Frage: Die Taktik der Hausbank, dem Unternehmer kurzfristig einen Hausbankkredit zu geben, der teurer ist, obgleich sie theoretisch auch den Fördermittelantrag bereitstellen könnte. Könnte das eine Taktik sein? Kennen Sie da mehr derartige Fälle?

Antwort: Da kenne ich mehr Fälle.

Frage: Die alle so ähnlich verliefen?

Antwort: Die so ähnlich verliefen, ja.»²⁷⁰

Diese Einzelfälle legen die Vermutung nahe, daß neben fehlender Erfahrung des Bankenpersonals und angesichts des Ansturms auf Fördermittel und dem einhergehenden Arbeitsdruck in den Kreditabteilungen der Banken in einigen Fällen wohl innerorganisatorisch ein gewisser «Schlendrian» Einzug gehalten hatte.

5.4. Beurteilende Betrachtung der Rolle der Banken

Die Antragstellung über eine Bank ist wie oben erläutert im zweistufigen Bankensystem der Bundesrepublik Deutschland die einzige Möglichkeit, an Unternehmen Fördermittel auszugeben. Offensichtlich bleibt dieser Weg der Abwicklung aber eine suboptimale Lösung.

5.4.1. Eigeninteresse der Banken

Einige Unternehmer und beide Unternehmensberater²⁷¹ äußerten Zweifel an der Vorteilhaftigkeit des Bankenprinzips speziell bei der Umsetzung der Förderung in Ostdeutschland. Auf der einen Seite war es kaum möglich, das Bankenprinzip als Antrags- und Prüfinstitution zu ersetzen – und aufgrund des Eigenobligos der Banken war eine gründlichen Prüfung sichergestellt. Andererseits drängte sich der Eindruck auf, daß die Banken bei der Förderkreditvergabe nicht uneigennützig handelten, insbesondere seit 1993. Man äußerte teilweise den Verdacht, daß die Kreditinstitute ihre schlechten Erfahrungen in den ersten Jahren nach der Wende als Rechtfertigung für ihre mittlerweile als rigide empfundene Fördervergabe und damit als Schutz eigener Interessen gebrauchten.

«Wir haben zum einen noch nicht begriffen, und das können wir auch nicht begreifen, daß einmal hier

²⁶⁹ Interview U5, S. 6.

²⁷⁰ Interview UB, S. 6.

²⁷¹ Interview U10, Interview UB.

staatliche Mittel als Fördermittel bereitgestellt werden, es aber von der Bank abhängig gemacht ist, ob der, der es braucht, es dann bekommt.»²⁷²

Im sächsischen Wirtschaftsministerium wie auch der Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH wurde angeschnitten, daß man den Verdacht habe, die Banken vernachlässigten die Existenzgründungsförderung²⁷³. Der Unternehmensberater und sein Kollege äußerten sich weniger vorsichtig und erklärten die Reserviertheit im Bankenverhalten damit, daß die Einnahmen bei einer Existenzförderung sehr gering wären. Deshalb wären immer weniger Banken bereit, eine Existenzförderung zu machen.

U10 «Die 0,5% gerade bei den kleinen Beträgen, wenn da jemand mit einer 100.000 DM-Gründung kommt, die 0,5% bei 40% der Haftungsbeteiligung usw. ... da sagen die Banken `Das interessiert uns nicht`. Dann versuchen die Banken nämlich, den Leuten ein Hausbanken-Darlehen zu verkaufen ... reden denen die Förderung aus. Teilweise erzählen sie denen, es gibt in dem Bereich keine Fördermittel. Ich kenne auch so Argumente: `Fördermittel erst ab 200.000 DM`. ... Was dann natürlich absolut abgestritten wird.»²⁷⁴

«Wir haben also für einen Kunden - der war mit 50.000 DM im HW-Bereich ... `ne Existenzgründung gemacht - dann haben die ihm etwas erzählt von ERP und EKH und alles toll, und dann ist er zum zweiten Besuch gekommen. Und da haben die Banker ihm gesagt `Machen wir nicht, das geht hier nicht, das machen wir überhaupt nicht`»²⁷⁵.

Fast alle befragten Unternehmer äußerten sich kritisch zum Hausbankenprinzip, das Schwierigkeiten regelrecht heraufbeschwöre, weil die Hausbanken immer wieder versuchten, ihre eigenen Darlehen zu verkaufen²⁷⁶.

«Ich stehe auf dem Standpunkt, daß die Fördermittel sicher eine sehr große Unterstützung im Neuaufbau sind, aber die Lenkung und Steuerung über die Hausbank ist mit Schwierigkeiten und Problemen verbunden. Weil die Hausbank immer wieder versucht - sie rechnen ja auch betriebswirtschaftlich ab - ihre eigenen Darlehen an den Mann zu bringen.»²⁷⁷

Einer der befragten Unternehmer hatte ein Hotel erworben. Die Eigentumsverhältnisse waren grundsätzlich geklärt. Der Kaufvertrag und der Nachweis des Amtes für offene Vermögensfragen lagen vor, wobei der Grundbucheintrag noch nicht stattgefunden

²⁷² Interview U3, S. 10.

²⁷³ Interview 95.01.02.

²⁷⁴ Interview U10, S.17.

²⁷⁵ Interview U10, S. 11.

²⁷⁶ Interview U5, S. 10.

hatte. Die Bank zahlte die beantragten EHK-Mittel, die bereits bereitlagen, aber nicht aus. Der Unternehmer finanzierte mit einem Darlehen (Zinssatz in Höhe von 11,5 v.H.) bei der Hausbank zwischen. Er war davon überzeugt, daß seine Bank die bewilligten EKH-Mittel zurückhalten wollte, um Profit zu machen²⁷⁸. Auch waren ihm im selben Zusammenhang Überziehungszinsen in Höhe von 4 v.H. vom Girokonto abgezogen worden, obgleich rechtlich keine Voraussetzung für eine Überziehung vorlag. Er reklamierte und bekam die zuviel gezahlten Zinsen wieder zurücküberwiesen²⁷⁹.

5.4.2. Das subjektive Element der Kreditentscheidung

In der Literatur findet sich wiederholt der Hinweis darauf, daß die persönliche Verbindung zwischen Entscheidungsträgern eines Unternehmens und der Bank, die im Laufe der Geschäftsbeziehung entstehen, im allgemeinen einen Einfluß auf die Kreditentscheidung der Bank ausüben²⁸⁰. Das Verhältnis einer Bank zu einem Unternehmen wird subjektiv eingefärbt über den bearbeitenden Kreditsachbearbeiter. So kann es aufgrund von Mißverständnissen oder einem unerfreulichem Geschäftsverlauf zu Unstimmigkeiten zwischen dem Unternehmer und dem Kreditsachbearbeiter kommen.

Auch die Unternehmensberater merkten an, daß die Bearbeitung und Entscheidung der Banken nicht nur von der Bonität der Vorhaben abhingen, sondern in großem Maße von der Gunst des Kreditsachbearbeiters abhängig waren.

«Mit dem Hausbankenprinzip gebe ich die Entscheidung über die Förderung einem Kreditsachbearbeiter in einer Region in die Hände. Ich überlasse die Entscheidung darüber ja nicht der Hausbank "Sparkasse" oder der Hausbank "Deutsche Bank", sondern dem Kreditsachbearbeiter, d.h. einem persönlichem Verhältnis, was sich über die Jahre entwickelt hat. Man überläßt die Entscheidung einem einzelnen Sachbearbeiter. Es ist vollkommen von seinen persönlichen Befindlichkeiten abhängig. Das ist schon eine große Hürde.»²⁸¹

²⁷⁷ Interview U5, S. 7.

²⁷⁸ Interview U10, S.5.

²⁷⁹ Die Kreditsachbearbeiterin soll die Überziehungszinsen damit gerechtfertigt haben, daß man Druck auf den Unternehmer ausüben wollte, um die Grundbucheintragung zu beschleunigen. Interview U10, S.5.

²⁸⁰ Vgl. Fischer (1990), S. 80.

²⁸¹ Interview UB, S.14, S. 15.

Während es den befragten westdeutschen Unternehmen im Innenverhältnis Unternehmen-Bank gut ging²⁸², stellte sich die Situation für die ostdeutschen Unternehmer differenziert dar.

Zwei ostdeutschen Unternehmern war es unmöglich, eine Hausbank zu finden, obgleich die Bilanz positiv war (U1) und die Fördermittel von der Förderinstitution bereits schriftlich zugesagt waren (U3). Beide waren davon überzeugt, daß die ablehnende Haltung der Bank in ihrer ostdeutschen Herkunft begründet lag, denn beide konnten erst eine Bank gewinnen, als sich Westdeutsche an ihrer Stelle einsetzten.

Tab.9: Unterscheidung in west- und ostdeutsche Unternehmer und ihr Verhältnis zu Banken

	Ost-/ Westdt. Unternehmer	Probleme mit der Bank	Ost-/ Westdt. Bank	Weshalb wurde eine westdeutsche Bank ausgewählt?
U1	O	J	O	--
U2	W	N	W	Die Bank wurde beibehalten.
U3	O	J	W	Nach langer Suche: Bank des westdeutschen Geschäftsführers.
U4	O	J	O	--
U5	O	J	O	--
U6	W	N	W	Die Bank des Vaters wurde beibehalten.
U7	O	N	W	Die Bank des Mutterunternehmens wurde anfangs zur Hausbank.
U8	O	N	O	--
U9	O	N	O	--
U10	O	J	O	--
U11	O	N	O	--
U12	O	N	O	--

Quelle: Eigene Darstellung.

Der Unternehmer U1 konsultierte mit seinem Investitionsprojekt fünf Banken und bekam nur Absagen oder wurde hingehalten. Dann beauftragte er seinen westdeutschen Finanzberater, an seiner statt bei der sechsten Bank mit denselben Unterlagen Fördermittel zu beantragen.

«Zur Zeit ist es so, daß selbst für den Kauf von Immobilien keine Mittel mehr ausgereicht werden. Selbst wenn die Bilanzen rein papiermäßig in Ordnung sind. Ich hab` seit 1993 meinen gesamten Bilanzgewinn der zwei Vorjahre ausgeglichen. Und selbst mit dieser Bilanz ist es mir nicht gelungen, die Immobilie 1994 auf normalem Bankwege zu kaufen. Ich hab` keinen Kredit bekommen - weder von der Sparkasse (meiner Hausbank) noch von der Dresdner Bank ... da sind noch sechs andere Banken gewesen. Keiner ist dort

²⁸² Interview U2, S. 10; Interview U6, S.4.

willig gewesen, den Kredit auszureichen. Und dann resigniert man auch. Wir waren oft an der Stelle, daß wir gesagt haben: `Wir lassen es sein`.

«Ich habe dann über den westdeutschen Finanzberater aus den alten Bundesländern die Banken ansprechen lassen. Das war wirklich merkwürdig. Der ist dann von Bank zu Bank gegangen. Und siehe da: Dem Finanzberater aus den alten Bundesländern gingen die Türen auf. Der hat nichts anderes gemacht als ich mit meinen Unterlagen – und es hat geklappt. Also bei den Banken - zumindest wo der Anteil aus westdeutschen Mitarbeitern vorherrscht - ist es schwer, als ostdeutscher Unternehmer sich so darzustellen, daß man einen Kredit erhält.»²⁸³

Ein per MBO von der Treuhand übernommenes Unternehmen der gewerblichen Produktion, das nach der Wende neu gegründet worden war, konnte lange Zeit keine Hausbank finden, die Fördermittel beantragt hätte – obgleich die Sächsische Aufbaubank ihre Zustimmung zur Förderung dem Unternehmen gegenüber schon gegeben hatte.

«Ich habe den Fördermittelantrag genommen und bin nach Dresden zur Sächsischen Aufbaubank gefahren im Februar 1992, habe meinen Antrag auf Fördermittel (Gemeinschaftsaufgabe) abgegeben und einen Eingangsstempel bekommen. Der Antrag ist angenommen worden. Im Sommer 1992 kam ein Schreiben der SAB, wir sollten doch endlich unsere Hausbank beauftragen, die Fördermittel abzurufen, die dort bereit lägen. Und wir konnten keine Bank finden, die meinte, daß es sich lohnt, in so einem Betrieb zu investieren. Da ist man den arrogantesten Personen begegnet. Letztendlich ist es uns gelungen, die Commerzbankzentrale in Hamburg als Hausbank zu gewinnen. Sie ist die Hausbank unseres westdeutschen Geschäftsführers.»²⁸⁴

Der befragte Unternehmensberater hatte diese selektive Behandlung der Banken auch festgestellt. Er begrüßte grundsätzlich die kritische Prüfung der Förderanträge durch die Banken. Anders als die Unternehmer hielt er sie für vernünftig und zudem berechtigt²⁸⁵. So stellte sie einen Schutz für die ostdeutschen Existenzgründer dar, damit sie nicht allzu blauäugig in eine Verschuldung liefen. Die Gefahr, daß ein Existenzgründer sich auf viele Jahre hinaus verschuldete, verringerte sich. Und angesichts der schlechten Erfahrungen, die die Banken mit den Ost-Unternehmern gemacht hatten, konnte er grundsätzlich die Skepsis der Banken verstehen²⁸⁶.

²⁸³ Interview U1, S. 13 und S. 14.

²⁸⁴ Interview U3, S. 3.

²⁸⁵ Interview UB, S. 6f.

²⁸⁶ Interview UB, S. 6f.

«Im beiderseitigen Interesse sind auch wir Unternehmensberater schärfer und härter geworden. Das sind die Banken natürlich auch, weil sie viele Ausfälle hatten ... aber auch, um die Unternehmer ein bißchen zu schützen. Das ist ja auch ein Schutz für den Unternehmer.»²⁸⁷

5.4.3. Konterkariert das Hausbankenprinzip die Ziele der Regionalpolitik?

Die Regionalförderung hat den Banken eine feste Rolle zugeordnet, damit die Abwicklung erfolgreich funktionieren kann. Können Förderanträge bei der Kreditwürdigkeitsprüfung nicht als rentabel eingestuft werden, sind sie von der Bank abzuweisen. Die Unternehmensbefragung ergab, daß von Banken jedoch auch Anträge abgewiesen wurden, die von den Förderinstitutionen selbst (z.B. Sächsische Aufbaubank) als förderwürdig eingestuft worden waren. Manche Unternehmer konnten trotz Zusage der Sächsischen Aufbaubank nur mit Mühe eine Bank im Rahmen der Vorprüfung überzeugen. Die befragten Unternehmensberater sowie die Ansprechpartner in den Ministerien berichteten²⁸⁸, daß es sich durchaus nicht um Einzelfälle handelte.

"Ich kenne viele solche Fälle, wo Leute dann zum Regierungspräsidenten gehen, zur Bezirksregierung zum Förderinstitut, zum Sächsischen Ministerium für Wirtschaft und Arbeit. Dann sagen alle "Toll. Gerade dorthin muß Kleintourismus, Pensionsbetten. Was so in die Bereiche der Gemeinschaftsaufgabe hinein geht. Gucken Sie mal auf den Ort. Sie stehen mit dem höchsten Fördersatz da drin". Und dann geht er zu seiner Bank und dann sagen die `Interessiert uns nicht`.

Es wird also hier sehr viel abgeblockt ... obwohl ich natürlich weiß, daß es von der Praxis her nicht anders geht."²⁸⁹

«Die Hausbanken blocken auch Dinge, die die Förderinstitute und -gremien für förderwürdig halten. Sie finden recht häufig hier im Osten Konstellationen, wo die Fördergremien Ihnen die Tür aufhalten und sagen `Toll, daß Sie das machen` und `Das ist genau das, worauf wir schon gewartet haben`. Und dann geht der Unternehmer hin und sucht eine Hausbank, und läuft sich wirklich die Hacken ab, und findet keine. Es gibt einige Branchen, in denen Sie Hausbanken gar nicht mehr finden. Dazu gehören z.B. die Gastronomie, die Hotellerie, das KFZ-Gewerbe, in geringem Umfang der Baubereich und Speditionsunternehmen."²⁹⁰

Darüber, ob hinter diesem Verhalten von Banken wirtschaftliche oder organisatorische Gründe steckten (an einer Existenzgründung verdient eine Bank kaum) können lediglich

²⁸⁷ Interview UB, S. 7.

²⁸⁸ Interview 94.01.06, Interview 94.01.04, Interview UB, S. 8.

²⁸⁹ Interview U10, S. 11.

²⁹⁰ Interview U10, S. 10.

Vermutungen angestellt werden. Sicher ist jedoch, daß es nicht im Sinne der Regionalpolitik liegt, wenn förderungswürdige, rentable Investitionen auf die beschriebene Weise behindert oder gar verhindert werden.

6. Zusammenfassende Bemerkung zur Förderung

Die Unternehmensbefragung erlaubte einen situativen Einblick in die Lage ostdeutscher Unternehmer im Frühjahr 1995. Obwohl die Einzelfälle der befragten Unternehmer keine Generalisierung zulassen, wurde versucht, die Situation darzustellen, in der sich ostdeutsche Unternehmer nach der Wende befanden.

Es wurden verwaltungspraktische und politische Gründe herausgearbeitet, die zu einer Verzögerung der Investitionstätigkeit und des Aufschwungs in Ostdeutschland führten. Dabei wurde dargelegt, wie die Unternehmer bei der Fördermittelbeantragung vorgehen. Bei dem Versuch, indirekt einen Zusammenhang zwischen den Unternehmen und europäischer Regionalpolitik herzustellen, wurde klar, daß Unternehmen oftmals bei der Beantragung von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» Mittel des europäischen Regionalfonds erhielten, ohne sich dessen im klaren zu sein. Dies änderte sich ab 1994, als EFRE-Mittel getrennt von der Gemeinschaftsaufgabe beantragt und ausgereicht werden konnten. Andere europäische Fördermittel wurden kaum in Anspruch genommen. Die Politikprozesse auf europäischer Ebene hatten sich bei einer geringen Zahl von Unternehmen derart bemerkbar gemacht, daß sie eine Mittelausreichung wesentlich verzögerten. Die Unterschiedlichkeit der Adressanten der Förderpolitik (EU, Bund, Sachsen) wurde in der Regel bei der Antragstellung durchaus wahrgenommen. Als leitende These für die Interpretation und Auswertung des Datenmaterials kann im Hinblick auf die Theorie festgehalten werden, daß die Unternehmer die Politikverflechtung nur indirekt wahrnahmen in Form einer Verzögerung beim Fluß der Mittel.

Als Hauptproblem stellte sich jedoch die Beziehung zwischen den Unternehmen und den Banken dar. Das Hausbankenprinzip scheint die Regionalpolitik gar zu konterkarieren. Allerdings kann das Hausbankenprinzip kaum umgangen werden, da ansonsten andere Träger für die Abwicklung der Förderanträge und Aufbringung des Eigenobligos gestellt werden müßten.

Es scheinen auch förderwürdige Unternehmen von den Banken nicht unterstützt worden zu sein (Anträge wurden an die Förderinstitution nicht weitergereicht oder wurden von der Bank nachträglich zurückgezogen). Wenn ein Unternehmer keine Hausbank finden konnte, war es ihm nicht möglich, an Fördergelder zu kommen - selbst in dem Fall, daß die Förderinstitutionen die Investition als förderwürdig einstufen. Auch wenn von den Förderinstitutionen eine Zusage (teilweise mit höchstem Fördersatz) auf Ausreichung vorlag, kam eine Förderung nicht zustande, wenn ein Unternehmer keine Hausbank von seinem Konzept überzeugen konnte.

C.EU-Regionalpolitik und Politikverflechtungsfälle

In bezug auf die europäische Regionalpolitik wird in der Literatur häufig von einer «doppelten Politikverflechtung»²⁹¹ auf europäischer Ebene gesprochen. Hintergrund dieser Arbeit ist die Untersuchung der europäischen Regionalpolitik hinsichtlich einer «Verflechtungsfälle»²⁹². So wird die Frage gestellt, ob die «Verflechtungsfälle», die bei der deutschen Regionalpolitik für Ostdeutschland «zuschnappt», analog bei der europäischen Regionalpolitik wirkt oder ob es andere Gründe für eine mögliche Suboptimalität gibt wie beispielsweise eine mangelhafte Implementation der europäischen Regionalpolitik im Mitgliedstaat Deutschland. In diesem theoretischen Kapitel wird deshalb das Verhandlungssystem der nationalen Regionalpolitik Deutschland (Gemeinschaftsaufgabe, Politikverflechtung) dem der Europäischen Union gegenübergestellt. Es wird sich herausstellen, daß hierbei zwei vollkommen unterschiedliche Verhandlungstypen vorliegen. Man kann daher von einer Politikverflechtung in der föderalen Bundesrepublik nicht unbedingt auf eine doppelte Politikverflechtung im europäischen Kontext schließen.

Nach einer Begriffsbestimmung und einem Überblick über die theoretische Literatur wird in diesem Kapitel in einem ersten Schritt die Politikverflechtung in der nationalen Regionalpolitik des Mitgliedstaates Deutschland erläutert. Es wird dargelegt, was die bestimmenden Elemente der «Verflechtungsfälle» darstellen und welche Einflüsse die Einbindung in den europäischen Markt auf die politischen Strukturen in Deutschland mit sich gebracht haben. Ausgangspunkt für die Analyse der Verhandlungssysteme wird die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» der deutschen Regionalpolitik sein. Hier wird in der Literatur das Wirken einer «Verflechtungsfälle» festgestellt. In einem zweiten Schritt wird die Überlegung auf das Mehrebenensystem in der Europäischen Union allgemein ausgeweitet. Es wird beleuchtet, wie die Verflechtungsprozesse im Mehrebenensystem aufgebaut sind und welche Veränderungen sich in den Mehrebenenstrukturen parallel zur Vertiefung der

²⁹¹ Hrbek (1986). Unter «doppelter Politikverflechtung» wird in der Literatur verstanden, daß das politische System der Europäischen Union durch eine immer weiter um sich greifende Verflechtung zwischen Institutionen und Ebenen gekennzeichnet ist.

²⁹² Fritz W. Scharpf prägte den Begriff «Politikverflechtungsfälle». Hiermit beschreibt er, daß Regierungen, die in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen sind und einen Konsens erzielen müssen, unfähig werden können, durch Reformen die institutionellen Restriktionen der Verflechtung zu überwinden.

europäischen Integration ergeben haben. Anschließend wendet sich der Blick auf die europäische Regionalpolitik, deren institutionelle Charakteristika beschrieben werden. Es wird dargestellt, daß die Theorie überwiegend zu dem Ergebnis kommt, daß es im europäischen Kontext in der Regionalpolitik nicht zu einer «Verflechtungsfalle» kommt. Im europäischen System sind institutionelle Veränderungen und Reformen möglich, zu denen die deutsche Politikverflechtung nicht in der Lage ist. Abschließend kommt dieses Kapitel zu dem Ergebnis, daß lediglich eine geringe Wahrscheinlichkeit einer Politikverflechtungsfalle in der europäischen Regionalpolitik institutionell vorbestimmt ist.

1. Begriffsbestimmung und Literaturüberblick

Die Strukturen der Europäischen Union unterscheiden sich von allen bisher bekannten Formen des Staates oder von internationalen Regimen bzw. internationalen Organisationen. Aus diesem Grund hat die Politikwissenschaft Schwierigkeiten damit, das politische System der EU und die Funktionsweise der politischen Prozesse angemessen zu begreifen²⁹³. Konsens besteht nur darin, daß die Strukturen der EU nicht mit gängigen Kategorien der Staatsorganisationen beschrieben werden können. So steht einmal die Staatlichkeit der Union in Frage²⁹⁴. Aber auch die Konzepte aus der internationalen Politik wie der etatistischen Föderalismustheorie passen nicht zu den Strukturen der Europäischen Union angesichts des zunehmenden Gewichts der Regionen als einer «dritten Ebene»²⁹⁵. So haben sich neuerdings Bezeichnungen wie «Europäische Politikverflechtung» (Grande (1994)), «Mehrebenensystem» (Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1994)) oder «multi-level governance» (Rhodes (1997): 157 – 159) eingebürgert.

Bei der Analyse der europäischen Integration erlaubt der Begriff Mehrebenensystem²⁹⁶ eine flexible Handhabung. Unter diesem Begriff kann man supranationale oder intergouvernementale Handlungsbereiche der EU subsumieren, ohne durch Einengung

²⁹³ Vgl. Benz (1998b), S. 558.

²⁹⁴ Vgl. Bogdandy (1993).

²⁹⁵ Vgl. Bullmann (1994).

²⁹⁶ Ein Mehrebenensystem stellt ein politisches System dar, in dem Akteure und Institutionen von unterschiedlichen territorialen und funktionalen Einheiten, deren Kompetenzbereiche sich nicht nur auf eine Ebene beziehen, allgemein verbindliche Entscheidungen zur gemeinsamen Problemlösung herbeiführen, deren Folgen mehr als einen souveränen Staat berühren. Das Mehrebenensystem umfaßt eine vertikale und horizontale Politikverflechtung zwischen verschiedenen staatlichen Einheiten und

von neo-funktionalen Prämissen oder Überbewertungen der mitgliedstaatlichen Ebene die Bedeutung von territorialen und funktionalen Einheiten auszublenken²⁹⁷.

Bislang ist der Begriff des Mehrebenensystems jedoch wenig präzise und weist bestenfalls eine Richtung für die Analyse auf. Klare Aussagen über die Funktionsweise und Eigendynamik dieser nicht-hierarchischen Strukturen sind kaum auszumachen.

In der Literatur finden sich viele Beiträge zum europäischen Mehrebenensystem. Sie erwecken den Eindruck, das politisch-administrative System der Union sei durch eine immer weiter um sich greifende Verflechtung zwischen Institutionen und Ebenen gekennzeichnet – gleich ob sie sich auf die funktionalistische Fusionstheorie oder die Theorie des Intergouvernementalismus stützen²⁹⁸. Von einer «doppelten Politikverflechtung»²⁹⁹, von der Dominanz von Verhandlungssystemen³⁰⁰, Politiknetzwerken und Fachbruderschaften³⁰¹ und von einer Fusionierung von Verwaltungen³⁰² wird gesprochen.

Scharpf (1985) zieht anhand der Politikverflechtungsfalle des föderalen Systems der Bundesrepublik Deutschland Rückschlüsse auf die EU-Politik, die wie das nationale System von den institutionellen Gegebenheiten mitgeprägt wird. Er stellt die Hypothese auf, daß die institutionellen Strukturen der EU suboptimale Politikergebnisse begünstigen. In den Politikgestaltungsprozessen des europäischen Systems finden sich wesentliche Merkmale der deutschen Politikverflechtung wieder. So erfolgt die Aufgabenverteilung zwischen den beteiligten Einheiten in der EU nicht getrennt nach Sachgebieten (Politikfeldern), sondern nach Kompetenzarten (Legislative, Exekutive und Judikative). Die europäischen Organe sind im Rahmen der vergemeinschafteten Politikbereiche für die Rechtsetzung zuständig. Weil keine untergeordneten,

Ebenen sowie eine sektorale Vermittlung sozialer und ökonomischer Interessen über Organisationen, Verbände und andere gesellschaftliche Gruppierungen.

²⁹⁷ Vgl. Staeck, Nicola, Europäische Union, 1997, S. 38.

²⁹⁸ Bullman (1994) stützt sich dabei auf das zunehmende Gewicht der Regionen als «dritte Ebene» in der EU. Grande (1994) beschreibt diesen Tatbestand mit dem Begriff «Europäische Politikverflechtung», Hrbek (1986) mit «doppelte Politikverflechtung». Scharpf (1985) und Lequesne (1996) verweisen auf die Dominanz von Verhandlungssystemen. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996)²⁹⁸ und Rhodes (1997)²⁹⁸ arbeiten die Politiknetzwerke und Fachbruderschaften heraus. Wessels (1986) vermutet eine Fusionierung von Verwaltungen.

²⁹⁹ Vgl. Hrbek (1986).

³⁰⁰ Vgl. Lequesne (1996), Scharpf (1985).

³⁰¹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996), vgl. Rhodes (1997), S. 138 – 142.

³⁰² Vgl. Wessels (1996).

europäischen Verwaltungsbehörden existieren, führen die Mitgliedstaaten die Rechtsetzungsakte aus. Somit erfolgt die Erfüllung von politischen Aufgaben im Verbund. Wie in der Bundesrepublik Deutschland ist auch in der EU die höhere Ebene von den unteren Ebenen des politischen Systems bei der Entscheidungsfindung abhängig³⁰³.

Streeck (1995) spricht von einem Three-Level-Game: Die Institutionen werden in dem quasi-staatlichen System³⁰⁴ mit neuen Ressourcen ausgestattet. Hierüber gewinnen die Akteure der komplexen institutionellen Struktur Handlungsspielräume in einem für internationale Organisationen bisher unbekanntem Umfang.

Die wechselnden und nicht abgegrenzten Kompetenzsphären der Akteure sind auf verschiedene territoriale Ebenen verteilt. So bildet sich eine hochkomplexe und mehrdimensionale Interessen- und Konfliktstruktur³⁰⁵. Die politischen Entscheider müssen durch die Verflechtung nationaler und europäischer Politikprozesse in einem sogenannten two-level-game sowohl die nationalen Interessen, vertreten durch die Wähler und Interessengruppen, als auch die europäischen Interessen, die durch die anderen Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen eingebracht werden, berücksichtigen. Von Robert D. Putnam ist die Logik des two-level-game anhand von internationalen Verhandlungen entwickelt worden³⁰⁶. Das politische System der EU weist intergouvernementale und auch supranationale Interaktionen auf³⁰⁷. Durch die Einbeziehung von drei verschiedenen territorialen Ebenen und von verschiedenen funktionalen Akteuren (wie politischen, administrativen und gesellschaftlichen Gruppen) wandelt sich dieses two-level-game zu einem three-level-game mit einer komplexen horizontalen Differenzierung³⁰⁸.

Die Mitgliedschaft der föderalen Bundesrepublik im internationalen Integrationssystem der EU wird von Staeck (1997) auch als doppelte Politikverflechtung³⁰⁹ bezeichnet. Sie

³⁰³ Vgl. Scharpf (1985), S. 334.

³⁰⁴ Vgl. Streeck (1995), S. 123.

³⁰⁵ Vgl. Grande (1995), S. 462.

³⁰⁶ Vgl. Putnam (1988).

³⁰⁷ Supranationale Verhandlungen sind die vergemeinschafteten Rechtsbereiche. Intergouvernementale Beziehungen umfassen dagegen die Bereiche zwischenstaatlicher Zusammenarbeit.

³⁰⁸ Vgl. Staeck (1997), S. 40.

³⁰⁹ Vgl. Hrbek (1986), S. 17.

unterscheidet zwischen der innerstaatlichen Politikverflechtung³¹⁰, gekennzeichnet durch die institutionellen Strukturen des bundesdeutschen Föderalismus, und dem Bezug zur europäischen Ebene. Der Außenvertretungsanspruch der Bundesregierung und der Kompetenzverlust der Länder an die Europäische Union stellen die Eckpunkte dieser Problematik dar. Obwohl die beiden genannten Ebenen in der Realität nicht zu trennen sind, muß diese Unterscheidung hier zur Verdeutlichung der Problematik vorgenommen werden³¹¹.

Auch Grande (1995) zeichnet im europäischen Integrationssystem die Ausbildung einer Politikverflechtungsfalle nach. Die europäische Politikgestaltung hat Lösungen begünstigt³¹², die bezogen auf gemeinschaftliche Zielvorgaben problem-unangemessene Entscheidungen hervorbrachten³¹³. Die EU bewegt sich zwischen der Souveränität der Mitgliedstaaten und der Integration der Gemeinschaft, was daraus ersichtlich ist, daß trotz der Übertragung von Kompetenzen auf die EU gleichzeitig ein intensiver nationaler Einfluß auf die europäischen Entscheidungsprozesse ausgeübt wird. Somit führt das ausgeprägte nationale Eigeninteresse dazu, daß keine institutionellen Reformen innerhalb der europäischen Entscheidungsstrukturen beschlossen werden können, um eine mögliche Selbstblockierung zu überwinden.

Auch Scharpf vermutet, daß die Europäische Union noch stärker als der deutsche Bundesstaat durch Politikverflechtung geprägt ist und deshalb zwangsläufig in die Verflechtungsfalle geraten müsse³¹⁴. Er folgert, daß die Europäische Union nur defizitäre Problemlösungen erzeugt und gleichzeitig die dafür ursächlichen institutionellen Bedingungen nicht ändern kann.

³¹⁰ Vgl. Scharpf et al. (1976).

³¹¹ Vgl. Staeck (1997), S. 82.

³¹² Das haben Verhandlungsentscheidungen in der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik gezeigt, vgl. Grande (1994).

³¹³ Vgl. Grande (1995). So ist beispielsweise anhand der europäischen Forschungs- und Technologiepolitik nachgewiesen worden, daß das Ziel einer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit der EU nicht erreicht worden ist, da zum einen die nationalen mit den europäischen Förderprogrammen ungenügend koordiniert waren, zum anderen das Entscheidungsverfahren der Forschungsrahmenprogramme zu lang war und letztlich die Rahmenprogramme selektiver und kohärenter hätten gestaltet werden müssen.

³¹⁴ Vgl. Scharpf (1985).

Man kann die Erkenntnisse im Rahmen der Politikverflechtung von föderativ entstandenen Analyseansätzen auf das europäische Mehrebenensystem übertragen. Benz (1998a) weist jedoch darauf hin, daß man Theorieaussagen aus einem intergouvernementalen System nur eingeschränkt bzw. nicht für das europäische Mehrebenensystem übernehmen kann. Er verweist insbesondere darauf, daß in der Empirie eine gute Handlungsfähigkeit der Europäischen Union festgestellt werden kann. Ast (1998c) und Frenzel (1998) stellen Tendenzen einer Regionalisierung in raumbedeutsamen Politikfeldern der EU fest, welche Verflechtungs- aber auch Entflechtungstendenzen in der europäischen Politikverflechtung auslösen.

2. Politikverflechtung in der deutschen Regionalpolitik

Es wird im folgenden ausgehend von der deutschen Politikverflechtung allgemein die Politikverflechtung in einer zweistufigen Staatsorganisation in der Regionalpolitik betrachtet, wie sie in innerstaatlichen Strukturen mit föderalem Staatsaufbau auftreten kann. Hierbei wird die Untersuchung von Benz (1998a) der Arbeit von Scharpf/Reissert/Schnabel (1976) gegenübergestellt, die den Begriff der Politikverflechtung erstmals für die deutsche Regionalpolitik darstellte, sowie anschließend auf den großen Einfluß der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Strukturpolitik eingegangen, ehe im darauffolgenden Kapitel die europäische Regionalpolitik ausführlicher behandelt wird.

2.1. Analyserahmen/Theorie

Die «Mehrebenenverflechtung» ist der politikwissenschaftliche Ausdruck für die Interorganisationsbeziehungen zwischen politischen Institutionen und Akteuren auf der Ebene des Bundes und der Länder, in der Regel auch unter Einschluß der Europäischen Union.

In diesem Kontext interessieren nur Verflechtungsformen, die sich dadurch auszeichnen, daß die individuellen oder kollektiven Akteure nicht nur mit der Aufgabe der internen Koordination auseinanderstrebender Präferenzen konfrontiert sind, sondern meist in mehreren interdependenten Interaktions- und Entscheidungssituationen stehen. Beispiele für solche Abhängigkeitsbeziehungen stellen Situationen dar, in denen sich Bund-

Länder-Beziehungen mit Länder-Länder-Interaktionen oder Bund-Land-EU-Beziehungen mit Parteipolitik kreuzen³¹⁵.

Mehrebenensysteme sind grundsätzlich dadurch charakterisiert, daß politische Prozesse die Grenzen einer Ebene überschreiten. Das erfordert ein Zusammenspiel zwischen den Akteuren aus unterschiedlichen Gebietskörperschaften. Dieses Zusammenspiel wird von drei Elementen geprägt³¹⁶: Dies sind zum einen die Interessenkonstellationen³¹⁷, die sich aus spezifischen Policies ergeben, zum anderen die Handlungsorientierungen und -strategien der Akteure und schließlich die Interaktionsregeln, die in den institutionellen Strukturen angelegt sind.

Institutionelle Strukturen beeinflussen Interaktionen im Mehrebenensystem zum einen über die Handlungsorientierung der Akteure³¹⁸, zum anderen durch die Verteilung von Kompetenzen und Macht. Auch entscheiden institutionelle Strukturen, ob und wie intergouvernementale Beziehungen die Politik auf bestimmte Verfahren festlegen. Betrachtet man institutionalisierte Verhandlungssysteme, wie beispielsweise bei den Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a GG im deutschen Bundesstaat, haben die Beteiligten keine exit-Optionen offen. Es handelt sich um «Zwangsverhandlungen»³¹⁹.

Fritz W. Scharpf entwickelte in mehreren Arbeiten das Theorem der «Politikverflechtungsfalle»³²⁰. Dieses Theorem besagt, daß Regierungen, die in verflochtenen Entscheidungsstrukturen zur Kooperation gezwungen sind und einen Konsens erzielen müssen, nicht nur an kollektiver Handlungsfähigkeit verlieren,

³¹⁵ Im Sprachgebrauch der Entscheidungstheorie handelt es sich bei Mehrebenenverflechtung um sogenannte, ineinander verschachtelte oder verbundene Entscheidungssituationen (engl. nested games).

³¹⁶ Vgl. Benz (1998a), S. 2.

³¹⁷ Interessenkonstellationen können in zwei Typen eingeteilt werden. Zum einen verfolgen die Akteure teilweise gleichgerichtete, teilweise entgegengesetzte Interessen. Diese Situationen werden in der Spieltheorie vor allem mit dem Gefangenendilemma rekonstruiert. Dieser Konstellation ist auch die Produktion von kollektiven Gütern zuzuweisen, wie auch die Niveau- und Niveaufixierungs-Probleme, die Fritz W. Scharpf in seiner Politikverflechtungstheorie beschreibt (Vgl. Benz (1998a), S. 2). Zum anderen sind hiervon Situationen zu unterscheiden, die durch ausschließlich oder primär gegensätzliche Interessen geprägt sind. Hierbei handelt es sich um Verteilungsprobleme, in denen sich die Interessengegensätze auf eine Umverteilung oder Aufteilung richten (Nullsummenspiel).

³¹⁸ Vgl. Scharpf (1997).

³¹⁹ Vgl. Scharpf (1992b), S. 62 – 64. Die Entscheidung über Ein- oder Ausschluß von Akteuren erfolgt in politischen Prozessen. Institutionen können auch multilaterale Verhandlungssysteme bilden, wie sie im deutschen Bundesstaat typisch sind.

³²⁰ Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), vgl. Scharpf (1985), vgl. Scharpf (1989b),

sondern auch unfähig sind, durch Reformen die institutionellen Restriktionen der Politikverflechtung zu überwinden³²¹.

Dabei hat Scharpf seine Theorie der Politikverflechtung immer als eine Theorie dargestellt, die nur unter spezifischen Bedingungen gilt. Sein Werk von 1997 enthält ein elaboriertes Instrumentarium, das eine präzisere Bestimmung der von ihm untersuchten Verflechtungsstrukturen erlaubt³²². Dort werden die für die Politikverflechtungsfälle anfälligen «joint-decision systems» als spezifische Verhandlungsstrukturen dargestellt³²³.

Sie werden durch drei Besonderheiten charakterisiert³²⁴. Zum einen sind die beteiligten Akteure Mitglieder von Exekutiven, die gegenüber parlamentarischen Gremien verantwortlich sind und von diesen kontrolliert werden. Damit unterliegen sie den Regeln des Parteienwettbewerbs³²⁵. Dieser bewirkt, daß Akteure in Verhandlungssystemen primär Interessen ihrer Gebietskörperschaft vertreten und keine darüber hinaus gehenden Gemeinwohl- oder Kooperationsorientierungen entwickeln. In der parlamentarischen Arena und im öffentlichen Parteienwettbewerb wird von den Akteuren ein Konfrontationsverhalten erwartet und praktiziert³²⁶. Sie wollen spezifische Interessen der eigenen Wählerschaft durchsetzen. Dies hat für die Verhandlungen zur Folge, daß Einigungsspielräume systematisch reduziert werden³²⁷. Entscheidungen sind nur noch möglich, wenn Interessensdivergenzen ausgeklammert und konfliktminimierende Lösungen gefunden werden, die vom Status quo nur wenig abweichen.

Zum zweiten nimmt die Wahrscheinlichkeit der Politikverflechtungsfälle zu, sofern keiner der in intergouvernementalen Verhandlungssystemen beteiligten Akteure eine hegemoniale Position einnimmt³²⁸. In diesem Fall finden sich keine «politischen Unternehmer» oder Machtpromotoren, die in der Lage wären, Entscheidungen so

³²¹ Zusammenfassend kann die «Politikverflechtungsfälle» also beschrieben werden «als eine zwei oder mehr Ebenen verbindende Entscheidungsstruktur, die aus ihrer institutionellen Logik heraus (...) systematisch ineffiziente und problem-unangemessene Entscheidungen erzeugt, und die zugleich unfähig ist, die institutionellen Bedingungen ihrer Entscheidungslogik zu verändern – weder in Richtung auf mehr Integration noch in Richtung auf mehr Desintegration.» Vgl. Scharpf (1985), S. 349 – 350 und vgl. Scharpf (1997), S. 211 – 212.

³²² Vgl. Scharpf (1997).

³²³ Vgl. Scharpf (1997), S. 143 – 145, und S. 192.

³²⁴ Vgl. Benz, (1998b), S. 562.

³²⁵ Vgl. Lehmbruch (1998).

³²⁶ Vgl. Mayntz/Neidhardt (1989).

³²⁷ Vgl. auch Benz (1998a).

vorzustrukturieren, daß ein höherer Grad an Problemadäquanz erreicht wird oder die bei drohenden Blockaden der Kooperation neue Impulse für Verhandlungen geben können. Drittens werden konfliktminimierende Entscheidungen nur getroffen, wenn die Beteiligten zur Konsensfindung gezwungen sind. Eine Politikverflechtungsfalle entsteht nur bei «Zwangsverhandlungen»³²⁹. Die Akteure ziehen entweder aus eigenem Interesse oder durch institutionelle Regeln kooperative Lösungen gegenüber autonomen Entscheidungen vor³³⁰.

Die Politikverflechtung ist im kooperativen Förderalismus als Ergebnis eines Entwicklungsprozesses zu sehen, dessen bestimmende Faktoren eine pluralistische Gesellschaft, der Gewaltenteilungsgrundsatz und eine Vielzahl von Entscheidungsebenen sind. Der kooperative Förderalismus wird dementsprechend dadurch charakterisiert, daß die Erfüllung von staatlichen Aufgaben im Verbund von Bund und Ländern geschieht, unabhängig davon, wer die Gesetzgebungs- bzw. die Verwaltungszuständigkeit besitzt oder über die Finanzhoheit verfügt³³¹. Zwischen den Gebietskörperschaften von Bund und Ländern hat sich durch die politische Praxis ein verfassungsrechtlich abgesichertes, institutionelles Netz von Kooperationsformen in einigen Bereichen gebildet (beispielsweise die Bund-Länder-Kommissionen, die Konferenzen der Fachminister, der Wissenschaftsrat, der Bildungsrat und der Finanzplanungsrat³³²).

2.2. Die Politikverflechtung in der deutschen Regionalpolitik

Die Gemeinschaftsaufgaben wurden 1969 mit der Finanzreform von Bund und Ländern in die Verfassung aufgenommen (Artikel 91a, 91b GG), da die strikte Trennung von Aufgaben und ihrer Finanzierung zwischen Bund und Ländern, wie sie vom

³²⁸ Vgl. Scharpf (1997) und vgl. Scharpf/Reissert/Schabel (1976), S. 49 – 50.

³²⁹ Vgl. Scharpf (1992b), S. 62 – 64.

³³⁰ Eine solche Situation ist durch die Verfassung des kooperativen Bundesstaats in vielen Politikfeldern gegeben. Auch der Europäische Rat bzw. Ministerrat stellt ein System von Zwangsverhandlungen dar. Nur wenn keine alternativen Entscheidungsstrukturen oder –verfahren existieren, auf die im Falle einer drohenden Entscheidungsblockade im Verhandlungssystem zurückgegriffen werden kann, treten die in der Theorie der Politikverflechtung beschriebenen fatalen Folgen auf.

³³¹ Die Finanzhilfen des Bundes (Städtebauförderung, sozialer Wohnungsbau, Gemeindeverkehrsfinanzierung) und die Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern (Wirtschafts- und Agrarförderung, Bau von Hochschulen und Hochschulkliniken, Bildungsplanung) sind Beispiele für die Umsetzung des kooperativen Förderalismus in Deutschland.

³³² Zur wissenschaftlichen Diskussion der Politikverflechtung in Deutschland vgl. Scharpf et al. (1976); vgl. Lehmbruch (1983); vgl. Lehner (1979); vgl. Hesse (1978).

Grundgesetz zunächst vorgesehen war, einige Länder überfordert hatte³³³. Gemeinschaftsaufgaben sind staatliche Aufgaben, die gemeinsam von Bund und Ländern erfüllt und finanziert werden. Trotz vielfältiger Kritik an schwerfälligen Entscheidungsprozessen sind die Gemeinschaftsaufgaben nicht nur erhalten geblieben, ihr Finanzvolumen wurde - insbesondere nach der deutschen Vereinigung - deutlich ausgeweitet³³⁴. Es wurde ein multilaterales Verhandlungssystem geschaffen.

Mit der Institutionalisierung der Politikverflechtung durch die Aufnahme von Gemeinschaftsaufgaben in das Grundgesetz Ende der 60er Jahre erweiterte sich der bundesstaatliche Interventionsraum bei Länderangelegenheiten grundlegend. Durch seine Mitwirkung an der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» ist nun der Bund an der Erfüllung der regionalen Strukturpolitik beteiligt, die ursprünglich eine Länderaufgabe war.

Die Finanzverfassungsreform machte neben der Mitwirkung des Bundes bei den Gemeinschaftsaufgaben die Gewährung von Finanzhilfen (Artikel 104a Abs. IV GG) von der Zustimmung des Bundesrates oder von Vereinbarungen mit allen Ländern abhängig.

Der institutionelle Kern des multilateralen Verhandlungssystems der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» wird durch den Planungsausschuß gebildet. Der Planungsausschuß stellt den Rahmenplan auf, der die Basis der Normalförderung der Gemeinschaftsaufgabe ist. Vorsitzender des Planungsausschusses ist der Bundesminister für Wirtschaft. Die Mitglieder des Ausschusses setzen sich aus dem Bundesminister für Finanzen und den Wirtschaftsministern und Wirtschaftssenatoren der Länder zusammen. Die Beschlüsse werden mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Länderstimmen gefaßt, was sicherstellt, daß keine Beschlüsse gegen das Votum des Bundes oder der Ländermehrheit möglich sind. Der Rahmenplan wird jedes Jahr sachlich geprüft und der Entwicklung angepaßt. An der Rahmenplanung sind auch der Bundestag und die Landtage beteiligt. Den Landesparlamenten wird die Anmeldung des jeweiligen Landes zum Rahmenplan vorgelegt, dem Bundestag dagegen der Entwurf des Rahmenplans mit einer bewertenden Stellungnahme des Bundesministers für Wirtschaft. Die Voten der

³³³ Vgl. Jeske/Barbier (1993), S. 110.

Parlamente gehen in die Beratungen des Planungsausschusses ein³³⁵. Der Inhalt des Rahmenplans umfaßt die Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung in den Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe und deren Zusammenfassung in regionale Förderprogramme. Ebenfalls enthalten ist die Angabe der Ziele, die in diesen Gebieten erreicht werden sollen, die Schwerpunkorte, Förderpräferenzen, Mittelvolumina, Landesquoten, die Auflistung der Maßnahmen und die dafür vorzusehenden Mittel, die getrennt nach Haushaltsjahren der Länder angegeben werden.

Der Planungsausschuß hat aber vor allem die Aufgabe, über die Aufteilung der von Bund und Ländern jeweils zur Hälfte finanzierten Fördermittel auf strukturschwache Regionen zu entscheiden. Durch die Auswahl von Fördergebieten und Schwerpunkorten und die Festlegung von Kriterien und Konditionen wird über die Vergabe von Fördermitteln entschieden³³⁶.

Die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» wird als ineffiziente Form der Politikverflechtung seit ihrer Einführung kritisiert. Insbesondere wurde festgestellt, daß regionalpolitische Verteilungsprobleme nicht sachgerecht gelöst werden können, wenn der Bund und die Länder sich in einem multilateralen Zwangsverhandlungssystem darüber einigen müssen. Kritisiert wurde der Einfluß von Eigeninteressen der Länder bei der Konkretisierung der Kriterien für die Verteilung der Förderhilfen und die Schwerfälligkeit der Kooperationsstrukturen. Verschiebungen in der Mittelverteilung auf Regionen gelangen nur unter Druck von außen³³⁷.

2.2.1. Die Untersuchung von Scharpf/Reisert/Schnabel (1976)

Scharpf/Reisert/Schnabel (1976) untersuchen die deutsche Politikverflechtung aus der Perspektive eines neutralen Beobachters, der von außen das politische System analysiert. Für sie ist der zentrale Punkt ihres Ansatzes der Politikverflechtung die Interaktion zwischen den dezentralen und zentralen Entscheidungseinheiten. Sie legen die Annahme zugrunde, daß in der Regionalpolitik eine konsequente Entscheidungscentralisierung als Reaktion auf die Existenz von Externalitäten und

³³⁴ So hatte die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» 1989 ein Volumen von 2,8 Mio. DM, 1993 eines von 9 Mio. DM.

³³⁵ Vgl. Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (1993), S.11.

³³⁶ Vgl. Benz (1998), S. 3.

³³⁷ Benz (1998b), S. 574.

Interdependenzen normativ-analytisch und empirisch unbefriedigend ist³³⁸. Sie kommen 1976 zu dem Ergebnis³³⁹, daß dem Planungsausschuß keine befriedigende Lösung des Verteilungsproblems gelingen kann. Das Hauptproblem sehen sie darin, daß nach den Regeln der Gemeinschaftsaufgabe eine ergänzende Förderung der Länder für ihre wirtschaftsschwachen Regionen geduldet wird und die nationale Regionalpolitik und die der Länder nebeneinander stehen, wobei unterschiedliche Förderschwerpunkte verfolgt werden können³⁴⁰. Ineffektivitäten treten nicht in dem gesamten Aufgabenbereich der Regionalpolitik auf, sondern in Bereichen, in denen es zu Interessensgegensätzen kommt. Die Regionalpolitik erwies sich in solchen Fällen als Falle, wenn aufgrund unterschiedlicher verfolgter Politikziele keine Möglichkeit der Abstimmung zwischen Länder- und Bundesebene möglich war und es offensichtlich wurde, daß es bei einem konzertierten Einsatz der Mittel von Bund und Ländern zu einer besseren Förderung gekommen wäre. Aufgrund der gegensätzlichen Interessenspositionen war es jedoch nicht möglich, die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» derart flexibel zu gestalten, daß sie die Ländermaßnahmen verstärkte. Auf der anderen Seite waren die Länder nicht bereit, ihre Maßnahmen auf die der Gemeinschaftsaufgabe abzustimmen, weil die Regionalpolitik ursprünglich in ihren Kompetenzbereich fiel. Folglich wurde vor Ort nach zwei unterschiedlichen regionalpolitischen Konzepten gefördert, was sich als suboptimal erwies. In den 80er Jahren wurde dieses Problem durch die Beihilfenkontrolle der EG-Kommission teilweise gelöst, da sie derart Einfluß auf die Regionalpolitik des Bundes und der Länder nahm, daß diese gezwungen wurden, sich zumindest bei den Fördergebieten im wesentlichen aufeinander abzustimmen.

Scharpf/Reissert/Schnabel (1976) ziehen in ihrer Untersuchung über die nationale Politikverflechtung den Schluß, daß der Grund für die Unbeweglichkeit des politischen Systems in fehlenden Strategien zur Konsensbildung zu finden sei, und zwar in der Unbeweglichkeit des politischen Problemverarbeitungssystems. Wenn die Entscheidungsstruktur des politischen Systems mit zunehmend interdependenten Problemzusammenhängen konfrontiert wird, ergibt sich ein außerordentlicher hoher Verflechtungsdruck. Die Problemverarbeitung stößt dabei an folgende Grenzen:

³³⁸ Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), S. 28.

³³⁹ Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976).

a) und hohe Schranken der Informationsverarbeitung

b) der Konfliktregelung und Konsensbildung (= dominierende Restriktion).

Kann die Restriktion b) nicht abgebaut werden, schließen Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) daraus, daß die Politikverflechtung nicht zu einer effektiven Problemverarbeitung tendiert sondern zu einer Selbstblockierung des politischen Systems führt³⁴¹. Für die deutsche Regionalpolitik bedeutet dies, daß sie neben der fehlenden Abstimmung mit den Länderpolitiken auf neue Probleme nur mit erheblichen Verzögerungen reagieren kann. Die Innovationsfähigkeit der Gemeinschaftsaufgabe ist gering. Verteilungsstrukturen werden nur inkrementell und unter Ausweitung des Mittelrahmens vorgenommen³⁴². Für die regionale Wirtschaftsförderung generell bedeutet das, daß das Problem der Verhinderung einer Förderinflation nur teilweise gelöst werden kann, da weiterhin landeseigene Programme mit günstigeren Förderkonditionen bestehen.

Somit stellt die bundesdeutsche Regionalpolitik ein Musterbeispiel für ein Mehrebenensystem dar, das sich in einer Politikverflechtungsfalle befindet.

Zusammenfassend kann man von einer Eigendynamik der föderativen Politikverflechtung als Ursache für Ineffektivitäten in der deutschen Regionalpolitik sprechen. Ein steigender Problemdruck führt fatalerweise zu einer Verstärkung der Kopplung inter- und intragouvernementaler Politik. Dies verringert die Kooperationsfähigkeit von Bund und Ländern, was bedeutet, daß die Politik unfähig wird, Problemlösungen zu erarbeiten.

2.2.2. Die Untersuchung von Benz (1998a)

Benz (1998a) hat bei seiner Untersuchung der Politikverflechtung einen anderen Blickwinkel als Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), als er das Verhandlungssystem der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» analysiert. Er argumentiert aus einer Innensicht und unterscheidet die innerpolitischen Entscheidungsebenen der Regionalpolitik, während Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) sich in ihrer Untersuchung auf die Prozesse in der Politik konzentrierten.

³⁴⁰ Vgl. Böhret/Jann/Kronenwett (1982).

³⁴¹ Vgl. Scharpf/Reissert/Schnabel (1976), S. 54.

³⁴² Vgl. Hesse (1977), S. 6.

Bei seiner Analyse des innerstaatlichen Mehrebenensystems in Deutschland unterscheidet Benz hinsichtlich der beteiligten Akteure, ihrer Strategien und Handlungsorientierungen zwischen politischen Generalisten und Spezialisten³⁴³. Mit Generalisten meint er Vertreter der Regierungen oder politische Beamte, die Interessen ihrer jeweiligen Gebietskörperschaft repräsentieren. Sie sind im parlamentarischen Regierungssystem auf das Vertrauen der sie stützenden Parteien angewiesen, was zur Folge hat, daß ihre Handlungsorientierung in der Regel kompetitiv geprägt ist, denn sie sind nicht nur an intergouvernementalen Beziehungen, sondern auch am Parteienwettbewerb beteiligt. Spezialisten sind Angehörige von Fachverwaltungen. Sie vertreten in der Tendenz sektorale Interessen, d.h. sie orientieren sich stärker an fachlichen Standards und Normen, und sie sind nicht unmittelbar auf die Unterstützung durch Parlamentsmehrheiten angewiesen.

Benz geht davon aus, daß die Spezialisten zwar die Interessen ihrer Gebietskörperschaft vertreten, zugleich aber an einer Verringerung regionaler Disparitäten interessiert sind. Zusammen mit den Experten aus der Wissenschaft werden Normen und Standards entwickelt, mit denen die Verteilungsentscheidungen in der Regionalpolitik rationalisiert werden³⁴⁴. Die Interessen der Spezialisten in den Länderverwaltungen und der Experten aus der Wissenschaft hält Benz für nicht notwendigerweise entgegengesetzt, sondern er folgert, daß ihre Interessen von "mixed motives» geleitet werden. Die für die regionale Wirtschaftspolitik verantwortlichen Fachleute (Spezialisten) definieren ihre Aufgabe als problemgerechte Aufteilung vorhandener Ressourcen. Benz kommt zu dem Ergebnis, daß es sich bei den Spezialisten nicht um kühlrationale Akteure handelt, wie Scharpf, Reissert und Schnabel (1976) unterstellen, sondern daß sie unter bestimmten Umständen eine gemeinwohlorientierte Haltung einnehmen können. Da die Spezialisten aus den Verwaltungen nicht unmittelbar in den Parteienwettbewerb eingebunden sind, gelingt eine Versachlichung der Verteilungsentscheidungen, so daß unter normalen Umständen die Regionalpolitik in der Lage ist, Problemlösungen zu erarbeiten. Spezialisten und Experten aus der Wissenschaft bilden dabei eine Policy Community, deren Mitglieder unabhängig von der Parteienpolitik agieren können. Die technokratische Politikverflechtung ist in

³⁴³ Vgl. Scharpf, et al. (1976), S. 237. Beer (1978) verwendet die Begriffe «topocrats» und «technocrats». Vgl. Beer (1978), S. 9; vgl. Rhodes (1981), S. 86.

«normalen Zeiten» von parlamentarischen Prozessen faktisch entkoppelt. Sie wird in der Aufgabe der Regionalpolitik als gemeinschaftliche Entwicklungsförderung definiert.

Benz (1998a), der zwischen normalen Zeiten und Krisenzeiten differenziert, vertritt die Ansicht, daß diese Policy Community in Krisenzeiten jedoch an die Grenzen ihrer Konfliktverarbeitungsfähigkeit stößt. Krisen führen zu einer Politisierung von Verhandlungssystemen und Politiker (politische Generalisten) erhalten mehr Gewicht, da die eigentlich erforderliche Umverteilung nur auf der Ebene der politischen Führung beschlossen werden kann. Die Generalisten (Vertreter der Regierungen oder politische Beamte) sind von der Zustimmung ihrer Parlamente abhängig, welche für die Mittelbewilligung im Haushaltsplan zuständig sind. Drohen nun Umverteilungen, werden die betroffenen Länder aktiv. Da im landespolitischen Parteienwettbewerb die Regionalpolitik von Politikern als redistributive Politik definiert wird, geht es in den Verhandlungen um den Gewinn oder Verlust von Fördermitteln. Das Verhandlungssystem wird von landespolitischen Eigen- und Verteilungsinteressen dominiert. Bei Konflikten finden keine problemorientierten und durch sachliche Normen geleiteten Bund-Länder-Verhandlungen mehr statt, sondern man geht in einen Prozeß des «distributive bargaining» zwischen Regierungen über³⁴⁵. Dieser Prozeß findet unter der Bedingung einer engen Kopplung an die Arena des Parteienwettbewerbs statt. Da sich die Akteure an Verteilungspositionen gebunden sehen³⁴⁶, macht dies einen Konsens über sachgerechte Umverteilungen unmöglich. Bestenfalls sind Kompromisse erreichbar.

Das Dilemma der deutschen Gemeinschaftsaufgabe beschreibt Benz (1998a) damit, daß die Fähigkeit des Expertennetzes zur Problemlösung lahmgelegt wird, wenn gravierende Probleme auftauchen³⁴⁷. Und genau dann befindet sich diese Art des Mehrebenensystems in der Politikverflechtungsfalle, da gerade in Krisenzeiten seine Abschaffung kontraproduktiv wäre. Bei Abschaffung des Systems hätte entweder der Bund die Verantwortung für redistributive Entscheidungen allein zu tragen – mit

³⁴⁴ Vgl. Benz (1998a), S. 4.

³⁴⁵ Vgl. Walton/ McKersie (1965).

³⁴⁶ «Positionsorientierte Verhandlungen» vgl. Benz (1994), S. 120 f.

³⁴⁷ Vgl. Benz (1998a), S. 5.

entsprechendem Kompetenzverlust der Länder - oder es würde durch Dezentralisierung der Regionalpolitik auf einen Disparitätenverlust verzichtet werden.

Diese Verhaltensmuster haben sich in der Bundesrepublik Deutschland schon mehrmals wiederholt. In den siebziger und achtziger Jahren wurden auf der Basis solcher Kompromisse zusätzliche Mittel für Regionen bereitgestellt, die durch Branchenkrisen betroffen waren. Die Reaktion auf die deutsche Einheit weist ebenfalls deutliche Züge eines derartigen Kompromisses auf. Zwar stellte die Einbeziehung der neuen Länder in die Gemeinschaftsaufgabe eine Umverteilung dar, doch wurde diese durch Übergangslösungen für die westdeutschen Fördergebieten, welche nach den neuen Förderkriterien eigentlich nicht mehr förderberechtigt gewesen wären, nur teilweise vollzogen³⁴⁸.

2.3. Einfluß der europäischen Regionalpolitik auf die deutsche Strukturpolitik in Ostdeutschland

Institutionelle Veränderungen und dynamische Prozesse der Politikanpassung, welche durch die Integration der regionalen Politik in europäischen Mehrebenenstrukturen ausgelöst oder gefördert werden, sind je nach Beharrlichkeit der bestehenden Institutionen und Verflechtungsstrukturen in den einzelnen Mitgliedstaaten realisierbar. In der Bundesrepublik wirkt die Bund-Länder-Kooperation in der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» als Anpassungshemmnis³⁴⁹.

Die Förderung der europäischen Regionalpolitik tangiert die Bundesrepublik vor allem seit der deutschen Einheit. Die Europäisierung der Regionalpolitik hat allerdings bisher noch nicht dazu geführt, daß die Strukturen der Gemeinschaftsaufgabe (abgesehen von der Einteilung der Fördergebiete) ernsthaft in Frage gestellt wurden³⁵⁰. Mit Aufnahme der neuen Länder in die höchste Förderstufe der europäischen Regionalpolitik erhielt die

³⁴⁸ Vgl. Nägele (1996).

³⁴⁹ Vgl. Benz (1998b), S. 573.

³⁵⁰ Voelzkow/Hoppe (1996) sind gar der Meinung, daß sie sowohl durch eine stärkere Mittelkonzentration auf die strukturschwachen Regionen, die unter dem Druck der Beihilfenkontrolle erreicht wurde, als auch durch die inhaltliche Programmänderungen, mit denen auf die Programmplanung der europäischen Strukturpolitik reagiert wurde, stabilisiert werden konnte.

europäische Ebene einen erheblichen Einfluß auf die nationale Regionalpolitik. Diese Kompetenzverschiebung wird im Folgenden dargestellt.

Die deutsche Regionalpolitik ist in den neuen Ländern durch eine Verzahnung von Bund-Länder-Politikverflechtung und europäischer Politikverflechtung gekennzeichnet. In der ersten Phase der Förderung (1991-93) wurde die Regionalpolitik in den neuen Ländern dadurch verstärkt, daß Mittel der Gemeinschaftsaufgabe zur Finanzierung des nationalen Beitrags zur Strukturfondsförderung (Ko-Finanzierung) eingesetzt wurden. Hieraus ergaben sich zwei wichtige Konsequenzen für die regionale Kooperation: Zum einen gewannen die zuständigen Wirtschaftsministerien in den Ländern erheblich an Macht, denn sie waren die Organisationen, die an den Schnittstellen der beiden Verflechtungsstrukturen operierten. Zum anderen verfestigten sich die Fachbruderschaften der Bundes- und Landesressorts³⁵¹. Dies hatte den Nachteil, daß die an sich als Querschnittsaufgabe angelegte Regionalpolitik sektoralisiert und die Koordination zwischen den Ressorts erschwert wurde. Hinzu kam, daß die Ministerien in den Verhandlungen um Finanzmittel der parlamentarischen Kontrolle unterlagen. Deshalb waren sie an der Maximierung des Budgets für das eigene Land ebenso interessiert wie an der Lösung regionaler Probleme.

So stark die Verflechtung der Landesverwaltungen und die Bund-Länder-Politikverflechtung waren, so schwach waren die regionalen Partnerschaften ausgebildet³⁵². In den meisten ost- wie westdeutschen Förderregionen entstanden in den letzten Jahren Regionalkonferenzen oder Kooperationsnetze zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Hierbei wurde die Beteiligung vieler Akteure durch die Erwartung motiviert, den Zufluß und die Verwendung von Fördermitteln beeinflussen zu können³⁵³. Diese Erwartung erfüllte sich nicht, denn Regionalkonferenzen und regionale Netzwerke waren nicht in die Programmplanung der EU-Regionalpolitik eingebunden, und über die Förderung der von ihnen vereinbarten Leitprojekte entschiedete letztlich das Land. Bislang waren die zuständigen Landesressorts nicht bereit, ihre Steuerungsmacht bei der Regionalpolitik zugunsten regionaler Partnerschaften zu

³⁵¹ Die Landesressorts stellen in der Gemeinschaftsaufgabe und der europäischen Regionalpolitik die entscheidenden Akteure bei der Programmentwicklung dar.

³⁵² Vgl. Heinelt (1998).

³⁵³ Vgl. Hesse et al (1991), vgl. Heinze/Voelzkow (1991), vgl. Kilper (1998), S. 100 – 123

reduzieren. Im übrigen befanden sich die Ministerien in dem Dilemma, daß sie einerseits auf die Vorschläge aus den Regionen und hier wiederum auf eine funktionierende Zusammenarbeit angewiesen waren, andererseits Bindungen in etablierten Formen der Politikverflechtung unterlagen. Und solange sie in Zwangsverhandlungen mit dem Bund kooperierten, konnten die Ministerien nur schwer als Partner an der regionalen Kooperation teilnehmen. Sie können nur als hierarchisch übergeordnete Entscheidungsinstanz agieren. Und die regionalen «Partnerschaften» waren ihrerseits zwar einflußreich gegenüber dem Land, aber sie waren zu schwach, um einen eigenständigen Zugang zu europäischen Entscheidungsprozessen zu gewinnen, da sie auf die Interessenvertretung durch die Landesregierung angewiesen waren.

Im 24. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe (1995-1998 stellte die zweite europäische Förderphase dar) wurde für die ostdeutschen Länder eine Teilabkopplung von europäischer und nationaler Förderung erlaubt. Dies änderte an der grundsätzlichen Situation nichts. Die Teilabkopplung sollte ein eigenständiges Profil einer durch EU-Förderung unterstützten kooperativen Regionalpolitik ermöglichen. Doch angesichts der genannten strukturellen Bedingungen war es nicht ersichtlich, wie die Dominanz der Landesministerien und die starke Sektoralisierung der Regionalpolitik überwunden werden könnten. Sie waren es aber, die einer Stabilisierung horizontaler Kooperation in der Förderregion entgegenstanden³⁵⁴.

3. Das Mehrebenensystem im «Europa der Regionen»

In diesem Abschnitt wird die nationale Ebene mit dem um eine Ebene erweiterten Mehrebenensystem der Europäischen Union verglichen.

Das europäische System ist als Verbundsystem konstruiert, in dem die höhere, europäische Ebene von der unteren Ebene der Mitgliedstaaten in Entscheidungs- und Durchführungsprozessen abhängig ist. Mittels dieser Konstellation der Mehrebenenstruktur wird versucht, die wachsenden horizontalen und vertikalen Koordinationsprobleme in der territorial differenzierten Staatenorganisation Europas ohne eine weitere Zentralisierung zu bewältigen³⁵⁵. Scharpf (1994a) beschreibt die Logik der europäischen Integration als «autonomieschonend» und

³⁵⁴ Vgl. Benz (1998b), S. 566 f.

³⁵⁵ Vgl. Benz (1995), S. 187.

«gemeinschaftsverträglich». Die Autonomie der Mitgliedstaaten wird über die Konstruktion des verflochtenen Entscheidungssystems bewahrt, und gleichzeitig erfolgt die Wahrnehmung von gemeinsamen Aufgaben mit dem Aufbau gemeinschaftsverträglicher Regelungen.

Die Europäische Union basiert auf einem multilateralen Verhandlungsregime. Das Primat des nationalstaatlichen Einflusses ist das prägendste Merkmal der politischen Ebene der EU. Das Europäische Parlament besitzt extrem beschränkte Kompetenzen, obgleich es direkt gewählt wird. Die Europäische Kommission als Exekutivorgan ist dagegen weder durch direkte Wahlen noch durch das Parlament legitimiert. Das Machtzentrum liegt im Ministerrat (als Vertretungsorgan der Nationalregierungen) und in den periodischen Gipfeltreffen des Europarats. Dort hat sich das Einstimmigkeitsprinzip in allen wichtigen Fragen behauptet. Dies bedeutet, daß ein nationalstaatliches Veto gegenüber allen Entscheidungen, durch die eigene Interessen verletzt werden könnten, möglich bleibt.

Die Europäische Kommission kann aus diesem Grund nur unter günstigen Umständen eine gewisse eigenständige Handlungsfähigkeit gegenüber den Nationalstaaten gewinnen. Im Vergleich zu Deutschland fehlt der EU eine an Ressourcen und Kompetenzen reiche Zentralinstanz, von deren erzwungenen Kompromissen die Mitgliedstaaten profitieren könnten. Anstelle einer solchen Zentralinstanz findet die europäische Politik unter der Erfordernis der einstimmigen Beschlußfassung der Mitgliedstaaten statt, um ein ausreichendes Maß gemeinsamer Handlungsfähigkeit zu gewinnen³⁵⁶. Dazu kommt, daß die Europäische Union weder über einen Verwaltungsunterbau noch ein eigenes Steuererhebungsrecht verfügt. So ist die Europäische Union für die Ausführung ihrer Beschlüsse auf die Regierungen der Mitgliedstaaten angewiesen und somit in ihrer Handlungsfähigkeit beschränkt³⁵⁷.

3.1. Überlegungen zur doppelten Politikverflechtung

Wie bereits dargestellt finden sich in der Literatur zahlreiche Ausführungen, die zu dem Ergebnis kommen, daß im Mehrebenensystem der Europäischen Union eine doppelte bzw. dreipolige Politikverflechtung infolge der verstärkten gemeinschaftlichen

³⁵⁶ Vgl. Scharpf (1989a), S. 9.

³⁵⁷ Vgl. Scharpf (1994), S. 15.

Beteiligung der Länder vorliegt. Diejenigen Politikfelder, die in den Einzugsbereich der EU fallen, werden in vielfach geschichteten und sich überlagernden Verfahren bearbeitet, in denen Politiker und Beamte der drei Ebenen in ständigen gegenseitigen Informations- und Verhandlungsprozessen stehen. Die Regionalpolitik ist ein derartiges Politikfeld.

Die Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems war das Ergebnis von Reorganisationsmaßnahmen auf den Ebenen der EU, der Nationalstaaten und der Regionen. Es wurde bereits darauf hingewiesen, daß es Anpassungen gab, die durch den Binnenmarkt hervorgerufen wurden. Diese wurden ergänzt durch Bestrebungen auf regionaler Ebene. Die deutschen Länder setzten beispielsweise im Gegenzug zur Zustimmung zum Maastrichter Vertrag gegenüber dem Bund eine durch Gesetz geregelte Beteiligung an der Vorbereitung von Rechtsetzungsakten in der EU durch, welche durch Verfassungsrecht (Art. 23 GG) verankert war. Zudem haben die Bundesländer informelle Kommunikationswege zur Kommission aufgebaut. Insbesondere die Länderbüros spielten hierbei eine wichtige Rolle³⁵⁸. Zahlreiche Regionen anderer Mitgliedstaaten hatten mittlerweile vergleichbare Einrichtungen in Brüssel³⁵⁹. Die EU-Kommission bemüht sich ihrerseits um Kooperation mit Akteuren der regionalen Ebene.

All dies verstärkt den Verdacht, daß mit der Regionalisierung der EU sich Tendenzen zur Verflechtung über alle Ebenen hinweg verstärken³⁶⁰. Die Bestrebungen der Regionen, in der EU mitwirken zu können, und ihr verstärktes EU-Lobbying³⁶¹ sowie die Kooperationsangebote der Kommission wirkten ohne Zweifel in Richtung zunehmender Verflechtung.

Weder in der deutschen Politikverflechtung noch im europäischen Mehrebenenensystem gibt es eine hinreichend durchsetzungsfähige zentrale Institution, die Konflikte entscheiden kann. Politische Entscheidungen resultieren - wie oben beschrieben - aus Verhandlungen. Diese sind grundsätzlich anfällig für Blockaden, sofern die Politik mit Verteilungskonflikten zu tun hat oder die Verhandlungen zwischen parlamentarisch

³⁵⁸ Vgl. Benz (1995); und vgl. Morass (1994).

³⁵⁹ Vgl. Hooghe (1995).

³⁶⁰ Vgl. Benz (1998b), S. 563.

³⁶¹ Vgl. Hooghe (1995).

kontrollierten Regierungen stattfinden. In der Regel fallen diese beiden Faktoren (Verteilungskonflikte und Verhandlungen zwischen Regierungen) zusammen. Verteilungsfragen werden normalerweise durch die politische Ebene entschieden und werden zum Thema des Parteienwettbewerbs in der parlamentarischen Arena. Regierungen definieren Probleme tendenziell eher als distributive Konflikte.

Auf allen Ebenen der Regionalpolitik lassen sich solche Interessens- und Interaktionskonstellationen finden. Die Regionalpolitik ist durch die Konkurrenz von Regionen um knappe Entwicklungspotentiale geprägt³⁶².

Grande (1995) ist der Ansicht, die Politikverflechtung zwischen der Bundesrepublik und der Europäischen Union sei eine institutionelle Falle, aus der es keinen Ausweg gebe. Als Bremse weiterer Integration wirkt seiner Meinung nach die Interaktion zweier Mechanismen.

Zum einen handelt es sich um die Priorität von Sachkompromissen gegenüber institutionellen Reformen. Es liegt dieselbe Strategie der Konfliktminimierung vor wie bei der deutschen Politikverflechtungsfalle. Ist der Status quo unhaltbar geworden, so sind Änderungen in der Sachpolitik immer noch eher zu erreichen als durchgreifende institutionelle Reformen³⁶³.

Zum anderen handelt es sich um institutionelle Eigeninteressen der Mitgliedstaaten an dem Erhalt ihrer Veto-Position. Die Mitgliedstaaten haben einerseits die Kompetenzen der Gemeinschaft erweitert, andererseits intensiviert sich der nationale Einfluß auf EG-Entscheidungsprozesse.

In der Literatur lassen sich jedoch auch Untersuchungen finden, die zu dem Ergebnis kommen, daß zwar eine Politikverflechtung, nicht aber eine «doppelte» im Sinne der deutschen Politikverflechtung vorliegt. Mit der verstärkten Teilnahme und Mitsprache der Länder an der Gemeinschaftspolitik verdichtet sich diese komplexe Verflechtung und Überlagerung durch zusätzliche, alle Ebenen berührende Verfahren und Strukturen. Wessels hat bereits 1986 herausgearbeitet, daß die Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen keineswegs dem Subsidiaritätsprinzip folgt³⁶⁴, da es sich um ein Verflechtungssystem neuer Qualität handelt, das nicht mehr dieselben Voraussetzungen für eine Verflechtungsfalle vorweist wie die innerdeutsche Politikverflechtung. Um

³⁶² Vgl. Benz (1998a), S. 14f.

³⁶³ Vgl. Scharpf (1989), S. 12.

keine Rechte aufzugeben, wird die «geteilte Souveränität» zunehmend für mehrere Politikfelder genutzt (pooling of sovereignties).

3.2. Die Europäische Regionalpolitik

Die Mehrebenenpolitik unter Einbezug der EU-Ebene mit ihrem Wechselspiel zwischen den verschiedenen politisch-administrativen Ebenen weist zu viele unterschiedliche Ausprägungen auf, als daß es möglich wäre, allgemeine Aussagen zu machen. Auch gibt es Unterschiede innerhalb der einzelnen Politikfelder hinsichtlich der Phasen des Policy-Zyklus und der Prozeßmuster der Politikfelder.

Das Zusammenspiel der Ebenen varriert nach der jeweils behandelten Materie. Es lassen sich drei große Bereiche unterscheiden: Der Koordinierungsbereich³⁶⁵, der Gemeinschaftsbereich³⁶⁶ und der gemischte Bereich. Die europäische Regionalpolitik gehört zu dem gemischten Bereich, in dem nationale und gemeinschaftliche Interessen gebündelt werden.

Die Reform der Strukturfonds 1988 hat den Koordinationsbedarf zwischen den Ebenen erheblich vergrößert. Folgende Regeländerungen der Reform waren dafür verantwortlich³⁶⁷:

- (1) Prinzip der Partnerschaft³⁶⁸: Finanzhilfen aus den Fonds sollen nur noch aufgrund von mehrjährigen regionalen Programmen vergeben werden, die mit den Rahmenplänen der Kommission koordiniert sind³⁶⁹. Die Kommission und die zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten bzw. der Regionen werden angehalten, bei der Aufstellung von Programmen eng zu kooperieren.
- (2) Integrierte Regionalpolitik: Die Mittel aus allen Strukturfonds sollen koordiniert eingesetzt werden. Hierdurch erhält die Regionalpolitik einen ausgeprägten Querschnittscharakter und erfordert nicht nur auf der europäischen, sondern auch

³⁶⁴ Vgl. Wessels (1986), S. 192.

³⁶⁵ Im Koordinierungsbereich stimmen die Mitgliedstaaten ihre Interessen ab. Sie arbeiten zusammen auf Grundlage von Regierungsübereinkünften.

³⁶⁶ Hierunter zählen die gemeinschaftliche Agrarpolitik, die gemeinsame Außenhandelspolitik und vor Vollendung des Binnenmarktes das Binnenmarktprojekt.

³⁶⁷ Vgl. Franzmeyer/Seidel/Weise (1993), vgl. Gabriel/Menzel (1993) und vgl. Sitte/Ziegler (1994); und Waniek (1994).

³⁶⁸ Verordnung Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993.

³⁶⁹ Vgl. Poth-Mögele (1993).

auf der nationalen und regionalen Ebene eine «positive» Koordination bei den Politikfeldern, die für eine regionale Entwicklungssteuerung relevant sind.

- (3) Kofinanzierung: Alle von der EU geförderten Maßnahmen müssen von den zuständigen Einheiten der Mitgliedstaaten kofinanziert werden. Hiermit wird ein Finanzierungsverbund etabliert, der die Nationalstaaten und Regionen (die deutschen Bundesländer) einschließt. Die Haushaltsbefugnisse der Parlamente in den Gebietskörperschaften werden tangiert.
- (4) Wirtschafts- und Sozialpartner: Nach der Revision von 1993 sollen die regionalen Programme in Zusammenarbeit mit den «Wirtschafts- und Sozialpartnern» in den Regionen aufgestellt werden.

Im Mehrebenensystem der europäischen Regionalpolitik sind also mehrere Verflechtungsdimensionen angelegt. Es liegt eine komplexe Interaktionsstruktur vor.

3.3. Anpassung der europäischen Regionalpolitik an nationale Gegebenheiten

Seitdem die EU die Verteilung der Fördermittel nicht mehr nach festen Quoten auf die Mitgliedstaaten verteilt und die Regionen Adressaten und Kooperationspartner europäischer Förderpolitik sind, gilt die europäische Regionalpolitik als Musterbeispiel für das europäische Mehrebenensystem. Sie ist auch das Politikfeld, dem sich die meisten politikwissenschaftlichen Untersuchungen zu den Beziehungen zwischen EU, Nationalstaat und Regionen widmen.

In der nationalen Regionalpolitik steht es an, interregionale Verteilungskonflikte zu lösen und zugleich zentrale und dezentrale Entwicklungsziele zu koordinieren³⁷⁰. In der EU-Regionalpolitik werden dagegen Verteilungs- und Entwicklungsaufgaben partiell getrennt³⁷¹. Interregionale Verteilungskonflikte werden durch Verteilungsnormen vorentschieden, die auf europäischer Ebene beschlossen werden. Dabei wird die Frage, wie sich eine Region entwickeln soll und welche Maßnahmen realisiert werden, in den Regionen geklärt. Die Koordination von strukturpolitischen Vorstellungen von EU und Region erfolgt zum einen durch die Beihilfenkontrolle, d.h. indem die EU Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auf ihre Vereinbarkeit mit den Zielen der europäischen Politik

³⁷⁰ In der BRD werden beide Teilaufgaben im Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) erledigt. Hier kooperieren der Bund und alle sechzehn Länder in multilateralen Verhandlungen und legen in Rahmenplänen sowohl die Mittelverteilung wie die Politikziele fest. Vgl. Nägele (1996).

überprüft, zum anderen durch die mittelfristige Programm- und Finanzplanung für einzelne Förderregionen, die in Kooperation zwischen der Kommission, dem jeweiligen Nationalstaat und der betroffenen Region erstellt wird.

Der Ministerrat ist zuständig für Entscheidungen über die institutionelle Struktur der Regionalpolitik (Mittelrahmen und die Kriterien für die interregionale Mittelverteilung). Durch die Kommission soll der neutrale Sachverstand einer europäischen Verwaltung eingebracht werden. Einfluß nimmt auch das Europäische Parlament, das über die Bereitstellung der Finanzmittel für die Strukturfonds mitentscheidet. Die europäische Kommission und das Europäische Parlament präformieren den Bargaining-Modus, der im Ministerrat zweifellos dominiert³⁷². Das hat zur Folge, daß Ratsbeschlüsse über die regionale Strukturpolitik nicht nur durch nationale und regionale Verteilungsinteressen geprägt sind, sondern auch durch gesamteuropäische Ziele. Die Entscheidungen über die Grundstrukturen der Regionalpolitik erfolgen weitgehend isoliert von der regionalen Ebene.

Die Regionen sind in die Phase der Planung des Mitteleinsatzes der Strukturfonds involviert, teilweise schon bei der Detailabgrenzung von Förderregionen, in jedem Fall aber in der Programmplanung³⁷³. Die Planung des Ressourceneinsatzes erfolgt in der europäischen Strukturpolitik in trilateralen Beziehungen zwischen europäischen und nationalen Stellen. Faktisch reduzieren sich diese oft auf bilaterale Kontakte, wobei entweder die zentralstaatlichen oder die regionalen Institutionen mit der Kommission verhandeln³⁷⁴.

³⁷¹ Vgl. Marks (1996), vgl. Staeck (1997), vgl. Ast (1998b)

³⁷² Vgl. Hooghe/Keating (1994).

³⁷³ Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten oder Regionen erarbeiten einen Regionalentwicklungsplan, der eine Darstellung der sozioökonomischen Situation der Regionen, die Entwicklungsstrategie und die Förderschwerpunkte enthält. Ferner entschließen sie operationelle Programme, in denen die Fördermaßnahmen bestimmt werden. Auf der Basis des Regionalentwicklungsplanes erstellt die Kommission nach Verhandlungen mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ein gemeinschaftliches Förderkonzept, in dem sie den für die einzelnen Regionen verfügbaren Finanzrahmen, die Förderschwerpunkte und die Interventionsschwerpunkte festlegt.

³⁷⁴ In der Strukturpolitik gibt es neben den Verflechtungsstrukturen auf der europäischen Ebene und den intergouvernementalen Verflechtungen zwischen EU, Nationalstaat und Regionen noch eine weitere Verflechtungsebene, die hier vernachlässigt wird. Hierbei handelt es sich um die regionalen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaften, die nach der Strukturfondsverordnung der EU von 1993 gefordert werden, wonach alle relevanten Akteure in den Regionen an der Programmentwicklung und Maßnahmenauswahl beteiligt werden.

4. Politikverflechtungsfälle auch auf europäischer Ebene?

Es wurde bereits festgestellt, daß im Mehrebenensystem der europäischen Regionalpolitik mehrere Verflechtungsdimensionen angelegt sind und somit eine komplexe Interaktionsstruktur vorliegt.

Der Ministerrat beschließt auf Initiative und Vorschlag der Kommission über den «institutionellen» Rahmen der Regionalpolitik, über den Mittelrahmen und über die Kriterien für die interregionale Mittelverteilung. Zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten im Ministerrat dominieren Verteilungskonflikte um die Anteile an den Mitteln der Strukturfonds.

Umgesetzt wird die Strukturpolitik in vertikaler Kooperation zwischen der EU-Kommission und den zuständigen Verwaltungen der Mitgliedstaaten bzw. Regionen. Die Programme werden von den Spezialisten der Fachressorts aufgestellt. Die Programmentwicklung unterliegt aber grundsätzlich der Kontrolle durch die nationalen bzw. regionalen Parlamente. Hierbei muß über fundamentale Entwicklungsziele und über den Einsatz von Haushaltsmitteln entschieden werden. Auf regionaler Ebene sollen auch private Akteure in die Willensbildung einbezogen werden.

Die europäische Strukturpolitik bietet somit die nötigen Voraussetzungen, um die bekannten Kooperationsprobleme in der Politikverflechtung erwarten zu lassen³⁷⁵. Es ist eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen beteiligt, und die Prozesse durchlaufen Arenen mit unterschiedlichen Entscheidungsregeln. Hinzu kommt, daß die regionale Strukturpolitik der EU ebenso wie die entsprechenden Politiken der Nationalstaaten in allen Stufen der Politikentwicklung in hohem Maße durch Verteilungskonflikte geprägt sind. Benz kommt in seinen empirischen Untersuchungen 1997 aber zu dem Ergebnis, daß die Kooperation in der europäischen Regionalpolitik durchaus erfolgreich praktiziert wird³⁷⁶. Die Kooperation bei der Programmentwicklung auf europäischer Ebene, aber auch auf regionaler Ebene, sowie die Koordination der Programme zwischen EU und Regionen funktioniert insgesamt erstaunlich gut angesichts der zu erwartenden Mehrebenenprobleme. Die relative Effektivität der europäischen Regionalpolitik schätzt Benz trotz der strukturellen Komplexität als

³⁷⁵ Vgl. Benz (1998a), S. 8.

³⁷⁶ Vgl. Ast (1998a), vgl. Heinelt, (1995); vgl. Hooghe (1996), vgl. Smith (1997), vgl. Staeck (1997); und vgl. Tömmel (1994).

beachtlich³⁷⁷ und ihre Anpassungsfähigkeit an neue regionale Problemlagen und ihre Innovationsfähigkeit ist deutlich höher als die der deutschen Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur». Diese Innovationsfähigkeit kann dadurch erklärt werden, daß das europäische Mehrebenensystem in der Regionalpolitik trotz Verflechtungstendenzen durch ein hohes Maß an Differenzierung und eher «weiche» Verflechtungsmodi gekennzeichnet ist.

4.1. Besonderheiten der Politikverflechtung im europäischen Kontext

Benz (1998a) weist darauf hin, daß man Theorieaussagen aus dem deutschen Politikverflechtungssystem nur eingeschränkt bzw. nicht für das europäische Mehrebenensystem übernehmen kann, da die Systeme unterschiedlich sind. Hierfür führt er drei Gründe an³⁷⁸:

- (1) Die institutionellen Strukturen der EU sind ein System sui generis. Hierdurch verbietet sich die Übertragung des Staatsbegriffs und die ungeprüfte Anwendung von Theorieaussagen, die im nationalen Zusammenhang gelten.
- (2) Einzelne Politikfelder der EU sind sehr unterschiedlich organisiert und somit ist eine Generalisierung von Aussagen über Verflechtungssysteme nicht möglich.
- (3) Das europäische Mehrebenensystem hat eine höhere Komplexität als nationalstaatliche Strukturen. Die große Zahl von Institutionen, Organisationen und Akteure entwickeln zu einem hohen Maß Eigendynamik, die dazu führt, daß sich Verflechtungsstrukturen weniger verfestigen.

Da sich Theorieansätze aus dem Kontext der nationalen Politikverflechtung somit nicht auf die EU übertragen lassen, operiert die politikwissenschaftliche Forschung bisher nur mit einem grob definierten Konzept des Mehrebenensystems. Es existieren noch keine konsistenten Aussagen über seine Funktionsweise.

³⁷⁷ Vgl. Benz (1998a), S. 9.

³⁷⁸ Vgl. Benz (1998a), S. 1.

4.1.1. Unterschiedlich organisierte Verhandlungssysteme

Benz geht auf das Theorem der «Politikverflechtungsfalle» Scharpfs ein und kommt zu dem Ergebnis, daß dessen drei Voraussetzungen³⁷⁹ im Mehrebenensystem der Europäischen Union bestenfalls mit Einschränkungen gelten³⁸⁰.

Erstens sind im Mehrebenensystem der Europäischen Union nicht nur parlamentarisch kontrollierte Regierungsvertreter beteiligt, sondern auch autonome Akteure, die auf die Gestaltung von Politik einwirken. Die Entscheidungen werden zwar in letzter Instanz von den Regierungen getroffen. Im Vorfeld von Entscheidungen treten aber die relativ unabhängige Kommission der EU sowie Experten aus den nationalen Verwaltungen und aus Verbänden oder Unternehmen auf. Diese sind entweder nur indirekt oder überhaupt nicht den Spielregeln des Parteienwettbewerbs unterworfen.

Zweitens gestalten Akteure oder Organisationen, die als Promotoren innovativer Entscheidungen arbeiten und Führungsfunktionen übernehmen können, die europäische Politik maßgeblich mit. Im Rat ist die jeweilige Regierung, die die Präsidentschaft übernommen hat, unter einem besonderen Erfolgsdruck. Wichtiger noch ist die Initiativfunktion der Europäischen Kommission³⁸¹. Vergleichbare Führungspositionen können auf den dezentralen Ebenen des Mehrebenensystems festgestellt werden.

Drittens findet die europäische Politik in Verhandlungssystemen statt. Deren institutionelle Regeln können in vielen Fällen einen Zwang zur Einigung bewirken und sie werden durch flexiblere Kooperations- und Interaktionsformen zwischen Gebietskörperschaften und zwischen öffentlichen und privaten Organisationen ergänzt.

Entscheidend ist der vierte Aspekt: Die für Politikverflechtungsfällen anfälligen Politikstrukturen sind multilaterale Verhandlungssysteme, in denen Entscheidungen bei einem (nahezu) vollständigen Konsens aller Beteiligten getroffen werden können. Die Abstimmung aller relevanten Interessen erfolgt simultan. In einer Politikverflechtung, die zwei Ebenen umfaßt, finden sich solche multilateralen Verhandlungssysteme. Beispiele hierfür sind die Institutionen der Bund-Länder-Kooperation im deutschen Bundesstaat sowie der Ministerrat der EU. Die intergouvernementalen Strukturen der EU setzen sich im Gegensatz dazu aus mehreren unterschiedlich organisierten Verhandlungssystemen innerhalb und zwischen den Ebenen zusammen. Sie können

³⁷⁹ Fehlende Gemeinwohlorientierung; keine Machtpromotoren; Zwangesverhandlungen.

³⁸⁰ Vgl. Benz (1998b), S. 562.

³⁸¹ Vgl. Héritier (1997).

nicht so leicht blockiert und stabilisiert werden und unterliegen erheblichen Spannungen und endogenen Dynamiken.

4.1.2. Einbindung von Regionen

Aus den Untersuchungen der Beziehungen zwischen der EU, den Nationalstaaten und der regionalen Ebene³⁸² von Ast (1998c) und Frenzel (1998) resultiert ein weiteres Bild des europäischen Mehrebenensystems. Sie beobachteten eine Regionalisierung in raumbedeutsamen Politikfeldern der EU, welche einerseits von der Kommission angestoßen wurde, die diese Regionen als geeignete Ebene der Willensbildung und der Politikimplementierung entdeckte, andererseits durch Bestrebungen der Regionen selbst in Gang gesetzt wurde, in der europäischen Politik mitzuwirken. Hierbei bestätigte sich nicht, daß durch die Regionalisierung das Ausmaß an Politikverflechtung der institutionellen Strukturen der EU zunahm. Es wurden dagegen Prozesse einer eigendynamischen Strukturierung festgestellt, die sowohl von Verflechtung als auch von Entflechtung gekennzeichnet sind. Als Ergebnis stellen Ast (1998) und Frenzel (1998) fest, daß die Einbindung der Regionen als «dritte Ebene» der Europäischen Union nur wegen der dadurch erreichten Ausdifferenzierung der Mehrebenenstrukturen und der Anpassung von Interaktionsbeziehungen gelingen konnte. Diese Untersuchungen lieferten somit einen Beitrag zur Weiterentwicklung der Theorie der Politikverflechtung und weisen auf den Zusammenhang zwischen Verflechtungsstrukturen und institutioneller Dynamik hin.

Benz (1998a) räumt ein, daß mit der Regionalisierung europäischer Politiken und der Europäisierung regionaler Aufgaben zwar die Tendenz zur Verflechtung über alle drei Ebenen hinweg verstärkt werde. Dies entspräche genau dem Interesse von regionalen Vertretern an einer Beteiligung auf europäischer Ebene. Er differenziert anschließend - wie auch schon bei seiner Analyse der nationalen Politikverflechtung - zwischen Generalisten (Vertreter der Regierungen oder politische Beamte) und Spezialisten (Experten von Bund- und Länderverwaltungen). Spezialisten vergrößern ihre Expertennetze entsprechend den erweiterten Interdependenzen von Aufgaben. Generalisten sichern dagegen ihren Einfluß als Kompensation für Kompetenzverluste ihrer Gebietskörperschaft.

³⁸² Vgl. Ast (1998c), vgl. Frenzel (1998).

Und vor allem die Kooperation zwischen den Generalisten wird durch die Schwierigkeiten einer erweiterten Politikverflechtung betroffen³⁸³, da die Generalisten einer starken Kontrolle durch Parlamente und Parteien unterliegen. Sie vertreten divergierende territoriale Interessen und orientieren sich stark an dem institutionellen Interesse der Autonomiebewahrung. Es entwickelt sich zwischen den Regierungen von Regionen und den Mitgliedstaaten ein Konkurrenzkampf um Einfluß und Macht in der europäischen Politik.

Hier findet sich aber ein großer Unterschied zur deutschen Politikverflechtung: Die Vertreter der politischen Führung haben kein gleichgerichtetes Interesse an einer «Verdopplung» der Politikverflechtung. Ihr Ziel ist es, Akteure der jeweils konkurrierenden «dritten Ebene» auszuschließen. Folge dieser strukturimmanenten Spannungen ist eine Eigendynamik, die in Richtung einer Entflechtung wirkt, wie auch Ast (1998c) und Frenzel (1998) gezeigt haben.

Benz (1998c) geht mit seiner Untersuchung sogar noch weiter als Ast (1998c) und Frenzel (1998), und er behauptet, daß Mehrebenensysteme, wie sie in raumbedeutsamen Politikfeldern der EU vorhanden sind, für Politikverflechtungsfallen grundsätzlich weniger anfällig sind³⁸⁴, da das Auftreten von Blockaden (bei Kooperation und Koordination) zum einen durch konfliktvermeidende Entscheidungen und zum anderen durch Differenzierung und Variabilität von lose gekoppelten Strukturen verhindert werden kann. Das Ausmaß an Differenzierung und Variabilität wird durch institutionelle Bedingungen der Mitgliedstaaten beeinflusst. Es ist aber im europäischen Mehrebenensystem generell höher als bei nationalen Formen der Politikverflechtung. Und durch lose Kopplung werden Kooperationszwänge vermieden, wobei gleichzeitig Anpassungs- und Innovationsprozesse über Informations- und Kommunikationsbeziehungen, Promotoren und Vermittler sowie Wettbewerb induziert werden.

³⁸³ Zu den Spezialisten: Die Expertenetze haben in der europäischen Politikverflechtung folgende Merkmale: Sie haben eine vergleichsweise hohe Handlungsorientierung, sind vom Parteienwettbewerb innerhalb der regionalen und nationalen Gebietskörperschaften abgekoppelt und der Kreis der Teilnehmer ist auf Akteure aus einem Politikbereich begrenzt. Deshalb ist die Kooperation zwischen Spezialisten weniger von den Folgen einer erweiterten Politikverflechtung betroffen.

³⁸⁴ Vgl. Benz, (1998b), S. 558.

Es gibt weitere empirische Untersuchungen, die zu einem anderen Ergebnis kommen als die Vertreter der «doppelten Politikverflechtung» und die ein Auftreten der Politikverflechtungsfälle im europäischen Mehrebenensystem widerlegen³⁸⁵. Diese Untersuchungen zeigen, daß es um die Handlungsfähigkeit der EU im Vergleich zu den Leistungen nationaler Politiken nicht so schlecht bestellt ist. Das Niveau der Leistungsfähigkeit variiert zwar nach Politikfeldern und den bereichsspezifisch ausgestalteten institutionellen Strukturen. Das ist auch der Grund, weshalb man mit Generalisierungen vorsichtig sein muß. Eine kritische Überprüfung der Darstellung der EU als umfassend verflochtene Politikstruktur scheint daher auch gerechtfertigt³⁸⁶. Es steht an zu fragen, ob die EU wirklich ein undurchdringliches und blockadefähiges Dickicht vernetzter Verhandlungssysteme ist.

4.1.3. Geringere Ausprägung von Verflechtungsbeziehungen

Im europäischen Mehrebenensystem sind den Verflechtungstendenzen strukturell angelegte Grenzen gesetzt³⁸⁷. So verschärft eine erweiterte Politikverflechtung die Verhandlungsprobleme, welche aus dem Zusammentreffen inkompatibler Entscheidungsregeln in verbundenen Arenen resultieren. Neben dem Problem, daß die Regierungen der Mitgliedstaaten dem nationalstaatlichen Parteienwettbewerb ausgesetzt sind und dadurch in ihrer Verhandlungsfähigkeit beschränkt werden, tritt ein weiteres. Durch eine auf die regionale Ebene erweiterte multilaterale europäische Politikverflechtung werden die intergouvernementalen Verhandlungen zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten erschwert³⁸⁸. Hinzu kommt, daß interregionale Interessenkonzertierung Positionen verfestigt.

Auch entstehen zwischen den Vertretern der einzelnen Ebenen Konkurrenzsituationen um Einfluß und Macht in funktionsfähigen Verhandlungssystemen.

Und schließlich werden Kooperationsbeziehungen umso ineffektiver, je größer die Zahl der Beteiligten und je heterogener der Kreis der Akteure ist. Hieraus läßt sich folgern, daß die Verflechtungsbeziehungen im europäischen Mehrebenensystem in der Tat weniger ausgeprägt sind wie bei der deutschen Politikverflechtung und daß die

³⁸⁵ Vgl. Héritier (1997), vgl. Grande (1994), vgl. Eichener (1996), vgl. Sbragia (1992).

³⁸⁶ Vgl. Benz, (1998b), S. 559.

³⁸⁷ Vgl. Benz (1998a), S. 6.

³⁸⁸ Vgl. Benz (1993b); und vgl. Scharpf (1992a).

Wahrscheinlichkeit einer Politikverflechtung in der europäischen Regionalpolitik gering ist.

4.1.4. Begrenzte Zahl von Beteiligten bei der europäischen Politikverflechtung

Es ist weiterhin davon auszugehen, daß die Akteure in bestehenden Verflechtungsstrukturen durch das Interesse an effektiven Verhandlungen veranlaßt werden, die Zahl der Beteiligten zu begrenzen. Denn je mehr Beteiligte kooperieren müssen und je unterschiedlicher die institutionellen Handlungsbedingungen sind, unter denen sie agieren, desto unwahrscheinlicher ist es, daß Verhandlungspartner in der Lage sind, Lösungen zu finden, die sie - gemessen an ihren institutionellen Eigeninteressen - für befriedigend halten³⁸⁹. Durch eine erweiterte Politikverflechtung werden zudem gravierende Probleme wegen inkompatibler Entscheidungsregeln auf den einzelnen Ebenen bzw. in verbundenen Entscheidungsarenen entstehen. In etablierten Systemen der Politikverflechtung versuchen deshalb die Beteiligten, um Verhandlungen effektiv zu machen und ihre Problemlösungsfähigkeit zu wahren, die Zahl der an Entscheidungen beteiligten Akteure gering zu halten. Die Akteure von «dritten» Ebenen können aber nicht vollständig ausgeschlossen werden, weil sie Beiträge zur Problemlösung liefern. Aus diesem Grund wurden in europäisierten Politikfeldern, die innerhalb der Mitgliedstaaten dezentralisiert waren, die Regionen, die Beteiligungsmöglichkeiten forderten, in weitere Verhandlungsarenen einbezogen. Es haben sich anstelle eines umfassenden Verhandlungssystems somit getrennte Interaktionsstrukturen gebildet:

- (1) Zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission im Rahmen der Institutionenordnung der EU,
- (2) Zwischen Regionen und europäischen Institutionen. Sie sind meist informell und entstehen in Umgehung der nationalen Regierungen.

Diese getrennten Interaktionsstrukturen sind nach den institutionellen Regeln der innerstaatlichen Politikverflechtung gestaltet. Diese Verhandlungsarenen stellen «Inseln» von Verhandlungssystemen im Mehrebenensystem dar.

Theorien interorganisatorischer bzw. intergouvernementaler Verhandlungsprozesse stützen diese Überlegungen. Dort finden sich Hinweise, daß thematisch verbundene

³⁸⁹ Befriedigend im Sinne eines «lokalen Optimums», vgl. Scharpf (1985), S. 350.

Verhandlungsstrukturen nur durch prozessuale Entflechtung funktionieren können. Blockadegefahren und Effektivitätsverluste treten generell bei interorganisatorischen Verhandlungen wegen der Abhängigkeit der Verhandlungspartner in Prozessen des «intraorganizational bargaining» auf. Walton/McKersie (1965) machten darauf aufmerksam, daß diese durch eine Strategie, die sie als «isolating the membership of the organisation» bezeichnen, gemindert werden³⁹⁰. Bei Putnam (1988) findet sich eine in die gleiche Richtung weisende Argumentation in der an seine Theorie der «two-level-games» anschließenden Analyse der «paradoxical interactions of domestic and international politics»³⁹¹. Hier wird die Trennung der Entscheidungsarenen als mögliche Strategie angeboten, um die Handlungsfähigkeit im Mehrebenensystem zu wahren. Dieser Theorie zufolge sowie nach der Interaktionstheorie von Lax/Sebenius (1986) ist Entflechtung eine strategische Option, die «Grenzstelleninhaber» einsetzen können, und nicht eine Variante einer institutionellen Reform³⁹². Aber in jedem Fall sind Mehrebenenstrukturen nicht festgefügte Verflechtungsmuster, sondern weisen eine hohe Strukturvariabilität auf³⁹³.

4.2. Differenzierung und Variabilität

Europäische intergouvernementale Beziehungen sind zugleich in erweitertem Umfang verflochten und in sich differenziert. Es finden sich eine vertikale (zwischen den Ebenen) und gleichzeitig horizontale Differenzierung (neben multilaterale Verhandlungssystemen treten bilaterale Beziehungen zwischen der EU und einzelnen Staaten bzw. Regionen). Und nicht nur zwischen den vertikal differenzierten Verhandlungssystemen, sondern auch zwischen den horizontal differenzierten Verhandlungssystemen gibt es Konkurrenzen. Die Erweiterung der innerstaatlichen Politikverflechtung zum europäischen Mehrebenensystem hat somit gleichermaßen Verflechtungs- und Entflechtungstendenzen zur Folge.

4.2.1. Vertikale Differenzierung in Arenen

Die Differenzierung der Arenen ist eine wichtige Voraussetzung dafür, daß das europäische Mehrebenensystem nicht überlastet wird und in die

³⁹⁰ Vgl. Walton/McKersie (1965), S. 351.

³⁹¹ Vgl. Moravcsik (1993), S. 4.

³⁹² Vgl. Lax/Sebenius (1986).

³⁹³ Vgl. Benz (1998b), S. 564.

Politikverflechtungsfalle gerät. Sowohl auf der nationalen als auch auf der regionalen Ebene besetzen Vertreter von Regierungen die Schlüsselstellen der Entscheidungsstrukturen. Diese unterliegen innerhalb ihrer Gebietskörperschaften der parlamentarischen Kontrolle und den Prämissen des Parteienwettbewerbs. Aus diesem Grund würde die gleichzeitige Einbeziehung aller Ebenen in Verhandlungssysteme sehr leicht in die Blockade führen. Daher ist eine umfassende Politikverflechtung über alle Ebenen und deren Einbeziehung in Verhandlungssysteme, die der deutschen Politikverflechtung vergleichbar sind, nicht möglich. Andererseits ist intergouvernementale Koordination notwendig, um die erforderliche Interessenvermittlung zwischen den Ebenen und eine konsistente Politik zu erreichen. Wären die europäischen, die nationalen und die regionalen Politikarenen voneinander getrennt, so wären zwar Politikblockaden unwahrscheinlicher, die Konfliktintensität wäre aber nicht geringer, da wechselseitige externe Effekte von Entscheidungen nicht berücksichtigt würden. Bei getrennten Politikarenen wäre vermutlich auch die regionale Ebene nur noch von nachrangiger Bedeutung und müßte in Folge mit wachsenden Legitimationsdefiziten der EU rechnen³⁹⁴.

In der europäischen Regionalpolitik sind die Entscheidungen über Ziele, Förderregionen und Grundsätze der Mittelverteilung sowie Koordinierungsaufgaben in der Programmplanung institutionell getrennt³⁹⁵.

In der ersten Phase des Politikzyklusses verhandeln die Regierungen der Mitgliedstaaten über den institutionellen Rahmen und den Finanzrahmen der EU-Strukturpolitik. Die Regionen versuchen über den Ausschuß der Regionen, über informelle Ausschüsse bei der Kommission oder die nationalen Delegationen im Rat, den Verhandlungsprozeß zu beeinflussen, doch steht ihnen keine Beteiligung an formellen Entscheidungsverfahren zu³⁹⁶. In der Regel gelingt es den Ländern zumeist nicht, die nationalen Vertreter im Rat auf die Durchsetzung ihrer Verteilungsinteressen zu verpflichten³⁹⁷.

³⁹⁴ Vgl. Benz (1998b), S. 582.

³⁹⁵ Vgl. Benz (1998a), S. 9.

³⁹⁶ Wenn Entscheidungen Aufgaben der Länder betreffen, übernimmt im Fall der Bundesrepublik ein Vertreter der Länder im Ministerrat die Leitung der nationalen Delegation. Er muß seine Verhandlungsführung mit der Bundesregierung abstimmen und vertritt nicht die Interessen individueller Regionen.

³⁹⁷ Eine solche Verpflichtung wäre auch riskant. Die nationalen Repräsentanten wären dann nicht kompromißfähig. Dies würde ihre Position in den europäischen Verhandlungsprozessen schwächen. Vgl. Benz (1993b); vgl. Scharpf (1992a).

Die zweite Phase des Politikzyklusses wird von der Programmierung der EU-Strukturpolitik bestimmt. Die Regionen sind hierbei zentrale Akteure. Es wird darüber entschieden, wie sich einzelne Regionen entwickeln sollen und welche Maßnahmen realisiert werden. Hier werden europäische und regionale Entwicklungsziele koordiniert. Die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten oder Regionen (in der Bundesrepublik Deutschland sind es die Wirtschaftsministerien der Länder) erarbeiten einen «Regionalentwicklungsplan». Dieser enthält eine Darstellung der sozioökonomischen Situation der Regionen und die Entwicklungsstrategie und Förderschwerpunkte. Basierend auf den Regionalentwicklungsplan werden die Operationellen Programme als einzelne Arbeiten oder zusammen mit dem Förderkonzept in einem einheitlichen Planungsdokument für die einzelnen Regionen erstellt. Diese Operationellen Programme bestimmen die Fördermaßnahmen. Die Kommission erstellt auf der Basis der Regionalentwicklungspläne nach Verhandlungen mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ein «Gemeinschaftliches Förderkonzept». Hierin legt sie den für die einzelnen Regionen verfügbaren Finanzrahmen, die Förderschwerpunkte und die Interventionsformen fest.

4.2.2. Horizontale Differenzierung innerhalb der Mitgliedstaaten

Die Planung des Ressourceneinsatzes geschieht in trilateralen Verhandlungen zwischen europäischen, nationalen und subnationalen Stellen. Die trilateralen Verhandlungen reduzieren sich faktisch aber meist auf eine bilaterale Kooperation. Hierbei verhandeln entweder die zentralstaatlichen oder die regionalen Institutionen mit der Kommission. Dies ist auch bei der Bundesrepublik Deutschland der Fall. Das Bundeswirtschaftsministerium spielt lediglich die Rolle eines «Briefträgers». Hierdurch wird die Zahl der Beteiligten und das Konfliktniveau aufgrund der interregionalen Standortkonkurrenz oder aufgrund unterschiedlicher regionalpolitischer Praxis in den Mitgliedstaaten minimiert. Die Programmkoordination kann besser auf unterschiedliche organisatorische Bedingungen, Verfahren und Verwaltungsstile der einzelnen Mitgliedstaaten abgestimmt werden. Diese horizontale Differenzierung ist für die Funktionsfähigkeit des Mehrebenensystems eine wichtige Bedingung.

Durch die Differenzierung der Regionalpolitik in unterschiedliche Arenen können zwei fundamentale Verflechtungsprobleme verringert werden:

Erstens wird damit das Problem der großen Zahl von beteiligten Organisationen umgangen. In den einzelnen Verhandlungssystemen interagieren Akteure mit ähnlichen Interaktionsorientierungen. Das Verhalten der einzelnen Verhandlungspartner wird kalkulierbar. Strategische Interaktionen werden nicht durch Unsicherheiten über Interessendefinitionen und Verhandlungstaktiken behindert.

Zweitens werden die Verteilungskonflikte reduziert, weil sie aufgespaltet werden.

Aufgabe des Ministerrates ist es, über die Mittelverteilung zwischen den Nationalstaaten zu entscheiden und die Verteilungsprinzipien zur Festlegung von Förderregionen zu bestimmen. Den Mitgliedstaaten obliegt die Auswahl der Förderregionen und die Festlegung der Anspruchsberechtigung, und die Regionen haben die Aufgabe, die Prioritäten für Förderprojekte, für die Mittel beantragt werden, festzulegen.

Dabei unterliegen die Verteilungsverfahren auf den einzelnen Ebenen jeweils eigenen Verteilungsnormen. Auf der Ebene des Ministerrates gilt das «Kohäsionsprinzip». Finanzmittel sind nur auf finanzschwache Räume zu verteilen, die im Binnenmarkt nicht hinreichend wettbewerbsfähig sind. Auf Ebene der Mitgliedstaaten gilt als Verteilungsnorm der Grundsatz der Bedürftigkeit, der durch allgemeine Kriterien der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bestimmt wird. Und die Regionen nehmen die Mobilisierung «endogener Entwicklungspotentiale» als Kriterium für die Auswahl von Projekten.

4.3. Lose Kopplung

Die vertikale Differenzierung in Verhandlungsarenen und in einzelne Teilaufgaben sowie die horizontale Differenzierung der europäischen Regionalpolitik allein garantieren jedoch noch nicht, daß nicht auch bei den Verhandlungen über die Strukturfonds und bei der Programmkoordination zwischen Kommission und Regionen politische Verteilungskonflikte auftreten³⁹⁸. Bei den harten Verhandlungen im Ministerrat versuchen die Regierungen, die Nettobilanz aus Gewinnen und Verlusten in der Verteilung zu ihren Gunsten zu beeinflussen, um in den Parlamenten Akzeptanz zu finden. Ebenso könnte man bei der anschließenden Programmplanung für die Ziel-1-Regionen von den Regierungen ähnliche Orientierungen erwarten, da sich die Landesregierungen in Deutschland an den Regeln des Parteienwettbewerbs orientieren

³⁹⁸ Vgl. Benz (1998a), S. 11.

müssen. Die Verbindungen zwischen den ausdifferenzierten intergouvernementalen Verhandlungssystemen mit den Arenen des Parteienwettbewerbs oder regionalen bzw. nationalen Verhandlungsstrukturen hier entscheiden, ob eine Politikverflechtung auftreten kann.

Aufgrund der Arenenbildung in der Mehrebenenverflechtung der europäischen Strukturpolitik bilden sich – wie beschrieben - regelmäßig Inseln von selektiven Verhandlungssystemen. Entscheidend für die Gefahr einer Politikverflechtung ist hierbei, wie diese Verhandlungssysteme miteinander verbunden sind. Zwei mögliche Varianten (Mehrebenenkonfigurationen) lassen sich aus theoretischen Arbeiten von Benz ableiten³⁹⁹.

Zum einen können Verhandlungsarenen hierarchisch geordnet werden. Dies entspricht dem Modell der «architecture of complexity» von Herbert Simon (1978)⁴⁰⁰. Zum anderen können die Verhandlungsarenen simultan operierende Verhandlungsarenen darstellen, die nach dem Prinzip der losen Kopplung verbunden sind⁴⁰¹.

Es kann vermutet werden, daß im europäischen Mehrebenensystem die hierarchische Strukturierung nur eine geringe Rolle spielt, da sie sich nicht gegen die Interessen der nationalen und regionalen Regierungen durchsetzen läßt. Die Form der losen Kopplung entspricht vermehrt dem Interesse dezentraler Akteure an einer Mitwirkung in Entscheidungsprozessen auf den zentralen Ebenen. Weiterhin können so die europäischen Institutionen sowohl Beteiligungen an ihrer Politik mobilisieren als auch

³⁹⁹ Vgl. Benz (1992) und vgl. Benz (1998a).

⁴⁰⁰ Vgl. Simon (1978). Entscheidungen, die in der vorgeordneten Verhandlungsarena gelten, können nicht mehr zur Diskussion gestellt werden – hierbei muß die vorgeordnete Arena nicht zwingend auf der europäischen Ebene angesiedelt werden. Eine solche Struktur wäre nur realisierbar, wenn die Aufgabenerfüllung in separierbare Teilentscheidungen zerlegt werden kann und auf jeder Ebene noch hinreichend Spielräume für autonome Politik bestehen bleiben.

⁴⁰¹ Vgl. Weick (1985). In der Systemtheorie bedeutet lose Kopplung, daß die Entscheidungen in einem Teilsystem nicht alle, sondern nur einzelne Prämissen der Entscheidungen in einem anderen Teilsystem determinieren. In eine akteurstheoretische Semantik übersetzt bedeutet dies, daß Zwangsverhandlungen vermieden werden. Die Arenenverbindungen erfolgen über Repräsentanten (anstelle über Delegierte mit Durchsetzungsmandaten), über informelle Kontakte (anstatt über formalisierte Verfahren) und über die Vermittlung von Informationen (anstelle von Entscheidungsprämissen) (vgl. Czada (1997)). Informationsbeziehungen, die über die Argumentationen beeinflußt werden, treten an die Stelle von Mitentscheidungsverfahren mit Vetopositionen. Lose Kopplung führt zu «embedded games», wobei die einzelnen «Spiele» für andere als Kontexte wirken. Im Gegensatz dazu macht enge Kopplung Entscheidungsprozesse in unterschiedlichen Arenen zu «connected games» (vgl. Scharpf (1991), vgl. Tsebelis (1990)), in der die Strategien der Akteure in einem Spiel durch die Ergebnisse in anderen Spielen bestimmt werden.

sich von Konflikten entlasten, indem sie Probleme in mehreren Verhandlungen mit begrenzter Teilnehmerzahl kleinarbeiten.

Basierend auf diesen Überlegungen müßte die europäische Mehrebenenstruktur im wesentlichen Formen einer losen Kopplung entsprechen, welche Verflechtung und Differenzierung kombinieren und in die Formen hierarchischer Steuerung eingelagert sein können. Dabei würde die lose Kopplung je nach institutionellen Bedingungen der beteiligten Mitgliedstaaten und je nach Politikbereich variieren.

Die lose Kopplung von Arenen, die bei der europäischen Strukturpolitik vorgefunden wurde, hat einige Besonderheiten, die nun aufgezeigt werden sollen.

4.3.1. Entscheidungen im Ministerrat

Bei Entscheidungen über den institutionellen und finanziellen Rahmen der Regionalpolitik im Ministerrat (Generalisten) herrschen – wie bereits dargelegt – distributive Orientierungen und Bargaining als Interaktionsmodus vor⁴⁰². Hier geht es primär um Verteilungsentscheidungen, die innerhalb der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Gewinn- und Verlustbilanzen für die Nationalstaaten kontrolliert werden. Der Ministerrat besitzt formal das Recht zur Beschlußfassung. Die Kommission und das Europäische Parlament strukturieren die Verhandlungsinhalte maßgeblich. Hierin liegt begründet, daß nicht ständig Blockaden auftreten und die Reformen der Strukturfonds ein hohes Maß an Innovation zeigen. Die Kommission erarbeitet die Entscheidungsvorschläge und schnürt Paketlösungen. Das Parlament entscheidet mit über die Bereitstellung der Finanzmittel, unterstützt das Subsidiaritätsprinzip und das Postulat eines gerechten Ausgleichs zwischen starken und schwachen Regionen.

Durch die Kommission und das Parlament wird der Bargaining-Modus, der im Ministerrat dominiert, durch professionelle Standards und Normen einer gemeinschaftlichen Regionalpolitik überformt. Das hat zur Folge, daß Entscheidungen über die regionale Strukturpolitik nicht nur durch nationale oder regionale Verteilungsinteressen geprägt sind, sondern auch durch gesamteuropäische Ziele.

Man kann also festhalten, daß die Entscheidungen über den institutionellen Rahmen der Strukturfonds und über die Kriterien der interregionalen Verteilung von Mitteln im Zusammenwirken von Rat und Kommission getroffen werden und somit in einer Arena

⁴⁰² Vgl. Hooge/Keating (1994).

angesiedelt sind. Hierbei sind intergouvernementale und die intraregionale Verhandlungsbeziehungen sachlich miteinander verbunden. Bei beiden geht es um Entwicklungsziele und –projekte. Hier könnte man dadurch, daß Beschlüsse in der einen Arena die Verhandlungsspielräume in der anderen einengen, das bekannte Problem von Entscheidungsblockaden in Mehrebenenverflechtungen vermuten. Dieses Problem tritt jedoch tatsächlich so nicht auf und es gibt keine in den Strukturen angelegte Tendenz zur Entscheidungsblockade. Es sind die hohen Kosten bei einer Blockierung von Entscheidungen, die diese verhindern. Denn nach den Verfahren der europäischen Strukturpolitik hängt die Höhe des Mittelzuflusses an Förderregionen davon ab, ob es gelingt, ein von der Kommission akzeptierbares Entwicklungskonzept vorzulegen. Schlechte Programme können von der Kommission abgelehnt werden. Das würde die Auszahlung der Mittel verzögern oder verhindern. Ein weiterer Grund für eine geringe Wahrscheinlichkeit von Blockaden liegt in der Eigendynamik, die derartigen Arenenverbindungen eigen ist.

4.3.2. Programmkoordination in Netzwerken

Bei der anschließenden Programmkoordination interagieren Experten in den Netzwerken der Regionalpolitik. Die typischen Formen von Blockadetendenzen scheinen hier keine Rolle zu spielen, da durch die horizontale Ausdifferenzierung Verteilungskonflikte zwischen den Regionen nicht direkt ausgetragen werden. Sie werden in eine Programmkonkurrenz übergeleitet⁴⁰³. Die Vertreter der Regionen sind aber nicht autonom in der Programmplanung. Sie müssen sowohl die Willensbildung in den Parlamenten als auch in den regionalen Partnerschaften berücksichtigen. Wie in der deutschen Regionalpolitik könnte man deshalb wiederum ein ähnliches Fluktuieren zwischen Expertenkooperation in Routineentscheidungen und politisierter Kooperation in Krisenphasen vermuten. Dies hätte in Krisenzeiten zur Folge, daß die Regionen sich nicht auf ein Entwicklungskonzept verständigen könnten, was jedoch die Voraussetzung für den Erhalt von Strukturfondsmitteln ist.

Diese Probleme zeigen sich jedoch nicht in dieser Form, denn auch bei der Programmkoordination ist in den Strukturen der europäischen Regionalpolitik keine Tendenz zur Entscheidungsblockade angelegt.

⁴⁰³ Vgl. Benz (1998a), S. 12f.

Zum einen sind die Ebenen der regionalpolitischen Entscheidung über Entwicklungsprogramme bestenfalls lose gekoppelt⁴⁰⁴ und es bilden sich keine wechselseitigen Abhängigkeiten. Regionale Wirtschafts- und Sozialpartnerschaften dienen in Deutschland der Aufstellung von Entwicklungskonzepten und Maßnahmekatalogen. In der Programmplanung der Strukturfonds werden die Wirtschafts- und Sozialpartner nicht beteiligt. Insofern weist die europäische Programmplanung ein höheres Maß an Flexibilität auf als die deutsche Gemeinschaftsaufgabe. Denn die Fachbruderschaften des europäischen Mehrebenensystems sind offener für Einflüsse regionaler Wirtschafts- und Sozialpartnerschaften. Weiterhin agieren die Experten zwischen den Ebenen der Regionalpolitik und zwischen den verbundenen Arenen als Vermittler bei der Konfliktaustragung und als Promotoren von Innovationen⁴⁰⁵.

Zum zweiten hätte die Blockierung von Entscheidungen bei der Programmkoordination hohe Kosten zur Folge. Da die Höhe des Mittelzuflusses an Förderregionen von der Qualität des Entwicklungskonzeptes abhängt, unterliegen die regionalen Kooperationsverfahren einer Anreizsteuerung⁴⁰⁶.

Im europäischen Mehrebenensystem bleibt demnach auch in Krisenzeiten die Handlungsfähigkeit gewährleistet.

4.3.3. Merkmale der losen Kopplung

Auch Ast (1998c) und Frenzel (1998) kommen in ihrer Untersuchung zu dem Ergebnis, daß sich bei der Art und Weise, wie die Arenen verbunden sind, Formen loser Kopplung feststellen lassen. Dabei stellen sie drei Gründe dar, weshalb die lose Kopplung besteht. Erstens verdichten sich im europäischen Mehrebenensystem die Interaktionsbeziehungen zwischen Akteuren und Organisationen auf den einzelnen Ebenen und zwischen den nationalen und regionalen Räumen. Dabei handelt es sich aber vor allem um Informationsbeziehungen, nicht jedoch um Kontrollstrukturen oder Entscheidungsbeteiligung. Dort, wo Mitentscheidungs- und Kontrollmöglichkeiten

⁴⁰⁴ Vgl. Benz (1998b), S. 558 – 589.

⁴⁰⁵ Die Kommission ist die vermittelnde Institution zwischen Mitgliedstaaten und Regionen. In der Programmplanung der europäischen Regionalpolitik nimmt in Deutschland zudem das zuständige Bundeswirtschaftsministerium eine Vermittlungsfunktion wahr.

⁴⁰⁶ Anreizsteuerung erhöht die Bereitschaft zur Kooperation. Sie garantiert allerdings noch nicht die Qualität von Kooperation. Zum einen profitieren nicht alle Akteure, die an einer Kooperation beteiligt sind, von Fördermitteln. Zum anderen werden die Regierungen zunächst nur zu budgetmaximierendem Verhalten motiviert, nicht aber zu Effektivität.

bestehen⁴⁰⁷, werden diese allenfalls als ultima ratio genutzt. Das ist dann der Fall, wenn eine Entscheidungsblockade als besseres Ergebnis betrachtet wird als eine vermeintlich falsche Entscheidung. Die Ausweitung von Verflechtungsstrukturen führt gleichzeitig zur Verringerung des Institutionalisierungsgrads. Intergouvernementale Beziehungen werden informeller, sie werden «more cognitive than political»⁴⁰⁸, sie zielen mehr auf Einfluß- als auf Machtausübung und dienen mehr der Wissensvermehrung als der Durchsetzung von Interessen.

Zweitens scheint die eigentliche Politikkoordination in der europäischen Mehrebenenverflechtung zwischen Regionen, Nationalstaat und EU verstärkt über bi- oder trilaterale Beziehungen hergestellt zu werden (im Unterschied zur Politikverflechtung zwischen den Mitgliedstaaten und zur Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern im deutschen Bundesstaat). Zwischen den Ebenen existiert eine Vielzahl an vertikalen Verhandlungssystemen. Es existiert aber kein multilaterales Entscheidungssystem. Diese horizontale Differenzierung der Mehrebenenstrukturen führt zu einer erheblichen Reduktion des Konfliktniveaus in den politischen Prozessen.

Drittens übernehmen zentrale Organisationen der Mitgliedstaaten in der Mehrebenenkoordination zwischen der EU und den Regionen oftmals eine Vermittlungsfunktion anstatt die Koordinationsprozesse und die Entscheidungsbeteiligung zu monopolisieren. Jedoch erfüllen sie diese Vermittlungsfunktion umso effektiver, je mehr sie über formale Macht verfügen, die sie im Falle von Blockadetendenzen einsetzen können. Benz (1998b), Ast (1998c) und Frenzel (1998) gehen davon aus, daß in der Programmplanung der europäischen Regionalpolitik in Deutschland die zuständigen Bundesministerien diese Vermittlungsarbeit leisten.

Zur losen Kopplung wurden weitere unterschiedliche Strukturierungen festgestellt⁴⁰⁹:

Die beiden Arenen der regionalpolitischen Willensbildung über Entwicklungsprogramme können funktional und insitutionell getrennt sein, insbesondere wenn die regionale Ebene selbst in unterschiedliche Einheiten differenziert ist. In der Bundesrepublik werden regionale Wirtschafts- und Sozialpartnerschaften, die

⁴⁰⁷ Dies ist beispielsweise der Fall bei den deutschen Ländern im Bundesratsverfahren nach Art. 23 GG oder im Fall des Bundeswirtschaftsministeriums in der Programmplanung der Gemeinschaftsaufgabe. Vgl. Klatt (1997), vgl. Klatt (1996).

⁴⁰⁸ Vgl. Balme/Jouve (1996), S. 220.

der Aufstellung von Entwicklungskonzepten und Maßnahmenkatalogen dienen, in den meisten Ländern im Rahmen von regionalen Wirtschaftsräumen organisiert. Diese regionalen Wirtschaftsräume sind kleiner als die Flächenländer. Das Land entscheidet über die Förderung von Maßnahmen auf der Basis der mit dem Bund und der EU ausgehandelten Programme der Strukturfonds oder der Gemeinschaftsaufgabe.

Die verschiedenen Arenen können durch informelle Kommunikation zwischen den Akteuren integriert werden. Informelle Beziehungen erzeugen keine Entscheidungszwänge. Deshalb sind sie nicht für Blockadetendenzen anfällig. In der Bundesrepublik sind informelle Beziehungen vergleichsweise schwach ausgeprägt. Zudem können Inhaber von Grenzstellen zwischen den Arenen vermitteln. In der deutschen Regionalpolitik haben das Bundeswirtschaftsministerium oder die Wirtschaftsministerien der Länder derartige Funktionen inne.

4.4. Vertikale und horizontale Konkurrenz

Ein weiterer Grund, weshalb im europäischen Mehrebenensystem keine ausgeprägten Blockadetendenzen angelegt sind, liegt darin, daß Kooperation durch Strukturen der Konkurrenz ergänzt wird. Der Kontext von Verhandlungen wird in ausdifferenzierten Arenen verändert.

4.4.1. Vertikale Ebenenkonkurrenz

Zwischen den Ebenen findet im Mehrebenensystem eine «vertikale Konkurrenz» statt, bei der es nicht nur um Kompetenz, sondern auch um die Qualität von Problemlösungen und Politikinhalt geht. Die Kommission der EU hat in der europäischen Strukturpolitik wesentliche Innovationsanstöße gegeben, indem sie beispielsweise den Ansatz der endogenen Entwicklungsförderung durch regionale Kooperation oder das Konzept der Regionen- und Städtenetze zum Kern ihrer Politik machte. Soweit diese Innovationen nicht in der Brüsseler Verwaltung ermittelt werden, wirkt die Kommission als Promotor neuer Ansätze, die innerhalb der Nationalstaaten und Regionen zumindest die Durchsetzung neuer Ideen erleichtern und dezentrale Innovationsprozesse verstärken⁴¹⁰. Auch in der schwerfälligen Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» wurden durch den doppelten Konkurrenzdruck «von oben» und «von unten» Politikänderungen angestoßen. Die aus

⁴⁰⁹ Vgl. Ast (1998c); Frenzel (1998).

den Regionen hervorgehenden Innovationen können somit für die zentrale und europäische Politik zu einer Herausforderung werden, mit der sich diese auseinandersetzen muß.

Die vertikale Politikkonkurrenz funktioniert nur, wenn Differenzierung und lose Kopplung im Mehrebenensystem gleichzeitig angelegt sind. Dann sorgt die Differenzierung für relativ autonome Politikarenen, in denen neue Politiken generiert werden können. Die lose Kopplung trägt hierbei zur Diffusion der Ideen auf andere Ebenen bei.

4.4.2. Horizontale Ebenenkonkurrenz

Die Besonderheit des europäischen Mehrebenensystems liegt darin, daß es auch «horizontale Konkurrenz» zwischen Regionen zuläßt und sogar stimuliert – ganz im Gegensatz zur bundesstaatlichen Politikverflechtung. Die strukturschwachen Regionen können umso mehr an den europäischen Strukturfonds partizipieren, je handlungsfähiger sie sind, je besser ihre Entscheidungs- und Implementationsstrukturen sind und je höher die Qualität ihrer Entwicklungskonzepte ist. Kritisiert werden könnte, daß diese Art des Regionenwettbewerbs die starken, leistungsfähigen Regionen bevorzugt⁴¹¹. Dieser Kritik steht aber die innovationsstimulierende Wirkung dieser Entscheidungsstruktur gegenüber.

Im übrigen hängt die Leistungsfähigkeit nicht allein vom Vorhandensein administrativer und finanzieller Ressourcen ab, sondern auch von der Organisation der intraregionalen Entscheidungsstrukturen und ihrer Integration in die vertikale Politikverflechtung. In dieser Hinsicht sind Regionen mit eher schwach institutionalisierten, flexiblen Kooperationsformen sogar im Vorteil. Dies ist auch der Grund, weshalb die deutschen Bundesländer nicht unbedingt die stärksten Regionen in der Strukturpolitik sind⁴¹².

5. Ergebnis

Der Vergleich zwischen der deutschen und der europäischen Regionalpolitik brachte Erkenntnisse über ihre unterschiedlichen Verflechtungssysteme. In der deutschen Regionalpolitik verhindern die institutionalisierten multilateralen Verhandlungsstrukturen der Gemeinschaftsaufgabe und ihre Kopplung an die

⁴¹⁰ Benz (1998a), S. 9.

⁴¹¹ Vgl. Kohler-Koch (1997), S. 147 – 152.

⁴¹² Vgl. Benz (1998b), S. 585.

Parteilpolitik, daß sich flexible Netzwerkstrukturen zwischen individuellen Regionen und EU und zwischen öffentlichen und privaten Akteuren einer regionalen Entwicklungspolitik durchsetzen⁴¹³, so daß eine Politikverflechtungsfalle entstehen kann. Im europäischen Mehrebenensystem, das durch die Regionalisierung entsteht, sind in der Regionalpolitik institutionalisierte Verflechtungsstrukturen begrenzt. Die Koordination erfolgt weitgehend durch informelle Beziehungen. Neben den Regierungen werden auch öffentliche und private Akteure beteiligt. Durch diese Bedingungen werden Flexibilität und eigendynamische Strukturierungsprozesse begünstigt. Hierbei entstehen horizontal und vertikal differenzierte Verhandlungssysteme, die untereinander nur lose gekoppelt sind. Diese Verhandlungsprozesse werden durch Kommunikationsbeziehungen sowie durch Promotoren und Moderatoren verbunden. Sie lassen auch einen innovationsstimulierenden Wettbewerb zwischen Arenen zu (dabei variieren die Formen der losen Kopplung je nach Problemfeldern regionaler Politik und je nach den institutionellen Strukturen der Mitgliedstaaten). Somit sind im europäischen Mehrebenensystem Effektivität von Politik, Innovation und Lernprozesse nur in lose gekoppelten Kooperationsspielen möglich und die Wahrscheinlichkeit einer Politikverflechtungsfalle ist gering. Werden in der Entwicklung des Mehrebenensystems Elemente enger Kopplung überdauert, leiden die Effektivität und die Flexibilität darunter – ebenso wie dies in der deutschen Regionalpolitik (Gemeinschaftsaufgabe) beobachtbar ist.

Es bleibt also als Ergebnis festzuhalten, daß die Ausdehnung der Strukturen der Politikverflechtung auf drei oder vier Ebenen nicht zur Verringerung der Regierbarkeit führen muß. Sie enthält zwar genügend Fallen, in welche die Politik hineingeraten kann, aber sie bietet auch genügend Auswege, auf denen Politik diese Fallen vermeiden oder aus ihnen entkommen kann. Sie werden deutlich, wenn man – wie in diesem Kapitel geschehen - analytisch zwischen unterschiedlichen Mustern von Verflechtung unterscheidet und die interne Differenzierung, das Zusammenspiel der verschiedenen governance-Formen und die Eigendynamik des Mehrebenensystems berücksichtigt.

⁴¹³ Vgl. Benz (1998a), S. 18.

D.Revision der Strukturfonds und deren Folgen für die Förderung 1994 - 1999

In Kapitel C wurde bei der Gegenüberstellung der Verhandlungssysteme der nationalen Regionalpolitik Deutschlands und der Europäischen Union festgestellt, daß im europäischen Kontext keine Politikverflechtungsfälle vorliegt. Nach der theoretischen Abhandlung in Kapitel D erscheint es angebracht, einen Blick auf die praktische Politikverflechtung auf europäischer Ebene zu werfen.

In Kapitel D wird die Revision der Strukturfonds 1993 behandelt, der den Programmierungsrahmen und Modus für die Förderperiode 1994 bis 1999 vorgibt. In einer ersten Annäherung interessiert dabei der Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene. Hierbei wird insbesondere das Verhandlungssystem hinsichtlich der Existenz von Politikverflechtung oder gar einer Verflechtungsfälle vergleichbar der in der deutschen Regionalpolitik untersucht. Es wird beleuchtet, welche Akteure im Entscheidungsprozeß Einfluß auf die europäische Strukturfondspolitik haben, ob es Politikebenen gibt, die davon scheinbar weitgehend ausgeschlossen sind und ob deren Akteuren dennoch Möglichkeiten einer Einflußnahme bleiben. Sie könnten beispielsweise in einer anderen, nachgeordneten Verhandlungsarena angesiedelt sein. Um die Hintergründe der Revision von 1993 verstehen zu können, werden zudem die Interessen dargestellt und die Kompetenzgefüge beschrieben, die durch die Revision gefestigt wurden, sowie die Möglichkeiten nationaler Politikebenen, sich gegen Kompetenzverschiebungen zugunsten der EU-Kommission zur Wehr zu setzen.

In einer zweiten Annäherung werden die inhaltlichen Ergebnisse der Revision von 1993 herausgearbeitet⁴¹⁴. Sie bilden die Grundlage für die Ziel-1-Förderung der EU in den neuen Bundesländern ab 1994, die in Kapitel E behandelt wird. Die Revision brachte Veränderungen für den Ablauf der Programmierung der EFRE-Mittel in Ostdeutschland. Diese veränderten Bestimmungen sowie die überarbeiteten Grundsätze der EU-Regionalpolitik werden dargestellt. Das Hauptaugenmerk wird anschließend auf

⁴¹⁴ Leider ist eine inhaltliche Beurteilung der europäischen Strukturpolitik ebenso wie die Analyse nationalstaatlicher oder regional begrenzter Konzepte der Strukturpolitik sehr schwierig. Es ist kaum möglich, die Wirkungen zu erfassen, die durch politische Intervention in einer betroffenen Region entstanden sind bzw. entstanden wären. Empirisch nachweisbare Belege für einen Vergleich einer regionalen Entwicklung mit bzw. ohne öffentliche Fördermittel sind nicht beizubringen. Es ist deshalb nicht möglich, ein optimales Konzept einer regionalen europäischen Strukturpolitik zu erarbeiten. Ein Konzept einer europäischen Strukturpolitik wird immer der Versuch einer Optimierung bleiben. Die Revision von 1993 stellte einen solchen Kompromiß dar.

das Prinzip der Partnerschaft gerichtet, da es die Einbindung zusätzlicher Akteure auf regionaler Ebene in den Programmierungsprozeß fordert, was wiederum eine Politikverflechtung bei der Programmierungsphase befürchten läßt⁴¹⁵. Dieser Befürchtung wird anschließend in Kapitel E nachgegangen.

1. Hintergründe der Revision von 1993

1.1. Die Reform der Europäischen Strukturfonds im Jahr 1988

Die europäische Regionalpolitik wurde bereits 1988, 13 Jahre nachdem sie initiiert wurde⁴¹⁶, einer großen Reform unterzogen. Mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) im Jahr 1986 wurde die Europäische Kommission verpflichtet, unmittelbar nach Inkrafttreten der EEA (d.h. nach dem 1. Juli 1987) eine Gesamtreform für den effizienteren Einsatz der drei Strukturfonds vorzulegen⁴¹⁷. Die Gesamtkonzeption der Strukturfondsreform trat am 1. Januar 1989 in Kraft und zielte auf die Steigerung der Wirksamkeit der europäischen Strukturfondspolitik. Um die Strukturfonds als Instrumente der wirtschaftlichen Entwicklung in Europa zu etablieren, wurden Grundsätze aufgestellt, die einander ergänzen und zusammen angewendet eine einheitliche Strukturpolitik in der Gemeinschaft verwirklichen sollten⁴¹⁸. Dabei wurden sechs vorrangige Förderziele aufgestellt, die sich als wesentliche und stabile Modifikation der europäischen Strukturpolitik erwiesen:

⁴¹⁵ Methodisch stützt sich Kapitel C zum Großteil auf eine Auswertung von Primär- und Sekundärliteratur. Es wurden auch Aussagen der Institutionenbefragung in Brüssel und Sachsen eingearbeitet.

⁴¹⁶ Von einer europäischen Struktur- bzw. Regionalpolitik kann erst ab 1975 gesprochen werden, da von diesem Zeitpunkt an neben den Problemen der Arbeitslosigkeit auch die Belange der regionalen Entwicklung berücksichtigt werden.

⁴¹⁷ Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 72 – 104; vgl. auch Staek (1997), S. 93.

⁴¹⁸ Die Grundsätze der Reform von 1988 lauten: Die Konzentration der Förderung auf sechs vorrangige Ziele, das Prinzip der Partnerschaft, das Prinzip der Zusätzlichkeit (Additionalität), eine effizientere Verwaltung der Strukturfonds und die Vereinfachung des Verfahrens. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften 1989, S. 13 – 22.

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand.
- Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen (einschließlich Arbeitsmarktregionen und städtischer Verdichtungsräume), die von einer rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind.
- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit.
- Ziel 4: Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben (Arbeitsplatzsuchende unter 25 Jahren).
- Ziel 5a: Anpassung der Erzeugungs-, Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen in Land- und Forstwirtschaft.
- Ziel 5b: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums.

Das wichtigste Ziel der Strukturfondsreform von 1988 war die Zusammenführung der drei bisher unabhängigen Strukturfonds⁴¹⁹. Mit diesem integrativen Ansatz sollten die unterschiedlichen, aber eng mit einander verflochtenen sozialen, regionalen und landwirtschaftlichen Problembereiche in den Mitgliedstaaten mit gezielten Maßnahmen, einer stärkeren Koordination und einer größeren Effizienz angegangen werden.

Durch die Aufstellung der Ziele mit der Orientierung auf bestimmte Regionen und Zielgruppen wurde erreicht, daß der nationale Einfluß auf die Brüsseler Förderpolitik eingeschränkt wurde und sich eine eigenständige europäische Strukturpolitik in Ansätzen etablieren konnte.

1.2. Kritik an der Strukturfondspolitik nach der Reform von 1988

Auch nach der großen Reform der Strukturfondspolitik von 1988 wurde weiterhin an der EU-Strukturpolitik massiv Kritik geübt, insbesondere von deutscher Seite. Es wurde kritisiert, daß die EU-Strukturpolitik als rigides Instrument neben die nationale Regionalpolitik gestellt wurde und teilweise ohne Rücksicht auf die nationale Regionalpolitik der Mitgliedstaaten oktroyiert wurde. Zudem waren Probleme in der Koordination zwischen der Ebene der EU und der nationalen Politikebene und auf der Verwaltungsebene der Europäischen Kommission entstanden. Die Vielzahl der Träger der regionalen Strukturpolitik auf den unterschiedlichen Ebenen führte in der europäischen Förderperiode 1989 bis 1993 zu einer mangelnden Konzentration bei der

⁴¹⁹ Regionalfonds (EFRE), Sozialfonds (ESF) und Fonds für die Landwirtschaft (EAGFL).

Planung und der Implementation der geförderten Projekte. Die große Anzahl der Ziele erschwerte einen koordinierten Einsatz der verschiedenen Strukturfonds. Da jede Verwaltung (europäische oder nationale) versuchte, einen eigenständigen Charakter zu bewahren, war der Informationsfluß zwischen den zuständigen Dienststellen schwach⁴²⁰. Dieser Informationsfluß war aber eine Grundvoraussetzung für eine ausreichende Koordination in der Europäischen Union. So stellten die mangelnde Abstimmung und teilweise Inkompatibilität zwischen der europäischen Politik und den nationalen Regionalpolitiken das Hauptdefizit der europäischen Strukturpolitik zu dieser Zeit dar. Sowohl die inhaltliche als auch die finanzielle Schwerpunktsetzung der regionalpolitischen Akteure war teilweise so unterschiedlich angelegt, daß die Lenkungseffizienz der Regionalpolitik⁴²¹ insgesamt geringer ausfiel, als dies bei einem in sich konsistenten Regionalfördersystem der Fall wäre.

2. Entscheidungsprozeß bei der Revision der Strukturfonds

Zahlreiche Kritik an der Strukturfondspolitik führte 1993 zu einer Revision⁴²². Ein erklärtes Ziel dieser Revision war insbesondere die Eindämmung des bürokratischen Aufwandes auf europäischer, nationaler und subnationaler Ebene, denn in einigen Bereichen hatte sich der Verwaltungsaufwand für die beteiligten Akteure vergrößert und zu noch größeren Koordinationsproblemen geführt⁴²³.

2.1. Policy-Zyklus der Revision der Strukturfondsverordnungen

Bei der Revision der Strukturfondsverordnungen, die für die Periode 1994 bis 1999 gültig sind, muß zwischen der europäischen und der innerstaatlichen Ebene unterschieden werden.

Die EU-Kommission verfügt als Exekutivorgan der EU über eine große Entscheidungsmacht hinsichtlich Vorhaben oder der Gestaltung von

⁴²⁰ Vgl. Europäischer Rechnungshof (1992), S. 20.

⁴²¹ Vgl. Waniek (1994), S. 47.

⁴²² Die Strukturfondsrevision von 1993 kann in ihren Auswirkungen nicht mit der Reform von 1988 verglichen werden. So werden die wesentlichen Grundsätze und Durchführungsbestimmungen der reformierten Strukturfondsverordnungen auch nach der Revision beibehalten.

⁴²³ Beispielsweise sei auf die Erweiterung der Ziele auf das Bildungs- und Gesundheitswesen hingewiesen oder auf die Möglichkeit, Regionen zu fördern, die außerhalb der Förderkulisse angesiedelt sind und insbesondere auf die Schaffung von zwei neuen strukturpolitischen Instrumenten, den FIAF (Fonds für die Fischerei) und den Kohäsionsfonds, vgl. Staeck (1997), S. 115.

Rechtsetzungsakten. Sie stellt in der Regionalpolitik Finanzmittel für die Verteilung bereit, und ihr Interesse liegt in der Einflußnahme auf die Strukturpolitiken der Mitgliedstaaten durch die Bereitstellung von Ressourcen. Der EU-Ministerrat ist für die Legislative zuständig. Seine wichtigste Ressource liegt in der Entscheidungsmacht über Rechtsetzungsvorhaben, und sein Interesse wird geprägt durch die Verabschiedung von effizienten und möglichst viele Mitgliedstaaten zufriedenstellenden Richtlinien oder Verordnungen. Allerdings fällt das Gemeinwohlinteresse des Rats hinter das Interesse der einzelnen nationalen Vertreter im Ministerrat zurück, möglichst hohe Anteile an europäischen Finanzmitteln wieder in die eigenen Staaten rücktransferieren zu können. Die Vertreter der Mitgliedstaaten haben hinsichtlich der Finanzverteilung ähnliche Interessen. Weiterhin liegt es in deren Interesse, die Richtlinien der Strukturfonds möglichst kompatibel und flexibel zu den vorhandenen nationalen Programmen zu gestalten, um die Anpassungskosten der Regelung möglichst gering zu halten. Die Hauptressource der nationalen Regierungen bilden Information und Wissen sowie Entscheidungsmacht, sofern ihre Vertreter gleichzeitig die Mitgliedschaft in entscheidungsrelevanten Organen ausüben. Die Bundesländer haben im Entscheidungsprozeß über die Strukturfondsverordnungen keine wesentliche Rolle inne⁴²⁴.

Aus dem Blickwinkel der Bundesrepublik Deutschland zeigt sich nach der Revision von 1993 eine Verdopplung von offiziellen Verfahren auf, wie beispielsweise das Rechtsetzungsverfahren auf europäischer Ebene und die Entscheidungsfindung auf Bundesebene, die dort wiederum in Abstimmung mit den Ländern über das neue Bundesratsverfahren stattfindet. Die informellen Kontakte zwischen den Akteuren der verschiedenen Ebenen waren nachvollziehbar⁴²⁵.

⁴²⁴ Im Verhandlungsprozeß 1993 von damals zwölf Mitgliedstaaten untereinander und mit der EU-Kommission stellte das in der Bundesrepublik Deutschland für die Bundesländer gesetzlich verankerte Recht auf eine innerstaatliche Stellungnahme bei europäischen Rechtsetzungsvorhaben, die ihre Kompetenzen berühren, keine überzeugende Machtquelle dar. Die Bundesländer haben mittels Stellungnahmen des Bundesrates zu den Verordnungsentwürfen der EU-Kommission ihren Standpunkt zu den Verordnungsentwürfen der EU-Kommission festgelegt, und sind überwiegend mit der Vertretung ihrer Interessen auf der europäischen Ebene im Ministerrat durch die Bundesregierung zufrieden. Vgl. Staeck (1997), S. 175 f..

⁴²⁵ Vgl. Staeck (1997), S. 133.

2.2. Überarbeitung der Verordnungen - Verfahren auf EU-Ebene

Die Herausbildung konkreter Konzepte zur Institutionalisierung und Implementation einer europäischen Regionalpolitik vollzog sich bei der Revision von 1993 in einem langwierigen Prozeß von Vorschlägen, Reaktionen, Abänderungen und Ablehnungen. Die Hauptakteure in diesem Prozeß waren die EU-Kommission, das Europäische Parlament, der Ministerrat und vor allem der Europäische Rat sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuß. Während die Kommission in erster Linie eine Initiatorrolle in Sachen Regionalpolitik übernahm, fungierte das Parlament vorwiegend als regionalpolitisches «Gewissen der Gemeinschaft»⁴²⁶. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterbreitete am häufigsten Vorschläge. Der Ministerrat und Europäische Rat wirkten hingegen in der Regel bremsend.

Bei allen Rechtsetzungsvorhaben der EU besitzt die Europäische Kommission ein sogenanntes Initiativrecht, das ihr zusteht, so daß sie allein über die Ausformulierung der Rechtsetzungsvorhaben entscheidet. Der Ministerrat kann demzufolge erst auf einen Rechtsetzungsvorschlag der Kommission hin tätig werden. In den beteiligten Generaldirektionen der EU-Kommission waren jeweils kleine Planungsgruppen mit der Überarbeitung der Verordnungen befaßt, die auch untereinander Kontakt hielten. Die in der täglichen Praxis mit der Umsetzung der Strukturfonds beschäftigten Fachabteilungen der Generaldirektionen wurden an der Ausarbeitung nicht beteiligt, konnten allerdings später zu den Entwürfen Stellungnahmen abgeben. Andere Institutionen bzw. Gremien außerhalb der Kommission wurden nicht mit einbezogen⁴²⁷.

Bei der Überarbeitung der europäischen Strukturfondsverordnungen auf der europäischen Ebene ist grundsätzlich zwischen der Festlegung neuer Ziele für die europäische Strukturpolitik und der Modifikation der Verordnungstexte hinsichtlich der Planungs- und Durchführungsbestimmungen zu unterscheiden.

Die Festlegung der neuen Ziele für die europäische Strukturpolitik war eine politische Entscheidung des Europäischen Rats, die auf einer Vorlage des damaligen Kommissionspräsidenten Jaques Delors beim Gipfel 1991 in Maastricht im Dezember

⁴²⁶ Vgl. Schepers (1985), S. 457.

⁴²⁷ Interview 96.01.01.

1991 basierte⁴²⁸. Diese Entscheidung wurde von den europäischen Staats- und Regierungschefs über den Vorschlag gefällt, ohne daß in irgendeiner Form Rücksprache mit politischen oder administrativen Vertretern der Mitgliedstaaten gehalten wurde⁴²⁹.

Unmittelbar nach der Verabschiedung des Vertrags von Maastricht im Dezember 1991 legte die Kommission eine Mitteilung an den Rat vor, das sogenannte Delors-II-Paket, in dem sie die strukturpolitischen Zielsetzungen, sowie die dafür veranschlagten Fördermittel präziserte⁴³⁰. Dabei schlug sie unter anderem eine weitere Aufstockung der Mittel bis 1997 vor (für die Ziel-1-Gebiete um 2/3, für die übrigen Ziele um 1/2).

2.2.1. Ablauf des Revisionsprozesses

Im Rahmen dieser Arbeit interessierten besonders die Verhandlungen im Entscheidungsprozeß der Modifikation der Verordnungstexte. Im Folgenden wird daher der chronologische Ablauf des Revisionsprozesses dargestellt.

Das Delors-II-Paket wurde von der Kommission im Februar 1992 offiziell vorgelegt⁴³¹. Es enthielt neben einer erheblichen Aufstockung der Strukturfonds erste Vorschläge für die Überarbeitung der Strukturfondsverordnungen. Diese Vorschläge umfaßten eine Vereinfachung des Entscheidungsverfahrens, den weiteren Ausbau des Partnerschaftsprinzips, den Vorschlag einer systematischen Bewertung der Förderprogramme und Projekte und die Ausdehnung der Programminhalte auf die Bereiche Bildung und Gesundheit⁴³².

Von der Europäischen Kommission wurden zum Delors-Paket II vier Folgedokumente vorgelegt, welche die angesprochenen Problembereiche konkretisierten und für die Revision der Strukturfondsverordnungen finanzielle und inhaltliche Grundlagen schafften. Hier sei der Bericht über die Strukturpolitiken⁴³³ erwähnt, in dem die Auswirkungen der bisherigen europäischen Strukturpolitik im Mittelpunkt standen.

⁴²⁸ Vgl. Staeck (1997), S. 134.

⁴²⁹ Ein solcher Ausschluß von anderen europäischen, nationalen und subnationalen Akteuren bei Politikgestaltungsprozessen der EU ist sehr selten. In der Regel finden im Vorfeld der Verhandlungen Informations-, Koordinierungs- und Überzeugungsgespräche statt, die oft nur von der interessierten Fachöffentlichkeit wahrgenommen werden. Vgl. McAleavey/Mitchell (1994), S. 237 – 248.

⁴³⁰ «Von der einheitlichen Akte zu der Zeit nach Maastricht – ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele», Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS-EWG-EAG 1992, ½, S. 13 ff.

⁴³¹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992b).

⁴³² Vgl. Staeck (1997), S. 135.

⁴³³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992a).

Die Kommission legte im März 1992 eine «Mitteilung» über die Strukturpolitiken unter dem Titel «Bilanz und Perspektiven» vor⁴³⁴. Damit steckte sie frühzeitig den Rahmen für die Diskussion ab. In der Mitteilung wurde das Reformwerk von 1989 positiv bewertet. Gleichzeitig wurde auch für eine Steigerung der Effizienz der europäischen Politik plädiert und somit eine Stärkung und Weiterentwicklung der bisherigen Strategie gefordert. Die Kommission wollte die Programmplanung, die Integration der Strukturinstrumente und das System der Partnerschaft beibehalten, diese jedoch durch eine Vereinfachung der Verfahren, eine «sorgfältige Programmbegleitung» sowie eine systematische Evaluierung in ihrer Wirksamkeit stärken.

Im März 1992 legte die Kommission die Vorschläge im Rahmen des Kooperationsverfahrens zur Beratung in den Ausschüssen, zur ersten Stellungnahme dem Europäischen Parlament und zu einer rechtlich nicht bindenden Stellungnahme dem Wirtschafts- und Sozialausschuß vor. Zu den Verordnungsentwürfen der Kommission hatten sowohl das Parlament als auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß einige Änderungen vorgeschlagen - ebenso auch die Neben- und Hilfsorgane (ESF-Ausschuß, Ausschuß für Regionalpolitik und Beirat der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften), die nur nach einer Konsultation des Ministerrates bzw. der Kommission eine nicht bindende Stellungnahme abgeben können. Sie besaßen über die informellen Kommunikationswege Möglichkeiten der Einflußnahme, obwohl sie keinen institutionell abgesicherten Einfluß auf die Entstehung der europäischen Politik nehmen konnten.

Der Europäische Rat, der im Dezember 1992 in Edinburgh tagte, bestätigte zwar grundlegend die Strategie der Kommission, das «Delors II-Paket» erhielt jedoch einen Dämpfer. Die für 1997 geplante Erhöhung der Fördermittel für Kohäsionszwecke wurde bis 1999 «hinausgezögert»⁴³⁵. Der Rat nahm auch Stellung zu den Gemeinschaftsinitiativen⁴³⁶: Die Mittel sollten 5 v.H. bis 10 v.H. der

⁴³⁴ Vgl. Bulletin 1992, 3, S. 14 ff.

⁴³⁵ Vgl. Bulletin, 1992, 12, S. 30/31.

⁴³⁶ Die Gemeinschaftsinitiativen wurden bei der Reform der Strukturfonds von 1988 zur Ergänzung der Strukturfondsförderung geschaffen. Maßnahmen, die für die EU von besonderem Interesse sind, sollen über diese Initiativen gefördert werden. Hierzu gehören vor allem die Entwicklung von transnationalen Kooperationen und der Ausbau von Netzen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Hierbei arbeitet die EU-Kommission in Umgehung nationaler Behörden direkt mit regionalen Akteuren zusammen.

Strukturfondsgelder nicht überschreiten. Auch sollten sie auf eng definierte Problembereiche beschränkt bleiben, nämlich grenzüberschreitende bzw. transnationale Zusammenarbeit sowie Gebiete in äußerster Randlage⁴³⁷. Nach einer Phase (1989 bis 1993) vergrößerten Handlungsspielraums für die Kommission versuchte der Rat, diesen erneut einzuschränken, und dies nicht von ungefähr gerade im innovativsten Bereich der Kommissionsstrategie (direkte Kooperation zwischen der EU-Kommission und regionalen Akteuren bzw. Unternehmen)⁴³⁸.

Im Februar 1993 legte die Kommission einen weiter konkretisierten Entwurf zur Veränderung der Strukturfondsverordnungen vor⁴³⁹. Es handelte sich hierbei um sechs Verordnungsvorschläge für die Neugestaltung der Strukturfonds. Weiterhin schlug die Kommission die folgenden alternativen Verfahrensweisen vor: Für die Ziel-1-Gebiete sollten 70 v.H. aller Mittel der Strukturfonds eingesetzt werden. Es wurden auch prozedurale Veränderungen vorgeschlagen: Ausbau der begleitenden Ausschüsse, Stärkung der Kontroll- und Evaluierungsmöglichkeiten sowie Reservierung eines Teils der Fördermittel für Gemeinschaftsinitiativen und erneut die Verbesserung des Partnerschaftsprinzips⁴⁴⁰. Auf der Grundlage dieses Rahmens wurden in der Folge auch Vorschläge für die Reform der Einzelverordnungen für die jeweiligen Strukturfonds vorgelegt. Für den Regionalfonds beschränkten sich die Änderungsvorschläge auf einige wenige Neuerungen, die allerdings weitreichende Folgen haben konnten: In den Ziel-1-Gebieten sollen erstmals Investitionen im Bereich der Sozialinfrastruktur förderungswürdig sein und Umweltkriterien sollen als Bedingung für die Mittelvergabe sowie die Förderung transeuropäischer Infrastrukturnetze verbindlich festgeschrieben werden⁴⁴¹.

Am 26.05.1993 wurden die Vorschläge vom Wirtschafts- und Sozialausschuß positiv beurteilt⁴⁴².

⁴³⁷ Vgl. Bulletin 1992, 12, S. 31.

⁴³⁸ Vgl. Tömmel (1994), S. 64.

⁴³⁹ Vgl. Bulletin 1993, 1/ 2, S. 42 ff.

⁴⁴⁰ Vgl. Bulletin 1993, 1/ 2, S. 43

⁴⁴¹ Vgl. Bulletin 1993, 3, S. 36.

⁴⁴² Vgl. Bulletin 1993, 6, S. 38.

Auch das Parlament unterstützte im wesentlichen den Kommissionsentwurf⁴⁴³. Es machte jedoch durch die Vorlage von Änderungswünschen Gebrauch von seinen neuen Kompetenzen⁴⁴⁴. In der ersten Lesung am 22.06.1993 wurden mehr als 400 Änderungsvorschläge unterbreitet, die sich im wesentlichen auf folgende Punkte bezogen⁴⁴⁵: Das Parlament wünschte eine stärkere Beteiligung an alle die Strukturfonds betreffenden Entscheidungen in der Vorbereitungs-, Ausführungs- und Evaluierungsphase. Auch wurde die Berücksichtigung anderer EU-Politiken im Rahmen der Strukturfonds gefordert, insbesondere des Umweltschutzes und der Chancengleichheit zwischen Männern und Frauen. Das Parlament begrüßte die Beteiligung der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie lokaler Instanzen an der europäischen Strukturpolitik. In Bezug auf die Reform der Strukturfonds unterstützte das Parlament die Kommission, indem es die Bedeutung der Förderung von Forschung und Entwicklung sowie des Ausbaus europäischer Infrastrukturnetze hervorhob. Zudem empfahl das Parlament, für die Gemeinschaftsinitiativen «mindestens» 10 v.H. der Gemeinschaftsmittel zu reservieren⁴⁴⁶.

Die Kommission übernahm größtenteils die Änderungswünsche des Parlaments. Allerdings versuchte der Rat, diese und auch die Vorschläge der Kommission, die dieser eine größere Selbständigkeit erlaubt hätten, abzuschwächen. In seinem «gemeinsamen Standpunkt» vom 3. Juli 1993 legte der Rat fest, daß Wirtschafts- und Sozialpartner nur dann in die Strukturpolitik mit einzubeziehen waren, «wenn der Mitgliedstaat es für

⁴⁴³ Für Modifikationen der europäischen Strukturfonds wurde zur Zeit der Revision 1993 das Rechtsetzungsverfahren «Verfahren der Zusammenarbeit» angewendet (nach dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union im November 1993 gilt für Änderungen der Strukturfondsverordnungen das Verfahren der Mitentscheidung). In diesem sogenannten Kooperationsverfahren finden zwei Lesungen des Rechtsetzungsvorhabens im Europäischen Parlament statt. Nach der ersten Lesung hat der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit einen gemeinsamen Standpunkt von Parlament und Rat festzulegen. In der darauf folgenden zweiten Lesung resultieren generell drei Möglichkeiten. Eine Möglichkeit besteht darin, daß das Parlament den Standpunkt billigt und der Ministerrat das Rechtsetzungsvorhaben daraufhin mit einfacher Mehrheit beschließt. Lehnt das Parlament den gemeinsamen Standpunkt ab, kann der Ministerrat den Beschluß nur mit Einstimmigkeit fassen. Die dritte Möglichkeit besteht darin, daß das Parlament Änderungen zum gemeinsamen Standpunkt vorschlägt, die Kommission über die Berücksichtigung dieser Vorschläge entscheidet und den Rechtssetzungsakt an den Rat weiterleitet. Dieser entscheidet bei Übernahme der Änderungsvorschläge mit qualifizierter Mehrheit, sofern er nicht davon abweichen will, in allen anderen Fällen mit Einstimmigkeit. (Bei der Revision von 1993 war vom Parlament der dritte Weg eingeschlagen worden, indem es Änderungen zum gemeinsamen Standpunkt vorschlug.)

⁴⁴⁴ Das Parlament kann entsprechend dem mit der Europäischen Akte eingeführten Kooperationsverfahren in zwei Lesungen zur Reform der Strukturfonds Stellung beziehen.

⁴⁴⁵ Vgl. Bulletin 1993, 6, S. 71 und S. 138.

⁴⁴⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993c), S. 7.

angezeigt» hielt. Die maximalen Fördersätze in den Ziel-1-Gebieten wurden auf 80 v.H. begrenzt. Nur in ganz strikt definierten Fällen werden auch 85 v.H. zugelassen. Die Mittel für die Gemeinschaftsinitiativen wurden auf 9 v.H. begrenzt. Der Kommission wurde ein spezieller Verwaltungsausschuß für die Gemeinschaftsinitiativen zugeordnet, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt⁴⁴⁷.

Bei den Beratungen in den Ratsarbeitsgruppen, an denen sich die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten beteiligten (für die Bundesrepublik Deutschland waren sowohl die Vertreter der Bundesressorts als auch der Ständige Landesvertreter anwesend), gab die Kommission in einem großen Umfang erläuternde Erklärungen zu den Verordnungsentwürfen ab. Ergaben sich bei den Verhandlungen zwischen den Beamten Probleme, wurde die hierarchisch nächsthöhere Ebene eingeschaltet⁴⁴⁸.

Vor der zweiten Lesung im Parlament, in der es über die entsprechenden Verordnungen zu entscheiden hatte, wurde eine Sitzung zwischen Kommission, Parlament und Rat einberufen, um einen Kompromiß über die noch strittigen Punkte zu erzielen. Der Rat konnte hierbei im Wesentlichen seine Position behaupten. Zugeständnisse an das Parlament mußte er insbesondere in bezug auf dessen Rolle im Entscheidungsprozeß sowie den Einbezug von Umweltkriterien in die europäische Strukturpolitik machen⁴⁴⁹. In den Punkten, in denen der Rat keine Zugeständnisse machte, kam zumindest die Kommission den Wünschen des Parlaments entgegen, indem sie sich zu einem «Verhaltenskodex» verpflichtete⁴⁵⁰. Dieser ermöglichte dem Parlament einen größtmöglichen Einbezug in den Entscheidungsprozeß (beispielsweise bei den Gemeinschaftsinitiativen).

Auf der Grundlage dieses Kompromisses verabschiedete das Parlament am 16.07.1993 in zweiter Lesung alle sechs Verordnungen zu den Strukturfonds. Zum Monatsende fällte auch der Rat⁴⁵¹ die entsprechenden formalen Beschlüsse⁴⁵²: Am 20. Juli 1993 wurden die sechs Strukturfondsverordnungen vom Rat verabschiedet⁴⁵³.

⁴⁴⁷ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993c), S. 7.

⁴⁴⁸ Vgl. Staeck (1997), S. 137-140.

⁴⁴⁹ Vgl. Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1993, 7/8, S. 117.

⁴⁵⁰ Vgl. Tömmel (1994), S. 65.

⁴⁵¹ Der Ministerrat steht in der Entscheidungshierarchie ganz oben, weil er die Verordnungen und Richtlinien verabschiedet, nach denen die europäische Strukturpolitik zu verfahren hat. Allerdings besitzt

2.2.2. Bewertung

Der Revisionsprozeß zeigt deutlich, daß erstens die EU-Regionalpolitik an Gewicht gewonnen hat, zweitens aber auch die Europäische Kommission ihre Kompetenzen erweitern konnte und drittens keine Politikverflechtungsfälle den Entscheidungsprozeß blockierte.

Betrachtet man den Entscheidungsprozeß um die europäische Regionalpolitik im Rahmen der Europäischen Akte und um den Vertrag von Maastricht, kommt man zu dem Ergebnis, daß dieser kaum noch von Konflikten und Kontroversen bestimmt war. Die Regionalpolitik wurde von allen Beteiligten als grundlegende Aufgabe der Gemeinschaft anerkannt und erfüllte eine zunehmend wichtige Funktion im Konflikt zwischen Nord und Süd in der Gemeinschaft. Der Rat wachte auch nicht mehr überängstlich über eventuelle Kompetenzerweiterungen von Seiten der Kommission, sondern wertete deren Vorschläge als sinnvolle Schritte in Richtung einer effizienten und zielgerichteten Politik, d.h. einer Politik, die tatsächlich in der Lage war, zur Integration der peripheren Gebiete beizutragen. Die Ausführungsmodalitäten wurden mehr und mehr der Sachkompetenz der Kommission übertragen. Dies kam bei den Gemeinschaftsinitiativen⁴⁵⁴, welche ein regionalpolitisches Instrument darstellten, das die Kommission selbständig verabschieden konnte, am stärksten zum Ausdruck. Somit wurden die programmatische und politikinitiiierende Rolle der Kommission und deren weitgehende Beeinflussungsmöglichkeiten gegenüber den Politiken der Mitgliedstaaten ausdrücklich anerkannt.

Der Einsatz der Kommission konzentrierte sich zunächst auf den Aufbau und später auf den konsequenten Ausbau der europäischen Regionalpolitik und die Erweiterung ihres

der Ministerrat eine gewisse Abhängigkeit von der Europäischen Kommission, da dieser das Initiativrecht für gemeinschaftliche Rechtsvorschriften besitzt.

⁴⁵² Die neuen Verordnungen waren damit anders als in den vorangegangenen Jahren bereits fünf Monate vor Ablauf des «alten» Regimes definitiv erstellt.

⁴⁵³ FIAF-Rahmenverordnung, Koordinierungsverordnung, EFRE-Verordnung, ESF-Verordnung und die EAGFL-Verordnung.

⁴⁵⁴ Die Kommission nutze den Zeitgewinn durch die frühzeitige Verabschiedung, um die neue Phase auch inhaltlich vorzubereiten. Am 16. Juni 1993 legte sie ein Grünbuch zu den Gemeinschaftsinitiativen vor. Alle am Entscheidungsprozeß Beteiligten bzw. Interessierten (einschließlich der Wirtschafts- und Sozialpartner) lud sie ein, Stellung zu beziehen. Diese Vorgehensweise wurde folgendermaßen begründet: «Die Auswahl der Initiativen muß auf einem weitgehenden Konsens über die Prioritäten beruhen, vor allem, weil die Mitgliedstaaten und die Regionen den entsprechenden Finanzierungsbeitrag leisten müssen»⁴⁵⁴. Die Kommission wollte angesichts der Widerstände im Rat den innovativsten Teil der EU-

Handlungsspielraumes gegenüber den Mitgliedstaaten. Durch die Einführung des Programmansatzes erschloß die Kommission weitreichende Möglichkeiten zur indirekten Beeinflussung der Politiken der Mitgliedstaaten. Der Rat versuchte, diese Entwicklung zu bremsen, doch angesichts der drängenden Probleme infolge der EU-Erweiterung konnte er sie nicht gänzlich verhindern. Mit dem Instrument der Gemeinschaftsinitiativen schaffte sich die Kommission ein Instrument, mit dem sie innovative Fördermaßnahmen anregen konnte. Das Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß unterstützten die Vorstöße der Kommission im wesentlichen und kritisierten den Rat als Verzögerungsfaktor. Der Wirtschafts- und Sozialausschuß vertrat dabei vor allem die Interessen der ökonomischen Effizienz, während das Parlament zusätzliche soziale und kulturelle sowie Umweltaspekte einer regionalen Strukturpolitik in die Diskussion einbrachte.

Der Ministerrat sowie der Europäische Rat versuchten wiederum in erster Linie eine drohende Verselbständigung der europäischen Regionalpolitik durch die Verzögerung der Beschlußfassung und knappe Bemessung der Finanzaufweisungen zu verhindern. Auch griffen sie mit inhaltlichen Vorschlägen aktiv in den Entscheidungsprozeß ein⁴⁵⁵. Mit der zunehmend konkreten inhaltlichen Ausgestaltung einer europäischen Strukturpolitik nahmen die Möglichkeiten ab, von Seiten des Rates gegen Inhalt und Implementationsweise der Politiken zu intervenieren⁴⁵⁶. Die Reform der Strukturfonds 1993 der europäischen Strukturpolitik beinhaltet somit einen Kompetenzzuwachs für die Kommission und eine Bestätigung der von ihr eingeschlagenen Strategie.

Die Tatsache, daß man im Juli 1993 zu einer Entscheidung kam, bedeutet – selbst wenn es sich hierbei nur um den «kleinsten gemeinsamen Nenner» handelte – daß die Verhandlungen auf Ratsebene insgesamt zur Zufriedenheit der Beteiligten abliefen und ablaufen konnten. Der aufgebaute Entscheidungsdruck machte es unmöglich, nicht zu einem Ergebnis zu kommen. Auch stellte der institutionalisierte Entscheidungsprozeß auf europäischer Ebene sicher, daß keine Blockaden zustande kamen. So verhandelten in der Tat nur zwei politische Entscheidungsebenen (die europäische und die nationale Ebene) miteinander, während die subnationale Ebene und der Wirtschafts- und

Politik über einen breiten Konsens der ausführenden Instanzen und den betroffenen gesellschaftlichen Kräften in den Regionen absichern.

⁴⁵⁵ Vgl. Tömmel (1994), S. 67 f.

⁴⁵⁶ Vgl. Tömmel (1994), S. 108.

Sozialausschuß praktisch in andere Arenen eingebunden waren, deren Einflußnahme von vornherein institutionell beschnitten war.

2.3. Interessenskonstellationen auf EU-Ebene bei der Revision der Strukturfondsverordnungen 1993

Der auf dem Brüsseler Gipfel von 1988 und auf dem Gipfel von Edinburgh 1992 beschlossene institutionelle Rahmen trug die Handschrift der Kommission. Die Mitgliedstaaten legten zwar den Ausgabenrahmen der Strukturpolitik fest, bestimmten jedoch nur in allgemeiner Form über die Verteilung der Gelder.

Die Kommission war hier aus mehreren Gründen einflußreich. Zum einen waren die zwischenstaatlichen Vereinbarungen hinsichtlich der Verwaltung der Strukturfonds im Detail äußerst unklar geblieben. Dazu kam, daß die diesbezüglichen Vorschläge der Kommission konzipiert wurden, bevor die Mitgliedstaaten offiziell die Gelegenheit hatten, sie zu beraten. Schließlich verteidigte die Kommission ihre institutionellen Vorstellungen mit dem Hinweis, daß diese Instrumente zur Erreichung von gemeinsamen Anliegen bereitstehen und insbesondere der Verbesserung der wirtschaftlichen Lage in den ärmeren Regionen Europas dienen sollten.

Diese Strategie trug dazu bei, die Vorschläge der Kommission von der Einflußnahme der Mitgliedstaaten freizuhalten – bedeutete aber nicht, daß die Kommission völlig freie Hand hinsichtlich der Gestaltung des institutionellen Rahmens gehabt hätte.

Die Mitgliedstaaten hatten 1988 die (bahnbrechende) Reform der Strukturfonds akzeptiert, die der Kommission eine Vielzahl an finanziellen und administrativen Einflußmöglichkeiten verliehen hatte.

Da die Revision von 1993 aber heftigst umstritten gewesen war, interessieren die Hintergründe der Interessenkonstellationen im Rat. Auf der einen Seite wollten die Regierungen Frankreichs, Großbritanniens, Deutschlands und Spaniens den Einfluß der Kommission beschneiden und die Regionalpolitik renationalisieren. Die französische Regierung stellte ein umfassendes Konzept vor, das die britische Regierung mit dem Hinweis unterstützte, die Regierungen der Mitgliedstaaten könnten besser als die Kommission für eine effiziente Regionalpolitik sorgen. Die Spanier, die nationalen anstelle von regionalen Prioritäten in der Wirtschaftsentwicklung ein starkes Gewicht verschaffen wollten, schlossen sich dem französischen Vorschlag ebenso wie die

deutsche Regierung an, die sich gleichzeitig über die Kontrolle der deutschen regionalen Beihilfen durch die Kommission beklagte.

Auf der anderen Seite standen dieser Koalition mit Portugal und Irland zwei Hauptempfangsländer der EU-Strukturpolitik gegenüber, die von Belgien als einem ständigen Alliierten der Kommission unterstützt wurden.

Auch wenn eine solche Konstellation eigentlich tiefgreifende Veränderungen erwarten lassen müßte, ließen die beschlossenen Maßnahmen die 1988 verabschiedeten grundlegenden Prinzipien der Strukturpolitik unberührt. Anstelle der angestrebten Renationalisierung gelang den Mitgliedstaaten lediglich eine Veränderung in Randbereichen der europäischen Strukturpolitik, und auch dies nicht immer mit dem angestrebten Ergebnis.

Einer mächtigen Allianz von Regierungen ist es im Rat nicht gelungen, den Einfluß der Kommission nachhaltig zu beschneiden. Es gilt die Frage zu untersuchen, weshalb die Kommission in den meisten Punkten ihren Standpunkt durchsetzen konnte. Ein Grund liegt sicherlich darin, daß die Mitgliedstaaten in dem bei der Reform der Strukturpolitik anzuwendenden Entscheidungsverfahren nicht alleine vorgehen konnten. Nach den Bestimmungen des Maastrichter Vertrages wäre sowohl Einstimmigkeit im Ministerrat als auch ein Mehrheitsvotum des Europäischen Parlaments zur Verabschiedung notwendig gewesen. Doch da der Vertrag zum fraglichen Zeitpunkt im Juli 1993 noch nicht in Kraft war, wurde für die Reform der Strukturpolitik ein ad-hoc-Verfahren angewandt, das die Einstimmigkeit im Rat und das Verfahren der Zusammenarbeit für die Beteiligung des Europäischen Parlaments vorsah. Somit war absehbar, daß das Europäische Parlament die Renationalisierung der Strukturpolitik abgelehnt hätte, wenn ihm ein derartiger Vorschlag zugetragen worden wäre. Paradoxerweise genügte vermutlich schon das Einstimmigkeitserfordernis im Rat, um die Renationalisierung zu vereiteln, da die Kommission die Unterstützung Belgiens, Portugals und Irlands besaß, die von den bisher geltenden Regelungen besonders profitiert hatten. Zwar wird der Zwang zur Einstimmigkeit üblicherweise als Hemmschuh des europäischen Integrationsprozesses angesehen, doch ist es wohl angemessener zu sagen, daß dadurch im allgemeinen politische Veränderungen schwieriger werden, unabhängig davon, ob sie die Integration stärken oder schwächen. Sobald ein gewisser Integrationsgrad

erreicht ist, können die Mitgliedstaaten durch das Einstimmigkeitsprinzip daran gehindert werden, wieder mehr Kontrolle über den Integrationsprozeß zu erreichen⁴⁵⁷.

2.4. Die Beteiligung der Bundesländer am Revisionsverfahren

2.4.1. Das Bundesratsverfahren

Das innerstaatliche Entscheidungssystem der Bundesrepublik Deutschland bei europäischen Rechtsetzungsakten, welche die Kompetenzen der Bundesländer berühren, bindet die Bundesländer in ein Informations- und Konsultationssystem ein. Im Dezember 1987 als die Einheitliche Europäische Akte ratifiziert wurde, wurde das Bundesratsverfahren eingeführt, das die Beziehungen der Bundesregierung zu den Bundesländern über den Bundesrat verbindlich regelt. Das Bundesratsverfahren stellt die wesentliche Beteiligungsform der Bundesländer im innerstaatlichen Entscheidungsprozeß zu europäischen Rechtsetzungsvorhaben dar. Es regelt vor allem die Informationspflicht der Bundesregierung und die Möglichkeit einer Stellungnahme des Bundesrates zu europäischen Rechtsetzungsvorhaben, falls in den Rechtsetzungsvorhaben ganz oder in einigen Teilen ausschließlich Gesetzgebungsmaterien der Länder betroffen oder ihre wesentlichen Interessen berührt werden. Von dieser Stellungnahme kann die Bundesregierung nur aus unabweisbaren außen- und integrationspolitischen Gründen abweichen und muß diese Gründe mitteilen. In den letzten Jahren hat der Bundesrat eine spezielle Infrastruktur eigens zur besseren Handhabung des Beteiligungsverfahrens aufgebaut. Hierzu gehört die Einrichtung einer Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften (EG-Kammer⁴⁵⁸) und eines Ausschusses für Fragen der Europäischen Gemeinschaften⁴⁵⁹. Die Beschlüsse der EG-Kammer sind denen des Bundesrates gleichgestellt, so daß eine Beschleunigung der Abgabe einer Stellungnahme bei eilbedürftigen oder vertraulichen Vorlagen erreicht werden kann. Weitere Formen der Länderkoordination sind Fachministerkonferenzen und die Arbeitskreise der Bundesländer. Bei wichtigen europäischen Gesetzen versuchen die Bundesländer auf diese Weise eine Vorab-Koordination der Dritten Ebene⁴⁶⁰ in der Bundesrepublik zu erreichen⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Vgl. Marks (1996), S. 319f.

⁴⁵⁸ Die EG-Kammer (ein verkleinertes Beschlußorgan gegenüber dem Bundesratsplenum) trat am 14.09.1988 zu ihrer ersten Sitzung zusammen.

⁴⁵⁹ Vgl. Wiemers (1989).

⁴⁶⁰ Vgl. Scharpf (1989b).

Im Rahmen des Reformprozesses der europäischen Strukturpolitik übermittelten die betroffenen Bundesministerien auf Bundesebene unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums der EU-Kommission schon im Dezember 1991 ein «Memorandum zur Überprüfung der EG-Strukturfondsverordnungen»⁴⁶². Dort wurden die Ziele der Strukturfonds bestätigt, die Prinzipien von Subsidiarität und Partnerschaft betont und die Beteiligungssätze als zu hoch kritisiert. Die Bundesländer waren von der Bundesregierung nicht zu dem Meinungsbildungsprozeß über das Memorandum hinzugezogen worden.

Die Bundesregierung unterrichtete den Bundesrat Ende Februar 1992 über das Delors-II-Paket. Daraufhin gab der Bundesrat Anfang April 1992 eine Stellungnahme dazu ab⁴⁶³. Seine Forderungen waren die konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips und die Erhaltung der regionalspezifischen Instrumente zur Förderung von Forschung und technologischer Entwicklung. Mit dem Hinweis, daß die Mitgliedstaaten selbst für die erforderliche Verkehrsinfrastruktur verantwortlich wären, lehnte er die finanzielle Unterstützung transeuropäischer Netze von Seiten der EU ab⁴⁶⁴. Die Stellungnahmen des Bundesrates zu den Vorschlägen der Revision der Strukturfondsverordnungen wurden im Bundesrat unter Beteiligung der EG-Kammer, des EG-Ausschusses und der betroffenen Fachausschüsse des Bundesrates erarbeitet.

Als Anfang 1993 die EU-Kommission schließlich sechs Verordnungsvorschläge für die Neugestaltung der Strukturfonds vorlegte, erarbeitete der Bundesrat innerhalb sehr kurzer Zeit mittels seiner EG-Kammer eine detaillierte Stellungnahme.⁴⁶⁵ Diese besagte, daß die Ausweitung europäischer Finanzmittel kritisch zu überprüfen seien. Die europäischen Finanzmittel für die Bereiche Bildung und Kultur seien einzusparen, da diese Aufgabenbereiche auf nationaler und regionaler Ebene in befriedigender Weise geregelt werden könnten. Zudem forderte der Bundesrat die Bundesregierung auf, für

⁴⁶¹ Vgl. Staeck (1997), S. 140-142.

⁴⁶² Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft (1991).

⁴⁶³ Vgl. Deutscher Bundesrat (1992b).

⁴⁶⁴ Vgl. Deutscher Bundesrat (1992b).

⁴⁶⁵ Aus der Stellungnahme des Bundesrates werden die Schwerpunkte, die Interessen und die Kritik der Bundesländer an den Strukturfonds und an der Arbeit der Kommission deutlich.

die Sicherstellung einer nationalen und regionalen Strukturpolitik neben der europäischen Strukturpolitik zu sorgen.

Daraufhin folgten Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und dem Ministerrat. In diesen Verhandlungen vertrat die Bundesregierung im Ministerrat die Position des Bundesrates zur Zufriedenheit der Bundesländer⁴⁶⁶.

Als Ergebnis kann festgehalten werden, daß bei der Revision der Strukturfonds die Verhandlungen auf Bundesländerebene getrennt von der Verhandlungsarena auf europäischer Ebene in einer Arena stattfanden. Hierbei stellte die Verhandlungsarena Bundesregierung – Bundesrat praktisch eine Unterarena zur Verhandlungsarena auf europäischer Ebene dar. Obgleich der Bundesrat frühzeitig seine Kernforderungen angemeldet hatte, waren seine Forderungen lediglich eine Reaktion auf die Mitteilung der Kommission und stellten keine selbstinitiierte Aktion dar. Dabei wußten die Bundesländer seit den Verhandlungen über das Delors-II-Paket, daß eine Revision der Strukturfonds bevorstand. Auf die anstehenden Verhandlungen hatten sie sich offensichtlich nicht ausreichend vorbereitet.

2.4.2. Direkte Einflußmöglichkeiten und «kospirativer Weg» nach Brüssel

Neben diesem System der Partizipierung der Bundesländer gibt es generell noch eine Anzahl von direkten und indirekten Kontakten zu den europäischen Organen, mittels derer die Bundesländer versuchen können, im Vorfeld der Erarbeitung von Vorschlägen der EU-Kommission auf diese Einfluß zu nehmen. Die direkten Beteiligungsmöglichkeiten der Bundesländer reichen von institutionellen Kontakten (z.B. der Beobachter der Länder bei den Europäischen Gemeinschaften⁴⁶⁷) über offizielle Verbindungen (z.B. die Präsenz von Ländervertretern in EU-Gremien⁴⁶⁸ oder die Verbindungsstelle zwischen dem Bundesrat und dem Europäischen Parlament⁴⁶⁹) bis hin zu inoffizieller Einflußnahme (z.B. die Länderbüros in Brüssel und die Direktkontakte der Länder zu europäischen Institutionen⁴⁷⁰).

⁴⁶⁶ Vgl. Staeck (1997), S. 140.

⁴⁶⁷ Vgl. Sauter (1989).

⁴⁶⁸ Vgl. Morawitz (1981).

⁴⁶⁹ Vgl. Jaspert (1982).

⁴⁷⁰ Vgl. Hrbek (1986).

Bei der Revision der Strukturfondsverordnungen operierten insbesondere die Länderbüros und der Länderbeobachter auf der europäischen Ebene für die Bundesländer. Die Verbindungsbüros knüpften informelle Kontakte, um Einfluß auf die europäischen Entscheidungsprozesse auszuüben. Die Aufgabe des Länderbeobachters⁴⁷¹ blieb innerhalb seiner institutionellen Funktionen auf das Weiterleiten von Informationen über den Bundesrat an die Länder beschränkt. Die Rolle der Länderbüros und des Länderbeobachters blieb während des Entscheidungsprozesses über die Verordnungen unbedeutend, da diese über zu wenig fachspezifisches Wissen verfügten und die Bundesländer über die offiziellen innerstaatlichen Beteiligungsverfahren oder direkt über die Kommission versuchten, Einfluß zu nehmen. Bei den europäischen Angelegenheiten wirkte die Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland in Brüssel als Mittler zur Bundesebene.

3. Ergebnis der Strukturfondsrevision 1993 – allgemein

Im Folgenden sollen die Ergebnisse der Revision und ihre Auswirkungen für den Einsatz des europäischen Regionalfonds und in Hinblick auf mögliche Politikverflechtung bei der anschließenden Implementation der Förderpolitik dargestellt werden. Es ergaben sich unmittelbare Folgen für die Programmierung der Förderperiode 1994 bis 1999 in Ostdeutschland, die in Kapitel E behandelt wird. Hiernach werden die Haltungen der Bundesregierung und der ostdeutschen Bundesländer zu den Ergebnissen der Revision aufgezeigt.

3.1. Überarbeitung der Grundsätze

Am 20. Juli 1993 nahm der Ministerrat die sechs überarbeiteten Verordnungen über die Strukturfonds⁴⁷² der Gemeinschaft für den Zeitraum 1994-1999 an. Die Strukturfonds wurden für diesen Zeitraum von sechs Jahren mit einem Etat von 141 Mrd. EURO (ein Drittel des Gemeinschaftshaushalts) ausgestattet, von denen 96,346 Mrd. EURO für die

⁴⁷¹ Vgl. Sauter (1989), S. 93.

⁴⁷² Die Strukturfonds der Gemeinschaft sind: der EFRE (Europäischer Fonds für die Regionale Entwicklung) mit der Aufgabe, die Unterschiede in der Entwicklung zwischen den Regionen der Gemeinschaft zu verringern; der ESF (Europäischer Sozialfonds), der dazu beiträgt, die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Gemeinschaft zu verbessern; der EAGFL, Abteilung Ausrichtung (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) der sich zum einen an der Kofinanzierung der nationalen Beihilferegelung für die Landwirtschaft und zum anderen an der Entwicklung und an der Diversifizierung der ländlichen Gebiete der Gemeinschaft beteiligt. Hinzu kommt das FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei), mit dem die Umstrukturierung des Sektors der Fischerei unterstützt wird.

Ziel-1-Förderung bestimmt waren. Deutschland erhielt aus den verschiedenen EU-Strukturfonds in den Jahren 1994 bis 1999 ca. 21 Mrd. EURO, die schwerpunktmäßig in den Bereichen regionale Wirtschaftsförderung, (berufliche) Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsmarktpolitik eingesetzt wurden.

Im Vergleich mit der grundsätzlichen Reform der Strukturfonds von 1988 war die 1993 verabschiedeten Änderungen weniger umfassend. Die wesentlichen Grundsätze, die 1988 angenommen worden waren, d.h. Konzentration, Partnerschaft, Programmplanung und Zusätzlichkeit der Mittel, wurden unverändert beibehalten oder verbessert. Die Änderungen in den überarbeiteten Vorschriften definierten auch eine neue Ausrichtung der EU-Regionalpolitik: Neue Regionen wurden abgedeckt, die Programmierungsverfahren wurden angepaßt und neue Arten von Maßnahmen konnten von der Gemeinschaft kofinanziert werden.⁴⁷³

3.1.1. Konzentration der Fördermittel auf wenige Handlungsfelder

Der erste Grundsatz der Strukturfonds ist die Konzentration der Fördermittel auf sechs vorrangige Ziele (gemeinsamer Zielkatalog der Förderung). Durch die Überarbeitung der Durchführungsbestimmungen sind einige Ziele verändert worden⁴⁷⁴.

Ziel 1: Unverändert.

Ziel 2: Unverändert.

Ziel 3: Erleichterung der Eingliederung der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben (Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und Erleichterung der Eingliederung von Jugendlichen in das Erwerbsleben).

Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an Veränderungen der Produktionssysteme.

Ziel 5a: Anpassung der Agrarstrukturen sowie Hilfe zur Modernisierung und Umstrukturierung der Fischerei.

Ziel 5b: Entwicklung und strukturelle Anpassung des ländlichen Raums.

Das für die neuen Bundesländer relevante Ziel 1 blieb unverändert. Die nationalen Programme bzw. Projekte, die einem der genannten Ziele zuzuordnen sind, werden im Rahmen von Gemeinschaftlichen Förderkonzepten durchgeführt⁴⁷⁵. Je nach Zielordnung und inhaltlicher Ausgestaltung können die Maßnahmen mit Finanzmitteln des einen

⁴⁷³ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993d), S. 7-16.

⁴⁷⁴ Vgl. Staeck (1997), S. 95.

⁴⁷⁵ Siehe Kapitel E.

oder anderen Strukturfonds gefördert werden (koordinierter Einsatz der Förderinstrumente).

Tabelle 10 zeigt die Kombinationsmöglichkeit zwischen Zielen und Strukturfonds im Rahmen eines «Integrativen Ansatzes».

Tabelle 10: Kombinationsmöglichkeiten zwischen den Zielen und den Strukturfonds

Zielbezogener Einsatz		Fondsbezogener Einsatz	
Ziele	Fonds	Fonds	Ziele
Ziel 1	EFRE, ESF, EAGFL	ESF	Ziele 1,2,3,4,5b
Ziel 2	EFRE, ESF	EFRE	Ziele 1,2,5b
Ziel 3	ESF	EAGFL	Ziele 5a,5b
Ziel 4	ESF	FIAF	Ziel 5a
Ziel 5a	EAGFL, FIAF		
Ziel 5b	EAGFL, EFRE, ESF		

Quelle: Staeck (1997), S. 96.

3.1.2. Partnerschaft

Das Prinzip der Partnerschaft spielte bereits bei der Strukturfondsreform 1993 eine Schlüsselrolle, als es für die Anwendung der anderen Grundsätze bestimmend war. Es war als «eine enge Konzertierung zwischen Kommission, dem betreffenden Mitgliedstaat und den von ihm bezeichneten, auf nationaler, regionaler, lokaler Ebenen zuständigen Behörden» definiert, in der «alle Parteien als Partner ein gemeinsames Ziel verfolgen»⁴⁷⁶ sollten und sah somit eine enge Abstimmung zwischen der Europäischen Kommission, dem betroffenen Mitgliedstaat sowie den auf der regionalen und lokalen Ebene zuständigen Behörden vor. Das Prinzip erstreckte sich auf die Verteilung, Finanzierung, Begleitung und Auswertung von Aktionen, so daß sich die Kommission in der Realisierung der Programme zusätzlich zu ihrer Initiativfunktion eine Kontrollfunktion bei der Politikimplementierung sicherte.

Die Revision dehnte diese Abstimmung aus, so daß je nach den institutionellen Regeln und der Praxis der Mitgliedstaaten die Wirtschafts- und Sozialpartner in den Prozeß der Programmplanung und Politikimplementierung einschließlich Begleitung und Bewertung der Programme einbezogen werden müssen. Zum einen ist die Aufnahme dieser Akteure in das Prinzip der Partnerschaft ein Zugeständnis an die Forderungen des Parlaments

⁴⁷⁶ Knodt (1998), S. 166.

und des Wirtschafts- und Sozialausschusses, zum anderen versucht die Kommission, dadurch ein Mehr an Marktnähe auf dezentraler Ebene zu etablieren und neue Akteure als potentielle Träger europäischer Förderpolitik zu akquirieren. In diese Richtung geht auch der Wunsch der Kommission, Klein- und Mittelbetriebe in das Partnerschaftssystem zu integrieren. Weiterhin sollte darauf geachtet werden, daß die jeweiligen institutionellen rechtlichen und finanziellen Befugnisse der Partner gewahrt wurden. Die Handlungsfreiheit der nationalen und subnationalen Behörden blieb allerdings weitgehend bestehen. Denn die neuen Einflußmöglichkeiten der gesellschaftlichen Akteure waren schwer durchzusetzen, da die Mitgliedstaaten in ihrer Entscheidung, wann wer wie eingebunden wird, frei waren. Gleichermaßen wurden die Art der Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner und der zu wählende Zeitpunkt nicht von der EU-Kommission spezifiziert. Es konnte dabei beispielsweise sich um eine Informationsweitergabe oder um Stellungnahmen handeln⁴⁷⁷.

Die Ausweitung des Partnerschaftsprinzips auf die Wirtschaftspartner war beispielsweise wichtig für die Kammern als regionale Akteure. Sie waren bei der Planung von vornherein miteinzubeziehen. Allerdings wurde diese «Muß-Bestimmung» dadurch eingeschränkt, daß sich die Einbeziehung nach «Maßgabe der institutionellen Regeln und der Praxis des Mitgliedstaates» vollziehen mußte. Gleichwohl bot diese Regelung einen wichtigen Ansatzpunkt dafür, daß die Konzeption der Fördermaßnahmen nicht allein von der Verwaltungsebene, sondern in Zusammenarbeit mit den regionalen Wirtschaftsakteuren erfolgte⁴⁷⁸.

⁴⁷⁷ Vgl. Klodt/Stehn (1992), S. 60.

⁴⁷⁸ Fabian (1996), S. 26.

Tab. 11: Verwaltungstechnische Zuständigkeit für die Fonds

Fonds:	Koordinator auf Bundesebene	Federführendes Länderministerium	Federführende Dienststelle der Kommission
EFRE	BMWi	Wirtschaftsministerium	Generaldirektion XVI (Regionalpolitik)
ESF	BMA	Arbeits- und Sozialministerium	Generaldirektion V (Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und Soziale Angelegenheiten)
EAGFL-Abteilung Ausrichtung	BML	Landwirtschaftsministerium	Generaldirektion VI (Landwirtschaft)
FIAF	BML	Landwirtschaftsministerium	Generaldirektion XIV (Fischerei)

Quelle: Eigene Erhebung⁴⁷⁹.

3.1.3. Programmplanung

Beim Grundsatz der Programmplanung wurde eine einjährige Verlängerung des bis 1993 über fünf Jahre laufenden Zeitraumes für die Strukturfondsförderung beschlossen. Dadurch enden die Programmplanung und die Finanzplanung der Strukturfonds im gleichen Jahr (1999)⁴⁸⁰. Eine weitere Änderung war die Anpassung des Programmplanungsverfahrens, die die Ziele 1 bis 4 und 5b betreffen. In den Regionalentwicklungsplänen waren ab 1994 spezifische, möglichst quantifizierbare Ziele zu nennen, Umweltauswirkungen der Programme zu beurteilen und eine globale Finanztafel mit Richtwerten einzureichen, welche die Aufteilung zwischen nationalen und gemeinschaftlichen Finanzmitteln für jeden Schwerpunkt der Regionalentwicklung beinhaltete. Im Rahmen des Grundsatzes der Programmierung wurden auch die Anwendungsbereiche der Strukturfonds leicht modifiziert⁴⁸¹.

Die Anwendungsbereiche des europäischen Regionalfonds wurden wie folgt festgelegt:

⁴⁷⁹ Abkürzungen: BMWi: Bundesministerium für Wirtschaft
 BMA: Bundesministerium für Arbeit und Soziales
 BML: Bundesministerium für Landwirtschaft

⁴⁸⁰ Für die Ziel 2- und Ziel 4-Programme wurden zwei Dreijahresphasen vorgesehen, deren erste Phase durch eine Anpassung des Programms in die zweite Phase münden kann.

⁴⁸¹ Vgl. Staeck (1997), S. 98.

- Produktive Investitionen zur Schaffung dauerhafter Arbeitsplätze,
- Infrastrukturinvestitionen in den unter die Ziele 1, 2 und 5b fallenden Regionen,
- Aktionen zur Erschließung des endogenen Potentials der Regionen (Förderung lokaler Entwicklungsinitiativen und Aktivitäten der kleinen und mittelständischen Unternehmen),
- Investitionen im Erziehungs- und Gesundheitswesen in den Ziel-1-Gebieten,
- Maßnahmen der Forschung und technologischen Entwicklung in den unter die Ziele 1, 2 und 5b fallenden Gebiete,
- Produktive Investitionen und umweltverträgliche Entwicklung von Infrastrukturinvestitionen für den Umweltschutz, sofern sie mit Regionalentwicklung in Verbindung stehen,
- Aktionen der Regionalentwicklung auf Gemeinschaftsebene, vor allem in Grenzregionen
- Maßnahmen zur Vorbereitung, Beurteilung und Bewertung von durchgeführten Projekten.

Der Schwerpunkt der Programmplanung lag auf den Punkten Kohärenz, verbesserte Verwaltung, vereinfachte Begleitung und Flexibilität sowie Additionalität.

3.1.4. Zusätzlichkeit der Mittel (Additionalität)

Das Prinzip der Additionalität⁴⁸² der Mittel ist als vierter Grundsatz beibehalten worden. Bei Ziel 2 bis 4 und 5b sind 50 v.H., bei Ziel 1 75 v.H. der zuwendungsfähigen Gesamtkosten über die europäischen Strukturfondsmittel kofinanzierbar. Nur in begründeten Ausnahmefällen konnte in Spanien, Griechenland, Portugal und Irland im Rahmen von Ziel 1 eine europäische Kofinanzierung von 80 v.H. geleistet werden⁴⁸³. In Gebieten äußerster Randlage und auf entfernt liegenden griechischen Inseln ist sogar eine Beihilfe in Höhe von 85 v.H. möglich. Alle Mitgliedstaaten werden angehalten, zukünftig in den betroffenen Gebieten ihre öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art mindestens in der Höhe des vorangegangenen Programmplanungszeitraums aufrechtzuerhalten.

⁴⁸² Das Prinzip der Additionalität besagt, daß europäische Fördergelder lediglich zusätzlich zu nationalen Geldern eingesetzt werden dürfen.

⁴⁸³ Vgl. Staeck (1997), S. 100.

3.2. Auswirkungen der Revision auf den Regionalfonds EFRE

Die Leistung der Revision von 1993 lag in kleineren Neuerungen, die eine effizientere Gestaltung der Programme und Durchführungsbestimmungen bewirken sollten. Ein sehr wichtiger Punkt der Revision war die im Delors II-Paket festgelegte Erhöhung der finanziellen Ausstattung der Strukturfonds⁴⁸⁴. Verglichen mit der vorherigen Förderperiode (1989 bis 1993) verdoppelten sich die Finanzmittel real.

Neben dieser Aufstockung der Finanzausstattung gab es Änderungen beim Anwendungsbereich des Regionalfonds. Um diese darzulegen, muß jedoch nochmals auf die Reform der Strukturfonds 1988 zurückgegriffen werden. Die grundlegende Reform 1988 führte zu einer Ausweitung des Handlungsspielraumes der Kommission, da die Gebietsausweisungen und die Mittelvergabe nicht mehr durch den Rat genehmigt werden mußten⁴⁸⁵. Das hatte zur Folge, daß Förderregionen auch außerhalb nationaler Fördergebiete liegen konnten, wenn sie gemäß europäischen Kriterien als förderwürdig eingestuft wurden, selbst wenn sie gemäß deutschen Förderkriterien nicht als wirtschaftsschwach galten. Hinzu kam, daß die deutsche Gemeinschaftsaufgabe sehr stark gewerbeorientiert war, während die Förderung des EFRE breitere Fördermöglichkeiten bot (beispielsweise Straßenbau, Wasser- und Energieversorgung, Umweltschutz und Telekommunikation). Mit der 88er Reform kam es somit bei der Förderung in Westdeutschland zu einem Konflikt mit der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe⁴⁸⁶ auf der politischen Ebene einiger ostdeutscher Länder, welche (trotz der bereits ab Mitte der 80er Jahre erfolgten teilweisen Anpassung der Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgabe an die Kriterien des europäischen Regionalfonds) eine Entkopplung von Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe und EFRE-Mitteln vorzogen, um sich die zusätzlichen Fördermöglichkeiten zu erschließen. Denn aufgrund der deutlichen Gewerbeorientierung der Gemeinschaftsaufgabe konnten sie nach wie vor dringend notwendige Infrastrukturmaßnahmen nicht fördern⁴⁸⁷. Um die bestehenden Vorteile beider Instrumentarien – sowohl der nationalen

⁴⁸⁴ Das Delors II-Paket, das im Februar 1992 von der Europäischen Kommission dem Ministerrat vorgelegt worden ist, beinhaltet die Finanzausstattung der Gemeinschaft bis 1999.

⁴⁸⁵ Den Mitgliedstaaten war somit ein wichtiges Mittel der Frühkoordinierung und Beeinflussung der Ziele und Instrumente der Strukturfonds vorenthalten.

⁴⁸⁶ Mit einer Änderung der europäischen Fördergebietabgrenzung fielen ganze Gebiete der Gemeinschaftsaufgabe aus der europäischen Förderung heraus, bzw. wurden nicht in der Gemeinschaftsaufgabe enthaltene Gebiete gefördert. Knodt (1998), S. 182.

Gemeinschaftsaufgabe als auch der europäischen Strukturfonds – zu nutzen, wurden beide Instrumente parallel weitergeführt.

Ostdeutschland 1990 zählte nach der Wende zu den bedürftigsten Regionen der EU. Die neuen Bundesländer wurden als Fördergebiete höchster Priorität aufgenommen, stellten jedoch im Rahmen der europäischen EFRE-Förderung eine Sondersituation dar. Die EFRE-Förderung wurde aus Vereinfachungsgründen zunächst an die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» gebunden («Kopplung»)⁴⁸⁸, d.h. die Mittel des Regionalfonds konnten dementsprechend nur im Rahmen der Kriterien der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt werden⁴⁸⁹.

Die Revision 1993 stellte klar, daß ab 1994 der breite Fördermittelkatalog der Mittel des Regionalfonds umzusetzen sei. Die neuen Bundesländer durften hiervon keine Ausnahme mehr darstellen. Weiterhin wurden die Einsatzmöglichkeiten des Regionalfonds um Investitionen im Erziehungs- und Gesundheitswesen, sowie Forschung und Entwicklung in den unter Ziel 1 fallenden Gebieten erweitert, und es konnten mit Mitteln des Regionalfonds nun auch transeuropäische Netze unterstützt werden. Die Revision verhinderte somit, daß die europäische EFRE-Förderung in Ostdeutschland vollkommen dem Schema der nationalen Regionalpolitik angepaßt wurde.

3.3. Kritische Betrachtung der Revision aus Sicht der Bundes

Der Bund beurteilte die Ergebnisse der Revision 1993 aus mehreren Punkten kritisch. Zum einen ergaben sich direkte Konsequenzen für die nationale Haushaltsplanung, zum anderen hatte man Bedenken hinsichtlich einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips und drittens wollte man keine weitere Kompetenzausweitung der EU-Kommission in der Regionalpolitik dulden.

Die Brüsseler Strukturfondsgelder dienten bei einer Kopplung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe in der Praxis angesichts der leeren Haushaltskassen von Bund und Ländern zunehmend der Refinanzierung nationaler regional- und arbeitsmarktpolitischer Fördermaßnahmen sowie von Bildungsmaßnahmen, obgleich sie

⁴⁸⁷ ZENIT GmbH (1996), S. 38.

⁴⁸⁸ 1991 bis 1993 war die Kofinanzierung der Ziel-1-Förderung in Ostdeutschland dementsprechend über die Gemeinschaftsaufgabe gewährleistet.

offiziell gegenüber der Kommission lediglich als Kofinanzierunganteile eingesetzt werden durften. Hierbei waren allerdings die Vorgaben der Brüsseler Strukturfondsverordnungen zu beachten⁴⁹⁰, welche aber bei der Sondersituation in Ostdeutschland in den Jahren 1990 bis 1993 eine untergeordnete Rolle spielten. Nach der Revision 1993 war dieser Refinanzierungsmöglichkeit aufgrund der geforderten Entkopplung von EFRE-Förderung und der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe zu einem großen Teil die Basis entzogen, so daß bei der Haushaltsplanung in anderen Bereichen Einsparungen zu machen waren.

Die Revision 1993 machte weiterhin deutlich, daß die Kommission ein gänzlich anderes Verständnis des Subsidiaritätsprinzips als der Bund und die Bundesländer hatte. Während die Kommission ihre Erfüllung des Subsidiaritätsprinzips darin definierte, daß sie Leitlinien und Rahmenbedingungen in der Förderung vorgab, die von den nationalen und subnationalen Einheiten auszufüllen waren, interpretierten Bund und Bundesländer das Subsidiaritätsprinzip im Mehrebenensystem dahingehend, daß eine höhere Ebene nur dann politisch steuernd eingreifen durfte, wenn die untere Ebene nicht adäquat zur Problemlösung in der Lage war⁴⁹¹. Auf die Regionalpolitik übertragen bedeutete dies im saatlichen Zweiebenensystem, daß der Bund sich auf die Mitwirkung in der Rahmensetzung beschränkte. Diese Rolle dachte man auch der Ebene der EU-Kommission zu. Demgegenüber gingen die Beteiligungswünsche der Kommission bei der europäischen Regionalpolitik relativ weit. So ließ sich der wachsende Einfluß der EU auf Detailfragen der nationalen Regionalpolitik nach Ansicht des Bundes und der Länder mit dem Subsidiaritätsprinzip nicht vereinbaren. Von den Bundesländern wurde mehrmals darauf hingewiesen, daß die Kommission sich nicht an die Prinzipien der Dezentralisierung, Regionalisierung und Partnerschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips hielt. Sie versuchte auch nach Meinung der Bundesländer, die bereits weitgehenden Kompetenzen für die Kommissionsdienststellen weiter auszubauen⁴⁹².

⁴⁸⁹ Entsprechend wurde der Einsatz der EFRE-Mittel dem Förderkorsett der Gemeinschaftsaufgabe angepaßt und nicht gemäß den weiteren Möglichkeiten des Regionalfonds getätigt.

⁴⁹⁰ Vgl. Fabian (1996), S. 5.

⁴⁹¹ Vgl. Jachtenfuchs (1992).

⁴⁹² Vgl. Staeck (1997), S. 144-146.

So befürchtete man drittens, daß die zunehmende Dezentralisierung von Politikprozessen bei gleichzeitiger Ausweitung des Handlungsspielraums der Kommission auch die Herausbildung neuer Formen und Strukturen staatlichen Handelns in der Regionalpolitik beinhaltete, bei denen die Bundesebene kaum mehr Einflußmöglichkeiten hätte. Insbesondere sah der Bund in diesem Zusammenhang kritisch, daß die EU so einerseits die Rechte und Kompetenzen der zentralstaatlichen Instanzen tendenziell aushöhlte, andererseits die dezentralen Instanzen aus den hierarchisch strukturierten Beziehungen zwischen den Verwaltungsebenen bzw. insgesamt aus dem staatlichen Verband herauslöste, was man nicht dulden wollte.

3.4. Kritische Betrachtung aus der Sicht der Bundesländer

Die Kritik der neuen Bundesländer an den Ergebnissen der Revision 1993 knüpfte an die des Bundes hinsichtlich der Verletzung des Subsidiaritätsprinzips durch die europäische Ebene an. Das Subsidiaritätsverhältnis sahen die Bundesländer insbesondere durch die neuen Verfahren zur Bewertung, Begleitung und Kontrolle der Strukturförderungen verletzt⁴⁹³, da sie das Verhältnis von Verwaltungsaufwand zur Höhe der Finanzbeihilfen für nicht vertretbar hielten. Zudem waren sie der Ansicht, daß auch die Vorgabe der Kommission, daß die Wirtschafts- und die Sozialpartner in die Planung und Durchführung der Gemeinschaftsinterventionen mit einzubeziehen seien, gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße.

Darüber hinaus waren sich die ostdeutschen Bundesländer dahingehend einig, daß die wirtschaftliche Förderung sich weiterhin auf Gewerbeförderung konzentrieren sollte, weil eine Kopplung der EFRE-Mittel an die nationale Gemeinschaftsaufgabe den wirtschaftlichen Bedürfnissen vor Ort am besten gerecht wurde. Eine europäische Vereinnahmung des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der Forstwirtschaft durch einen breiteren Einsatz der EFRE-Mittel lehnten sie deshalb ab⁴⁹⁴. Weiterhin mißbilligten sie die direkte Verwendung bzw. Vergabe von Strukturfondsmitteln durch die Kommission⁴⁹⁵ (Splitterprogramme, Gemeinschaftsinitiativen).

Zudem wurden einige grundsätzliche Forderungen der Bundesländer am Fördersystem der EU bei der Revision nicht berücksichtigt. Insbesondere hatten sie ursprünglich

⁴⁹³ Vgl. Deutscher Bundesrat (1993), Punkte 7, 18, 26, 32.

⁴⁹⁴ Vgl. Deutscher Bundesrat (1993), Punkte 3, 30, 60, 63, 66, 75, 79 und 85.

gefordert, daß die EU den Ländern und Regionen einen zielbezogenen Pauschalbetrag ohne Aufteilung auf einzelne Fonds zur Verfügung stellte, der nach dem eigentlichen Bedarf der Regionen und nicht nach den einheitlichen und für die ganze EU geltenden inhaltlichen Vorgaben auf förderungswürdige Projekte verteilt würde⁴⁹⁶.

4. Konsequenzen der Revision für die Programmplanung

4.1. Verkürztes Programmplanungsverfahren

Die Revision 1993 brachte neben inhaltlichen Neuerungen auch einige Veränderungen für die Durchführung der EU-Strukturpolitik mit sich, die den Prozeß der Programmplanung für Ostdeutschland im Jahre 1994 (der in Kapitel E behandelt wird) erheblich beeinflussten und deshalb hier im Folgenden dargelegt werden. Dabei werden ausgehend von einer Beschreibung, wie die Programmplanung bei der EU-Strukturfondsförderung generell in einem Ziel-1-Gebiet abzulaufen hat, die einzelnen Verfahrensschritte bzw. Phasen der Programmierung beschrieben, um dann anschließend die Neuerung darzustellen.

Die Durchführung der durch die Strukturfonds kofinanzierten Fördermaßnahmen erfolgt in Form von mehrjährigen Operationellen Programmen, die von den Mitgliedstaaten durch die von ihnen benannten Behörden in Brüssel eingereicht werden müssen. Unter einem Operationellen Programm ist ein «kohärentes Bündel mehrjähriger Maßnahmen, zu deren Durchführung ein oder mehrere Fonds und ein oder mehrere sonstige vorhandene Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden können» zu verstehen⁴⁹⁷.

Ein wichtiger Grundsatz bei der Planung dieser Programme ist dabei das bereits beschriebene Prinzip der Partnerschaft, das eine enge Abstimmung zwischen den Brüsseler Dienststellen der EU-Kommission und den zuständigen nationalen, regionalen und lokalen Behörden gewährleisten soll. Über die Verwendung der EU-Strukturfondshilfen in den Operationellen Programmen entscheidet allerdings nicht Brüssel, sondern der Mitgliedstaat. Die Kommission prüft primär nur die Kohärenz der geplanten Fördermaßnahmen mit den Strukturfondsverordnungen.

⁴⁹⁵ Vgl. Deutscher Bundesrat (1993), Punkte 72 und 83.

⁴⁹⁶ Vgl. Deutscher Bundesrat (1993), Punkt 20.

⁴⁹⁷ Fabian (1996), S. 26.

Zuständig für die Planung und Bewilligung der Fördermaßnahmen und Projekte sind die nationalen Fondsverwalter. Bei ihnen sind Förderanträge zu erhalten und einzureichen.

Die Vorbereitung und Durchführung der Strukturfondsmaßnahmen läuft zwischen Bonn und Brüssel in zwei bzw. dreistufigen Verfahren ab:

Abb. 1: Dreistufige Programmierung



Quelle: Eigene Darstellung.

1. Stufe – Nationaler Entwicklungsplan (REP): Die Mitgliedstaaten legen der Kommission einen mehrjährigen Entwicklungsplan vor, in dem Förderprioritäten der nationalen und regionalen Behörden ausgewiesen sind. In der Regel enthält er folgende Elemente:

- sozioökonomische Analyse der Region, bzw. des Gebietes, des Sektors oder der betreffenden Probleme;
- Entwicklungsstrategie, gewählte Verfahren, eingesetzte Mittel, nationale und regionale Finanzierungen, bereits laufende Maßnahmen der EU;
- Zu finanzierende Förderschwerpunkte;
- Beantragte EU-Mittel (Vorausschätzung); aufgeschlüsselt nach Strukturinstrumenten (Fonds, EIB und sonstige Instrumente).

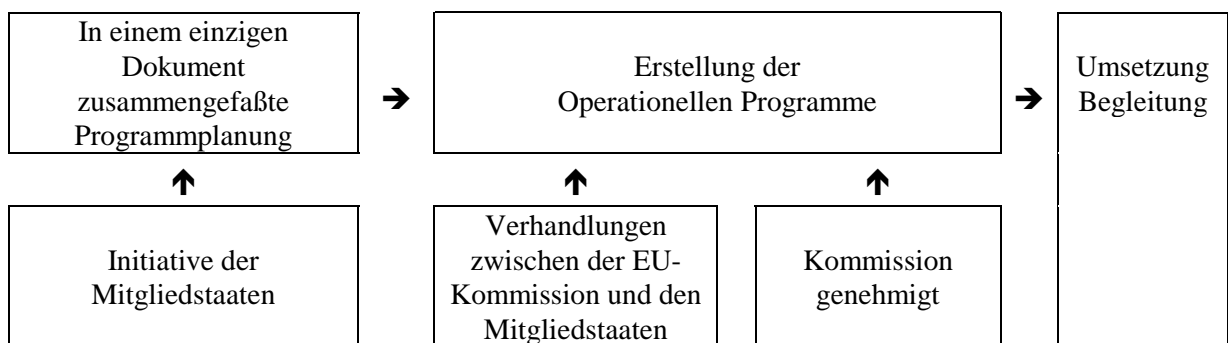
2. Stufe - Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK): In einem Zeitraum von bis zu sechs Monaten wird dann zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat das Gemeinschaftliche Förderkonzept ausgehandelt. Darin sind die Entwicklungsziele, die vorgesehenen Förderschwerpunkte, der indikative Finanzplan sowie die Laufzeit der Interventionen erhalten. Das gemeinschaftliche Förderkonzept stellt den Bezugsrahmen für die Finanzierungsanträge dar, die die Mitgliedstaaten bei der Kommission einreichen.

3. Stufe - Operationelle Programme (OP): Auf der Grundlage des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts erfolgt dann die Abwicklung in der Regel in Form von Operationellen

Programmen. Der Mitgliedstaat unterbreitet darin Beihilfeanträge, die von der Kommission angenommen werden. Diese Programme enthalten detaillierte Angaben über den Ablauf, die Ziele, die Finanzen usw. der geförderten Maßnahmen⁴⁹⁸.

Die Revision 1993 sah zur Vereinfachung und Beschleunigung des Programmplanungsverfahrens für die Mitgliedstaaten die Möglichkeit vor, ein einziges Programmplanungsdokument vorzulegen. Es mußte den Entwicklungsplan sowie den entsprechenden Beihilfeantrag enthalten.

Abb. 2: Zweistufige Programmierung

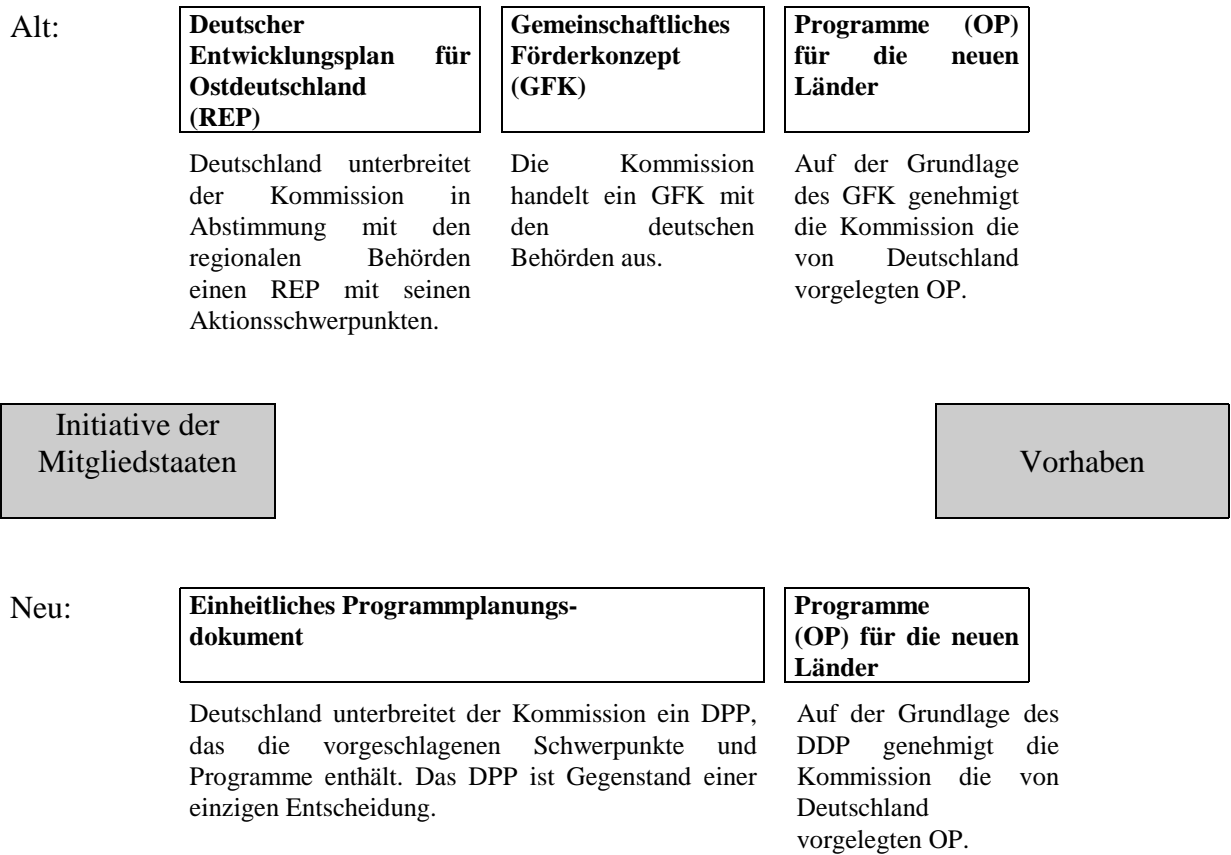


Quelle: Eigene Darstellung.

Mit der Revision der Strukturfondsförderung 1993 wurden somit die Verfahrensweisen vereinfacht. Das dreistufige Verfahren hatte sich als zu zeitintensiv und komplex erwiesen, so daß viele Programme nicht zur Umsetzung gelangt waren.

⁴⁹⁸ Vgl. Staeck (1997), S. 100 f.

Abb. 3: Gegenüberstellung von alter und überarbeiteter Regelung des Programmierungsablaufes



Quelle: KOM 1994, S. 10f⁴⁹⁹, abgeändert.

In Abb. 3 wird das zwei- und dreistufige Verfahren direkt gegenüber gestellt. Es zeigt sich, daß die deutschen Länderministerien zusammen mit den verantwortlichen Bundesministerien bei beiden Verfahren einen Entwicklungsplan bzw. ein Einheitliches Planungsdocument und Operationelle Programme zu erstellen haben. Beim zweistufigen Verfahren reduziert sich der Arbeitsaufwand auf deutscher Seite nicht bedeutend, von den Zuarbeiten abgesehen, die die deutsche Seite der Kommission bei der Erstellung des Förderkonzepts beim dreistufigen Verfahren machen muß. Auf Kommissionsseite dagegen wird erhebliche Mehrarbeit eingespart, da sie kein Förderkonzept erstellen muß.

4.2. Begleitung und Bewertung

Die überarbeitete Regelung der Strukturfondsverordnungen (Revision 1993) führte zu genauen Regelungen über die Bewertung der Strukturfondsmaßnahmen in den

⁴⁹⁹ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994).

Mitgliedstaaten durch die EU-Kommission. Die Begleitung und Bewertung, die von der Europäischen Kommission gemeinsam mit dem Mitgliedstaat durchzuführen sind, wurden eng miteinander verbunden, da es – so die Argumentation der Kommission – keine Ex-post-Bewertung ohne ein zufriedenstellend arbeitendes Begleitsystem geben kann⁵⁰⁰. Die Begleitung der Förderung wird über die Begleitausschüsse sicher gestellt, während die Bewertung der Kommission obliegt. Die Förderregionen müssen hierfür jedes zweite Monat einen Förderbericht an die entsprechende Generaldirektion der Kommission weiterreichen⁵⁰¹.

Bedingt durch die Vielfalt der in den verschiedenen Regionen durchgeführten Projekte, die von Infrastrukturverbesserungen (z.B. im Straßenbau und der Telekommunikation) bis hin zur Entwicklung und Wiederherstellung endogener Wirtschaftspotentiale reichen (z.B. durch die Konversion traditioneller Industrien, die Schaffung von Weiterbildungseinrichtungen oder die Einrichtung von Informationszentren für die Wirtschaft), können sehr unterschiedliche Gruppen von staatlichen und privaten Akteuren an der Implementationsphase beteiligt sein, die auch im Begleitausschuß zu Wort kommen sollen.

4.3. Erhöhte Qualitätsanforderungen

Gleichzeitig erhöhte die Gemeinschaft die Anforderungen an die Mitgliedstaaten (die Qualität ihrer Programmplanung betreffend), da in der vorhergehenden Förderperiode oftmals Kritik an einem unsachgemäßen Einsatz der Fördermittel laut geworden war. Die Anforderung an die Regionalentwicklungspläne für Ziel 1 und Ziel 2 sowie die Pläne für den ländlichen Raum waren nun präzise festgelegt und mußten demzufolge eine Beschreibung der bestehenden Lage, die wichtigsten Ergebnisse der Aktionen des vorausgegangenen Planungszeitraums, die Beschreibung einer geeigneten Strategie, die Bewertung spezifischer Ziele, die möglichst zu quantifizieren waren, die erwarteten Auswirkungen der Aktionen, eine Beurteilung des Zustands der Umwelt, eine Bewertung der Umweltauswirkungen der vorgenannten Strategie und schließlich «eine Beschreibung der Vorkehrungen, die getroffen wurden, um die von dem Mitgliedstaat

⁵⁰⁰ Es gibt drei Prüfungsphasen, die mit den Stichworten Beurteilung, Begleitung und Bewertung zusammengefaßt werden können.

⁵⁰¹ Interview 96.01.02.

benannten zuständigen Umweltbehörden an der Ausarbeitung und der Durchführung der ... Aktionen zu beteiligen» (Verordnung Nr. 2081, Art. 8, 9 und 11a) enthalten⁵⁰².

Die Gemeinschaftlichen Förderkonzepte der Kommission, die diese als Antwort auf die Regionalentwicklungspläne der Mitgliedstaaten erstellt, haben ihrerseits die «Entwicklungsziele» und «Schwerpunkte für die Intervention der Gemeinschaft» und darüber hinaus die «Modalitäten für die Beurteilung, Begleitung und Bewertung der vorgesehenen Aktionen zu umfassen (Verordnung Nr. 2081, 1993, Art. 8 – 11)⁵⁰³.

5. Ergebnis

Bei dem Prozeß der Revision der Strukturfonds hatte die EU-Kommission durch ihr Initiativrecht einen großen Einfluß auf inhaltliche Aspekte. Dabei versuchten der Rat und der EU-Rat, die Fortschritte zu bremsen, während das EU-Parlament und der Wirtschafts- und Sozialausschuß die Kommission unterstützten. Aufgrund der Differenzierung der beteiligten Akteure in unterschiedliche Arenen war hierbei aber sichergestellt, daß der Reformprozeß im Juli 1993 verabschiedet werden konnte.

Durch den Programmansatz, der in den reformierten Strukturfondsverordnungen gefordert wurde, eröffneten sich der Kommission zahlreiche Möglichkeiten für eine indirekte Beeinflussung der Umsetzung europäischer Nationalpolitik in den Nationalstaaten. Darüberhinaus hat sich die Kommission bereits 1988 mit den Gemeinschaftsinitiativen ein eigenes regionalpolitisches Instrument geschaffen, deren prozentuales Gewicht 1993 erheblich erhöht wurde, da das Mittelvolumen auf 9 v.H. der Strukturfondsgelder aufgestockt wurde.

Mit der Reform von 1993 wurden die Grundsätze der Programmierung wesentlich überarbeitet. Beim unterschiedlichen Verständnis von Subsidiarität zwischen EU-Kommission und der Bundesregierung gab es jedoch keinerlei Annäherung.

Mit Sicherheit kann lediglich gesagt werden, daß die Flexibilität der Strukturinterventionen durch die Reform erhöht worden ist, was im wesentlichen mit dem Programmansatz zusammenhängt. So greift die Kommission neben den Operationellen Programmen, die der Zielstruktur folgen, verstärkt zu dem Instrument der Gemeinschaftsinitiativen, um die Flexibilität der Gemeinschaftspolitik zu erhöhen. Obwohl die Gemeinschaftsinitiativen relativ gering dotiert sind, verursachen sie einen

⁵⁰² Vgl. Knodt (1998), S. 167.

⁵⁰³ Vgl. Tömmel (1994), S. 118 f.

hohen Verwaltungsaufwand, weil die Initiativen inhaltlich nicht in die herkömmlichen Programme integriert werden könnten. Da die Kommission in der Regel bei den Initiativen größere Gestaltungsfreiräume als bei den anderen zielorientierten Maßnahmen hat, könnte hierdurch das Subsidiaritätsprinzip verletzt werden⁵⁰⁴.

⁵⁰⁴ Vgl. Franzmeyer/Seidel/Weise (1993), S. 78-79.

E. Implementation europäischer Regionalpolitik in Sachsen

1. Einleitung

Nachdem in Kapitel E bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene in der Regionalpolitik festgestellt wurde, daß die Politikverflechtungsfalle bei der Revision der Strukturfondsverordnungen 1993 nicht zuschnappte, wendet sich Kapitel E den Verhandlungen bei der Implementation der Förderung des europäischen Regionalfonds in den neuen Bundesländern in der Förderperiode 1994 bis 1999 zu. Wie bereits geschildert umfaßt die Implementation generell drei Programmierungsschritte (Regionalentwicklungsplan, Gemeinschaftliches Förderkonzept und Operationelle Programme).

Die Verhandlungsstrukturen in der Implementationsphase sind in der Regel nicht als multilaterale Verhandlungssysteme ausgestaltet. Die Planung des Ressourceneinsatzes soll sich zwar in trilateralen Verhandlungen zwischen europäischen, nationalen und subnationalen Stellen vollziehen, jedoch erfolgt meist eine Reduktion auf eine bilaterale Kooperation zwischen der europäischen und der nationalen Ebene. Hierbei verhandeln entweder die zentralstaatlichen oder die regionalen Institutionen mit der Kommission. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ergibt sich diese bilaterale Kooperation (zwischen der Kommission und den Wirtschaftsministerien der Bundesländer). Das Bundeswirtschaftsministerium spielt dabei lediglich die Rolle eines «Briefträgers». Durch die Reduktion auf bilaterale Verhandlungen minimiert sich die Zahl der Beteiligten und das Konfliktniveau nimmt aufgrund der interregionalen Standortkonkurrenz insgesamt ab. Dadurch kann die Programmkoordination besser auf unterschiedliche organisatorische Bedingungen, Verfahren und Verwaltungsstile in den Mitgliedstaaten abgestimmt werden.

1.1. Aufbau des Kapitels

In Kapitel E wird die Politikverflechtung bei der Programmplanung der Ziel-1-Förderung für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 untersucht, welche in der Zeit von Mitte 1993 bis Mitte 1994 stattfand. Dabei werden insbesondere die bi- und trilateralen Verhandlungsprozesse bei dem Programmplanungsprozeß für das Land Sachsen

analysiert. Es werden die besonderen Umstände der Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept erarbeitet, die Hauptverhandlungspunkte, die Verhandlungsakteurskreise, die die Verhandlungen prägten und die Verhandlungsmodi der einzelnen verhandelnden Ebenen aufgelistet. Ziel dieses Kapitels ist es zu erarbeiten, weshalb die Politikverflechtungsfälle bei der Erarbeitung des Operationellen Programms des Regionalfonds in Sachsen entgegen den Ergebnissen von Kapitel C dennoch zuzuschlagen drohte.

Hierzu werden erstens die Kontextbedingungen der Programmierung in 1993/94 dargestellt. Zweitens werden die Verhandlungen anhand der Entkopplungsdiskussion von EFRE- und Gemeinschaftsaufgabeförderung chronologisch aufgeführt, woran sich drittens eine Darlegung anderer heftig verhandelter Sachverhalte mit einer Beurteilung anschließt. Schließlich wendet sich viertens der Blick auf verwaltungstechnische Aspekte.

1.2. Zeitlicher Rahmen der Programmierung für die zweite Förderperiode (1994 bis 1999)

Die Regelungen zur Reform der Strukturfondsverordnungen 1993 geben Fristen für die Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept und die Erstellung der Operationellen Programme vor⁵⁰⁵. Ein Mitgliedstaat mit Ziel-1-Fördergebieten hat innerhalb von drei Monaten nach Inkrafttreten der Verordnungen seinen Entwicklungsplan bei der Kommission vorzulegen. Die Frist der Kommission für die Erstellung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte auf Basis der eingereichten Entwicklungspläne beträgt sechs Monate und die Operationellen Programme sind von den Bundesländern quasi zeitgleich zu erstellen. Der Zeitplan einer Ziel-1-Programmierung sieht also regulär eine Frist von neun Monaten vor. Es ist nur in Ausnahmefällen angedacht, daß zwischen der Kommission und einem Mitgliedstaat eine alternative Zeitplanung vereinbart werden kann.

Da sich die Revision der Strukturfonds 1993 (Kapitel D) bis in den Juli 1993 hinzog, waren die Ausgangsbedingungen für die Programmierungsphase bereits so gestellt, daß auch in dem Fall einer Einhaltung dieser neunmonatigen Frist kein termingerechtes Anlaufen der Förderung zum 01.01.1994 (Beginn der Förderperiode 1994 bis 1999)

gewährleistet werden konnte⁵⁰⁶, so daß mit einer Förderlücke zwischen der ersten europäischen Förderperiode (1991 bis 1993) und der zweiten (1994 bis 1999) zu rechnen war.

Um die Förderlücke (während der es Unternehmen und Kommunen nicht möglich war, Fördermittel zu beantragen) zwischen den beiden Förderperioden klein zu halten, bemühte sich das Bundeswirtschaftsministerium um eine Beschleunigung des Planungsverfahrens auf deutscher Seite, indem es die Wirtschaftsministerien der ostdeutschen Länder noch während der letzten Verhandlungsrunden zur Revision 1993 bat, Entwicklungspläne zu erstellen⁵⁰⁷. Eine erste Fassung des zusammengefaßten Regionalentwicklungsplans konnte das Bundeswirtschaftsministerium dann auch eine Woche vor Annahme der Revision 1993⁵⁰⁸ (am 10.07.1993) in Brüssel einreichen. Dieser Plan war aber aufgrund von zu vielen Fehlern und Ungenauigkeiten in den Einzelplänen nachzuarbeiten, so daß die endgültige Fassung des Entwicklungsplanes am 2. September 1993 bei der Kommission nachgereicht wurde.

Bei Zugrundelegen eines neunmonatigen Planungsprozesses hätte die Förderung demnach ab Mai 1994 anlaufen können, was sie aber erst erheblich später tat. Unterstellt man eine sechsmonatige Frist der Kommission für die Erstellung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts, hätte die Kommission im Februar 1994 ihr Förderkonzept den neuen Ländern vorlegen müssen. Die tatsächliche Erstellung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts dauerte, wie in Abbildung 4 erkennbar, jedoch drei Monate länger, als die Kommission in den von ihr aufgestellten Koordinierungsverordnungen vorgesehen hatte. Das Gemeinschaftliche Förderkonzept

⁵⁰⁵ Koordinierungsverordnung Art. 6.

⁵⁰⁶ Damit der Beginn der neuen Förderperiode fristgemäß am 01.01.1994 anlaufen hätte können, hätten die neuen Verordnungen spätestens im Frühjahr 1993 verabschiedet werden müssen. Mit einem Anlaufen der Förderung (1994 bis 1999) konnte also von vornherein nicht vor Mai 1994 gerechnet werden.

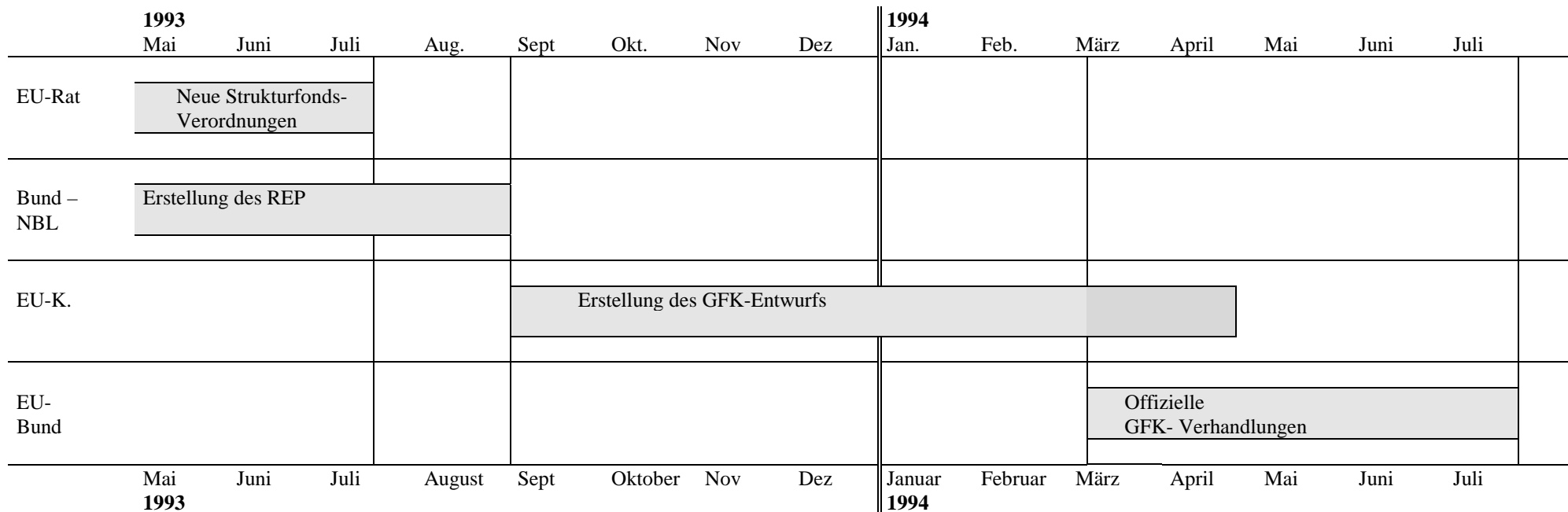
⁵⁰⁷ Zum Zeitpunkt der Ratstagung der Außenminister (20.07.1993) lag der ostdeutsche Regionalentwicklungsplan der EU-Kommission schon vor. Der Plan war unter der Federführung des Bundeswirtschaftsministeriums und unter der Zuarbeitung der ostdeutschen Fachressorts erarbeitet worden. Er sah die Festlegung der Bindung von Mitteln des Regionalfonds und der Gemeinschaftsaufgabe vor, was für die weitere Auseinandersetzung maßgeblich war. Die Zustimmung zum Entwicklungsverfahren hatten die Länder im Umlaufverfahren erteilt.

⁵⁰⁸ Die Außenminister der EU-Staaten beschlossen am 20. Juli 1993 die Strukturfondsüberarbeitung. Zudem wurde die Verteilung der Strukturfondsmittel endgültig festgelegt und es wurde beschlossen, für die Ziel-1-Förderung in den neuen Ländern in der Förderperiode bis 1999 insgesamt 14 Milliarden DM zur Verfügung zu stellen. Zudem wurden den neuen Ländern für das laufende Haushaltsjahr (1993) weitere 2 Milliarden DM aus EU-Mitteln zugesagt (Handelsblatt v. 21.07.1993). In der Förderperiode 1994 bis 1999 waren somit in den neuen Ländern pro Einwohner 828 EURO an Fördermitteln eingeplant.

für Ostdeutschland wurde im Juli 1994 beschlossen, und die ersten EFRE-Fördergelder flossen erst im Oktober desselben Jahres, also weit nach dem offiziellen Beginn der Förderperiode am 01.01.1994.

Es stellt sich die Frage, was die Hintergründe der mehrmonatigen Verschleppung des Förderbeginns waren. Zum einen kann vermutet werden, daß die Politikverflechtungsfälle bei der Politikimplementierung zugeschnappt hat. Zum anderen könnte die Verzögerung in den für die neuen Länder noch ungewohnten Verhandlungsverfahren mit der EU-Ebene liegen. Es könnte sich aber auch die deutsche Verwaltungskultur als derart unbeweglich zeigen, daß eine Umsetzung der EU-Regionalpolitik sich als schwer erwies. Andererseits könnte vermutet werden, daß die Verspätung in einer möglichen Blockadepolitik der Wirtschaftsministerien begründet lag, welche eine Anpassung ihres Verwaltungsmodus als Machtverlust gegenüber Brüssel interpretierten. Es gilt auch zu untersuchen, ob die Umsetzungsvorschriften per se Ineffektivität bedingten oder gar mit der EU-Regionalpolitik und der deutschen Gemeinschaftsaufgabe zwei Fördersysteme aufeinander trafen, die verwaltungsmäßig nur schwer zu koordinieren waren.

Abb. 4: Kontext der Verhandlungen



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Abbildung macht deutlich, daß der Prozeß der Erstellung des Förderkonzepts durch die EU-Kommission die meiste Zeit im Programmierungsprozeß in Anspruch nahm. Die eigentlichen Verhandlungen fanden bis in den Juli 1994 hinein statt.

2. Einflußfaktoren auf den Verhandlungsverlauf im Sommer 1994

2.1. Verhandlungserfahrung und Heterogenität ostdeutscher Länderverwaltungen

Ehe auf die Förderverhandlungen eingegangen wird, ist es unerlässlich, die Ebene der Verwaltungen in Ostdeutschland darzustellen und auf ihre Besonderheiten hinzuweisen. Bereits in Kapitel B wurde in Zusammenhang mit den Unternehmensförderungen darauf hingewiesen, daß die Verwaltungen in den neuen Bundesländern im Vergleich zum westdeutschen Pendant noch keinen «Normalzustand» in ihren Verwaltungsabläufen erreicht hatten. Zwar hatten sich im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik die Umsetzungsinstanzen für die Gemeinschaftsaufgabe 1991 als arbeitsfähig erwiesen, da der Bereich der Wirtschaftsförderung mit höchster Priorität ausgebaut worden war⁵⁰⁹. Im konzeptionellen Bereich dauerte jedoch die Aufbauphase deutlich länger. Auch unterstützen westdeutsche Bundesländer den Verwaltungsaufbau in Form von Patenschaften⁵¹⁰. Diese Patenschaften hatten jedoch nicht nur positive Folgen, denn anfangs erlangten einzelne westdeutsche Länder einen erheblichen Einfluß auf die Entstehung der institutionellen Strukturen und Ausgestaltung der Politik im Osten. Die Einflußnahme einzelner westdeutscher Aufbauhelfer auf die Ausprägung von Ministerien, einzelnen Abteilungen oder Referaten war nachweisbar⁵¹¹. Darüber hinaus kamen die westdeutschen Beamten im Normalfall aus unterschiedlichen Ursprungsbundesländern, so daß das Verwaltungshandeln in den neuen Ländern von deren unterschiedlichen Verwaltungstraditionen und Überzeugungen geprägt wurde. In sächsischen Ministerien trafen oftmals – im Extremfall gar innerhalb einzelner Ressorts

⁵⁰⁹ So hebt Funkschmidt (1993) hervor, daß es «in den neuen Ländern keinen Bereich der Verwaltung gab (...), der schneller aufgebaut wurde und wirksamer arbeitete als die Durchführungsabteilungen für die Gemeinschaftsaufgabe». Funkschmidt (1993a), S. 153.

⁵¹⁰ Zur Verteilung der Patenschaften hatte die Innenministerkonferenz der Westländer Ende Juni 1990 eine Aufteilung der ehemaligen DDR-Regionen vorgenommen, die zunächst auf der Bezirkseinteilung der ehemaligen DDR basierte und alle westlichen Länder, auch die Stadtstaaten mit einbezog. So war beispielsweise für die Stadt und Region Dresden Hamburg zuständig. Nordrhein-Westfalen unter anderem für die Stadt Leipzig und Umgebung zuständig und Bayern und Baden-Württemberg kümmerten sich zunächst gemeinsam um Sachsen.

⁵¹¹ Vgl. Scheytt (1992), S. 40 f.

– unterschiedliche Meinungen aufeinander, die sich erst auf eine Handlungsrichtung zu einigen hatten. All dies kostete Zeit und wirkte sich auf den Arbeitsablauf in den Ministerien aus⁵¹².

Der Verlauf der Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept der neuen Länder wurde auch durch eine gewisse Naivität der ostdeutschen Verhandlungspartner geprägt. Da die ostdeutschen Beamten in der Regel zuvor an keinen Verhandlungen mit der EU-Kommission beteiligt waren - die Verhandlungen zum Förderkonzept 1991-93 waren zum Großteil vom Bundeswirtschaftsministerium und westdeutschen Beamten im Rahmen der «Aufbauhilfe» geleitet worden - fehlte ihnen jegliche Routine. Verhandlungssituationen wurden teilweise falsch eingeschätzt und es kam zu zahlreichen Mißverständnissen⁵¹³.

Von sächsischen Fondsverwaltern wurde zudem geäußert, daß die neuen Länder 1994 Defizite bei intensiver Problemanalyse und Selbsteinschätzung der eigenen Kapazitäten hatten. Die Argumentationsfähigkeit der Landesverwaltungen war verbesserungsbedürftig und die Fähigkeit, sich zu artikulieren, mußte erst noch entwickelt werden. Weiterhin war auch die Zusammenarbeit auf der Ebene der neuen Länder mangelhaft und von Solidarität zwischen den ostdeutschen Ländern war oftmals bei den Verhandlungen nichts zu spüren⁵¹⁴.

⁵¹² *Eine Beamtin eines ostdeutschen Länderbüros: «... es war eben nicht eine einheitliche Linie. Für Brandenburg war unser Partner Nordrhein-Westfalen. Die meisten der Kollegen, die in der Anfangszeit gekommen sind, kamen aus Nordrhein-Westfalen. Aber ich habe auch Saarländer kennengelernt, Schleswig-Holsteiner und auch Hessen. Alle drei stehen für ganz unterschiedliche westdeutsche Traditionen des Herangehens an die Lösung von Problemen. Und so trafen drei Meinungen auf eine ostdeutsche Basisverwaltung. Die meisten Kollegen des mittleren und unteren Dienstes sind ja Ostkollegen gewesen, mit einer ganz anderen Verwaltung aus der früheren Zeit. Insofern gab es also ein internes Verwaltungsproblem zu Hause, nicht nur weil man so etwas noch nie gemacht hat, sondern weil man sich auch zusammenraufen mußte.» Interview 96.03.04, S. 7.*

⁵¹³ Es kam auch vor, daß Durchsetzungsprobleme als Abstimmungsprobleme verstanden wurden.

⁵¹⁴ Interview 94.01.03, S. 13.

2.2. Kapazitätsprobleme bei EU-Kommission und den Länderministerien

Wie bereits in Kapitel B dargelegt, war 1993 die Rückwanderung westdeutscher Beamter in ihr westdeutsches Bundesland bereits in vollem Gange, da der Großteil der westdeutschen Beamten nur auf Zeit in den neuen Ländern eingesetzt war. Dadurch wurden zum einen personelle Kapazitätsprobleme verschärft, da nicht mit derselben Geschwindigkeit neues Personal in Sachsen eingestellt und eingearbeitet werden konnte, und zum anderen führte dies dazu, daß in den Länderverwaltungen zur Zeit der Programmierung und der Verhandlungen die Personaldecke sehr dünn war⁵¹⁵. Das hatte bei jeder Nachforderung der Kommission zur Folge, daß in den Ministerien unter einem extrem großen Druck gearbeitet werden mußte und derartige Zuarbeiten vergleichsweise lange dauerten. Im Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit beispielsweise war in den Jahren 1993/94 ein einziger Beamter mit der Umsetzung der EFRE-Förderung (also von der Programmierung bis hin zur Abrechnung der alten Förderperiode 1991-93) betraut. Manche Mittel gingen gar verloren, da bestimmte Arbeiten nicht ausgeführt werden konnten⁵¹⁶.

Parallel zu der dünnen Personaldecke in den neuen Ländern während der Programmierungsphase kam es auch zu Personalengpässen bei der EU-Kommission. In der Generaldirektion für Regionalpolitik (GD XVI) arbeiteten lediglich zwei Kommissionsbeamte und eine Praktikantin.

Ein Beamter der GD XVI: «... das war ein Personalproblem am Anfang weil zu wenig Leute da waren. Es waren im Sommer '94 nur der Chef d'unité, sein Vertreter und eine Dame aus Nordrhein-Westfalen mit der Programmierung betraut.»⁵¹⁷

Neue Kollegen kamen erst Anfang 1995 zur Unterstützung der Implementation hinzu.

Ein Beamter der GD XVI: «Die in der Generaldirektion XVI waren eine Zeit lang massiv unterbesetzt. Und dann kamen wir als neue Kollegen dazu. Manche hatten Erfahrungen, manche hatten überhaupt keine Erfahrungen und mußten das ganze Geschäft noch lernen.»⁵¹⁸

⁵¹⁵ Interview 94.01.07, S. 1 und S. 2.

⁵¹⁶ Interview 94.01.03, S. 10.

⁵¹⁷ Interview 96.01.04, S. 6.

⁵¹⁸ Interview 96.01.02, S. 7.

Mehrere befragte Kommissionsbeamte bestätigten, daß die Programmierungs- und Behandlungszeit von sehr großem Arbeitsdruck geprägt war⁵¹⁹. Dies hatte zur Folge, daß bei Rückfragen, die die Verantwortlichen im sächsischen Wirtschaftsministeriums hatten, regelmäßig der Ansprechpartner in der Kommission nicht verfügbar war, weil dieser in Terminen oder bei Verhandlungen in anderen Mitgliedstaaten weilte. Andere Kommissionsbeamte waren meist nicht eingearbeitet und konnten keine qualifizierte Auskunft erteilen⁵²⁰. Erschwerend kann hinzu, daß deutsche Mitarbeiter der EU-Kommission aus – oftmals nicht gerechtfertigten - Befangenheitsgründen von der Bearbeitung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts für Deutschland abgezogen wurden, um die Verhandlungen nicht zu beeinflussen.

Ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums: «Es gab ja auch deutsche Kollegen in der Kommission, die damit befaßt waren, ... die dann im Prinzip absolut ins Abseits gestellt wurden von den englischen und französischen Kollegen nach dem Motto, sie wären befangen und könnten an der ganzen Geschichte nicht mitarbeiten.»⁵²¹

Somit hatten lediglich zwei Beamte der Generaldirektion Regionalpolitik die Erstellung der Gemeinschaftlichen Förderkonzepte aller Mitgliedstaaten mit Ziel-1-Fördergebieten zu verrichten, denn alle Förderregionen unterlagen dem gleichen Zeitrahmen.

Ein Kommissionsbeamter, GD V: «Es wurde ja gleichzeitig von Seiten der Kommission mit den damals 12 Mitgliedstaaten verhandelt. Insofern gab es bei uns natürlich eine große personelle Belastung.»⁵²²

Erschwerend kam hinzu, daß parallel zur Ziel-1-Programmierung die Programmierungsphase mehrerer Gemeinschaftsinitiativen lief, die ebenfalls ab 1994 anlaufen sollten. Hierbei hatte die Kommission jedoch lediglich die von den Mitgliedstaaten eingereichten Operationellen Programme zu überprüfen und zu genehmigen und war an keine sechsmonatige Frist gebunden.

Ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums: «Und da war absolut Chaos in der Kommission, in der GD XVI, weil nämlich parallel dazu die Gemeinschaftsinitiativen begannen. Da mußten auch

⁵¹⁹ «Das war eine schreckliche Zeit. Und in der Zeit sind schlimme Szenen gelaufen bis auf höchster Ebene der Generaldirektion, und auf der anderen Seite beim Bundeswirtschaftsministerium.» Interview 96.01.01, S. 3. Ebenso Interview 96.01.03.

⁵²⁰ Ein Beamter eines ostdeutschen Informationsbüros in Brüssel: «Es war schon ein Problem, bei der Kommission jemanden zu kriegen. Das lag aber daran, daß die Kommission in diesem Bereich zu wenig Leute hatte.» Interview 96.03.03, S. 11.

⁵²¹ Interview 96.02.01, S. 3.

⁵²² Interview 96.01.03, S. 9.

Programme geschrieben werden. Und die Kommission wurde mit Papier zugeschossen. Und wir waren einfach nicht mehr in der Lage, mit den Kapazitäten, die die GD XVI hat, das ordentlich zu bearbeiten.»⁵²³

Diese personellen Engpässen der Kommission stellten nach Ansicht des Bundesministeriums für Wirtschaft (als des offiziellen Verhandlungspartners der Europäischen Kommission) einen der Hauptgründe für die verspätete Erstellung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts dar.

2.3. Konsultationsverfahren auf Kommissionsebene

Für die Verhandlungen über das Förderkonzept von März bis Juli 1994 waren zahlreiche bilaterale Sitzungen zwischen den deutschen und EU-Vertretern, an denen teilweise über 60 Personen teilnahmen, und viele rein deutsche – aber auch europäische – Sitzungen in der Kommission erforderlich. Das komplizierte Verfahren, die Vielzahl der in Mitgliedstaat und EU-Kommission zu beteiligenden Stellen und die Vorgabe, die Fonds bei den einzelnen Maßnahmefeldern integriert einzusetzen, erwiesen sich dabei als außerordentlich zeit- und kraftraubend für die Kommissionsbeamten. Neue Vorgaben der Kommission oder Teilverhandlungsergebnisse waren immer auf den drei Verwaltungsebenen EU-Kommission, Bundesministerium für Wirtschaft und Länderministerien abzarbeiten, ehe man ein neues Treffen organisieren konnte. Dieses Abarbeiten fand dabei teilweise sukzessiv und nicht parallel statt, was einen weiteren Zeitverlust bedeutete.

In der Kommission mußte der ostdeutsche Entwicklungsplan erst die Generaldirektionen Landwirtschaft, Soziales und Regionalpolitik, und anschließend die ganze Kommission im Rahmen des Konsultationsverfahrens federführend durchlaufen⁵²⁴.

In dieser Arbeit wird vermutet, daß diesen komplizierten Abstimmungsprozessen innerhalb der EU-Kommission einen wesentlichen Grund darstellten, weshalb die Entscheidungen über das Förderkonzept und die Operationellen Programme für Ostdeutschland erst im August 1994 fielen⁵²⁵.

⁵²³ Interview 96.02.01, S. 3.

⁵²⁴ Interview 94.01.02, S. 5.

⁵²⁵ Vgl. Funkschmidt (1994), S.15f.

Ein Beamter der sächsischen Staatskanzlei «... und man wurde schon ungeduldig» Interview

Vertreter eines Länderbüros in Brüssel: «Der Hauptschuldige ist eigentlich zu suchen in den Verwaltungswegen, die vorgezeichnet sind, die in den Verordnungen stehen, mit den Fristen, die die Kommission hat, um bestimmte Sachen zu bearbeiten.»⁵²⁶

Der Vollständigkeit halber muß aber darauf hingewiesen werden, daß die Kommission dieser Kritik am Konsultationsverfahren von deutscher Seite entgegenhielt, daß die Entscheidungsverfahren im föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland die Verhandlungen nicht beschleunigt sondern zu erheblichen Verzögerungen geführt hätten.

So bedurfte es für Nachbesserungen des deutschen Entwicklungsplans der Abstimmung zwischen vier direkt betroffenen Ministerien (Bundesministerium für Wirtschaft, Bundesministerium für Arbeit, Bundesministerium für Landwirtschaft und Bundesministerium für Forschung) und einer Reihe weiterer Bundesressorts sowie achtzehn Landesressorts⁵²⁷.

2.4. Ergebnisdruck auf allen Ebenen

Die institutionellen Ausgangsbedingungen der bei der Programmierung involvierten Verwaltungs- und Politikebenen waren sehr unterschiedlich. Der Erfolgsdruck, dem sich die EU-Kommission, der Bund und die Länder gegenüber sahen, vereinte sie allerdings und wirkte in Richtung einer beschleunigten Verabschiedung der Operationellen Programme.

Die EU-Kommission hatte vom Rat den Auftrag bekommen, die Fördermittel schnellstmöglich umzusetzen, so daß die Mittel ab 1994, spätestens jedoch nach einer neunmonatigen Programmierungsphase fließen konnten. Die EU-Verwaltung stand somit unter dem Druck, die bereitgestellten Fördermittel möglichst rasch an die verantwortlichen subnationalen Verwaltungen weiterzuleiten – entsprechend den verabschiedeten Voraussetzungen (Verordnungen). Um bei den Mitgliedstaaten nicht in Mißkredit zu fallen, hatte sie sich zu bemühen, diesen Anforderungen gerecht zu

94.01.07, S. 1.

⁵²⁶ Interview 96.03.02, S. 5.

⁵²⁷ *Ein Kommissionsbeamter der GD XVI: « (...) dann gibt es natürlich viele Reibungsverluste und Schwierigkeiten in dem ganzen Ablauf durch das föderale System - weil Deutschland Bundesländer hat.» Interview 96.01.04, S. 9.*

werden. Der Umsetzungsdruck war politischer Natur. Außerdem standen im Juni 1994 die Wahlen zum Europaparlament bevor, und die EU-Kommission waren bestrebt, bis dahin das Anlaufen der Förderung nachweisen zu können und die Förderlücke⁵²⁸ zwischen den beiden Förderperioden (1991 bis 1993 und 1994 bis 1999) zu schließen, um so eine europafreundliche Stimmung zu schaffen.

Die fondsverwaltenden Ministerien erhielten von seiten der Wirtschaft und der Kommunen großen Druck, die Programmierung schnellstmöglich abzuschließen. Insbesondere Unternehmen mit geringen Reserven⁵²⁹ litten unter den fehlenden EU-Mitteln.

2.5. Die erste Förderperiode 1991-93

2.5.1. Die Verhandlungen 1990/91

Die in 1990/91 geführten Verhandlungen zur ersten Ziel-1-Förderung (1991 bis 1993) für Ostdeutschland stellten aus zwei Gründen eine Besonderheit in der europäischen Regionalpolitik dar. Zum einen waren sie die ersten Verhandlungen, die es zwischen dem Mitgliedstaat Deutschland und der Kommission hinsichtlich einer Ziel-1-Förderung gab, da es in Westdeutschland nie zuvor eine Region mit höchster europäischer Förderung gegeben hatte. Zum anderen fielen sie auch nicht in den regulären Förderzeitraum der europäischen Regionalpolitik hinein, der von 1989 bis 1993 lief und die Programmierung dazu bereits stattgefunden hatte. Sie fanden unter großem Zeitdruck und schwerpunktmäßig zwischen der europäischen und der nationalen Ebene statt, wobei die Länderverwaltungen, welche noch nicht vollständig aufgebaut waren, nur minimal konsultiert wurden.

Bei den Verhandlungen zur zweiten Förderperiode (1994 bis 1999) nahm die Bundesregierung häufig Bezug auf die Verhandlungen im Jahre 1990/91, während die Kommission eher auf die schlechte Qualität der Förderung in diesen ersten Jahren verwies. Aus diesem Grunde ist es notwendig, auf die Verhandlungen 1990/91 und die

⁵²⁸ Im Dezember 1993 fand die EU-Förderperiode 1991-93 ihr Ende, und bis zum 31.12.93 konnten noch Förderanträge dieser Förderperiode bewilligt werden. Mittel dieser Anträge flossen teilweise noch bis Mitte 1994. Ab Januar 1994 konnten aber ohne Fördergrundlage, d.h. Gemeinschaftliches Förderkonzept, keine Mittelanträge mehr von den Länderbehörden genehmigt werden. Förderanträge gingen weiterhin bei den Förderstellen und Ministerien ein, wurden aber nicht mehr bearbeitet.

⁵²⁹ Hierzu sind beispielsweise die Unternehmen im Weiterbildungssektor zu zählen.

anschließende Förderung einzugehen. Hierbei konzentriert sich die Schilderung auf die europäische Förderung mit dem europäischen Regionalfonds.

2.5.1.1. Zeitliche Einordnung

Die Strukturfonds wurden mit Beschluß des Europäischen Rates vom 4. Dezember 1990 auf die neuen Länder übertragen. Der Rat legte in der entsprechenden Verordnung gewisse Übergangs- und Ausnahmeregelungen fest, die zunächst bis Ende 1993 gelten sollten⁵³⁰.

Neben dem Gültigkeitszeitraum sahen die Verordnungen vor, den Entwicklungsplan für die neuen Länder in einem vereinfachten Verfahren zu genehmigen, aus den Strukturfonds für die dreijährige Förderperiode bis 1993 insgesamt drei Milliarden EURO (in Preisen von 1991) zur Verfügung zu stellen und aufgrund mangelnder geeigneter statistischer Informationen auf eine Prüfung der Förderbedürftigkeit nach EG-Kriterien zu verzichten. Alles weitere war in den Verhandlungen zur Programmierung zwischen der Kommission und der Bundesregierung zu klären.

2.5.1.2. Kopplung Gemeinschaftsaufgabe und EFRE-Mittel

Wie bereits in Kapitel D aufgezeigt, war in der ersten Förderperiode 1991 bis 1993 für Ostdeutschland der Regionalfonds zunächst ausschließlich an die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» gekoppelt, wobei es diesbezüglich bereits 1991 zu einer Meinungsverschiedenheit zwischen der EU-Kommission und dem Bundeswirtschaftsministerium gekommen war. Da diese Kopplung von Anfang an in der Kommission umstritten war, brach der Konflikt zwischen der EU-Kommission und dem Bundes- und den Länderwirtschaftsministerien hinsichtlich eines breiteren Einsatzes des Regionalfonds bei der Programmierung für die Förderperiode 1994 bis 1999 schließlich offen aus, wobei sich letztlich die Befürworter einer Entkopplung durchsetzen konnten.

Dieser Konflikt um die Kopplung der Fördermittel wird im folgenden genauer untersucht – aufbauend auf der Darstellung des Konflikts zu Beginn der Förderperiode 1991 bis 1993.

⁵³⁰ Verordnung (EWG) 3575/90 des Rates vom 4. Dezember 1990 über die Intervention der Strukturfonds im Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik, veröffentlicht im Amtsblatt der EG (L353 v. 17.12.1990) und abgedruckt im 20. Rahmenplan (132f.).

2.5.1.3. Planung

Zwei Tage nach der Veröffentlichung der Verordnungen im Amtsblatt der EU unterbreitete die Bundesregierung am 19. Dezember 1990 der Kommission ihren Entwicklungsplan für die fünf neuen Länder und Ost-Berlin. Einen Monat später begannen die Verhandlungen zwischen Bund und Kommission über die Ausgestaltung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts für Ostdeutschland, und die Programmplanungsphase 1991 dauerte gemäß den Verordnungen drei Monate⁵³¹.

Das Programmplanungsverfahren unterschied sich in mehreren Punkten deutlich von der Programmplanung westdeutscher Bundesländer. Während die alten Bundesländern ihre Entwicklungspläne weitgehend selbst erstellten, wurden die Pläne für den Regionalfondseinsatz in den neuen Ländern allein vom zuständigen Bundesministerium (dem Wirtschaftsministerium) formuliert⁵³². Weiterhin fanden die Verhandlungen zwischen der Kommission und der Bundesregierung über die Umsetzung der Strukturfonds in den neuen Ländern auf höherer Ebene als bisher üblich statt. In der Kommission wurden die Verhandlungen von den zuständigen Generaldirektoren und in der Bundesregierung von den Abteilungsleitern geführt⁵³³. Das war vermutlich auch dem schnellen Verhandlungsabschluß dienlich⁵³⁴.

Bei der indikativen Finanzplanung signalisierte die Kommission der Bundesregierung, daß sie sich bei der Aufteilung der zur Verfügung stehenden Mittel auf die drei Strukturfonds nach ihren Vorstellungen richten würde. Daraufhin wurde die Hälfte der Mittel aus dem Regionalfonds, 30 v.H. aus dem Sozialfonds und 20 v.H. aus dem Agrarfonds aufgebracht.

Für die Bindung der Regionalfondsmittel an die Gemeinschaftsaufgabe hatte die Bundesregierung formal die Zustimmung der neuen Länder eingeholt. Dies geschah derart, daß das Bundeswirtschaftsministerium die Wirtschaftsminister der neuen Länder und den Berliner Senator für Wirtschaft Anfang Dezember 1990 aufforderte, sich innerhalb einer Frist von vier Tagen zu der Bindung der Mittel des Regionalfonds an die

⁵³¹ In den alten Bundesländern wurde bis zu zwei Jahre über die Ausgestaltung von Operationellen Programmen diskutiert.

⁵³² Nur bei der Formulierung des Entwicklungsplanes für den Agrarfonds wurden die Länder beteiligt.

⁵³³ Vgl. John (1992), S. B.II.1.1 – B.II.1.6.

⁵³⁴ Vgl. Nägele (1996), S. 209.

Gemeinschaftsaufgabe zu äußern⁵³⁵. Aufgrund der Arbeitsbelastung und der erst im Aufbau befindlichen Verwaltungen war den neuen Ländern eine eingehende und kritische Prüfung nicht möglich. Auf diesem Weg konnte das Bundeswirtschaftsministerium die Regionalfondsmittel den Begehrlichkeiten der anderen Bundesressorts zunächst entziehen, obgleich auch andere Ministerien aufgrund des breiteren Förderspektrums des Regionalfonds diese Mittel durchaus hätten einsetzen können⁵³⁶. Auch die neuen Länder wurden somit quasi «überrannt». Mit Ostberlin war vermutlich von Beginn an ein gesonderter Kompromiß geschlossen worden, denn im Gegensatz zu den anderen Ländern war in dem Operationellen Programm für Ost-Berlin vorgesehen, daß 12,5 Prozent der EFRE-Mittel außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe für Umweltprojekte eingesetzt werden konnten.

Unter den Ländern wurden die Strukturfondsmittel im wesentlichen nach der Bevölkerungszahl verteilt. Die Kommission versuchte aber zusätzlich, die sektoralen Beschäftigungsanteile in den einzelnen Ländern und die landwirtschaftliche Nutzfläche zu berücksichtigen⁵³⁷.

2.5.2. Verhandlungsverlauf 1991

Zwischen der Bundesregierung und der Kommission bestand wie oben angedeutet kein Konsens hinsichtlich der Verwendung der Regionalfondsmittel. Die Kommission wollte anfangs ihren regionalpolitischen Ansatz etwas modifiziert auf die neuen Länder übertragen – ungeachtet dessen, daß statistische Barrieren eine vollständige Übertragung der Zielsystematik behinderten. Dagegen sah die Bundesregierung in ihrem Entwicklungsplanentwurf die komplette Bindung der Regionalfondsmittel an die Gemeinschaftsaufgabe vor, was sie damit begründete, daß mit der Bindung der EFRE-Mittel an ein bewährtes Instrument dessen Wirkung verstärkt würde und der administrative Aufwand in den Ländern gering gehalten werden könnte⁵³⁸.

2.5.3. Ergebnis: Kopplung EFRE/Gemeinschaftsaufgabe

Die Bundesregierung setzte sich gegenüber der Kommission weitgehend durch. Im Gemeinschaftlichen Förderkonzept für die EFRE-Interventionen wurde festgelegt, daß

⁵³⁵ Vgl. Nägele (1996) S. 210.

⁵³⁶ Vgl. John (1992) S. B.II.1.3.

⁵³⁷ Vgl. Kommission der EG (1991).

die «nationale Kofinanzierung von EFRE-Beihilfen (...) durch die `Gemeinschaftsaufgabe (Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur)` erfolgte»⁵³⁹. Dieses Ergebnis kann als geschickter Schachzug des Bundeswirtschaftsministeriums gewertet werden, dem sehr an der Bindung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe gelegen war. Folglich mußten sich die EFRE-orientierten Förderschwerpunkte an die inhaltlichen Ausrichtung der Gemeinschaftsaufgabe anpassen. Somit kam die Kommission der Bundesregierung bei der inhaltlichen Ausgestaltung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts sehr weit entgegen. Durch die Kopplung der Regionalfondsmittel an die Gemeinschaftsaufgabe wurde die Vergabe der Fördermittel doppelt eingeschränkt. Neben den Förderregeln der Gemeinschaftsaufgabe waren die Grundsätze für die Vergabe der Regionalfondsmittel zu berücksichtigen. Genehmigt wurden daher nur Fördermittelanträge, die einerseits die zentralen Vorgaben der Gemeinschaftsaufgabe, wie beispielsweise die Förderhöchstgrenze von 35 v.H., den Primäreffekt und die Beschränkung auf die förderfähigen Investitionen, erfüllten. Andererseits waren die Auflagen für eine genehmigungsfreie Förderung aus dem Regionalfonds einzuhalten, wie beispielsweise Größenbeschränkungen bei Infrastrukturprojekten auf ein Investitionsvolumen von 50 Millionen EURO und bei Vorhaben der gewerblichen Wirtschaft von 10 Millionen EURO. Nur auf Antrag genehmigte die Kommission gegebenenfalls auch größere Investitionsprojekte⁵⁴⁰.

Für dieses großzügige Vorgehen der Generaldirektion XVI als zuständiger Kommissionsbehörde können als Erklärung machtstrategische Überlegungen angeführt werden. Die Vermutung kann nicht ganz von der Hand gewiesen werden, daß die Kommission vor allem daran interessiert war, in Ostdeutschland mit einem eigenen Politikinstrument vertreten zu sein⁵⁴¹. Schließlich war es ein zentrales Anliegen der Generaldirektion für Regionalpolitik (GD XVI), welche in gewisser Weise eine Art

⁵³⁸ Vgl. Henseler-Unger (1993), S. 66.

⁵³⁹ Vgl. Kommission der EG (1991), S. 21.

⁵⁴⁰ Die Kommission steuerte von Anfang an allerdings gegen die Großprojekte durch entsprechend lange Bearbeitungszeiträume der Förderanträge. Sie vertrat die Ansicht, daß die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik (Gemeinschaftsaufgabe) in Ostdeutschland umfangreiche, kapitalintensive Investitionen hauptsächlich von Unternehmen, die vielfach bereits eine beherrschende Stellung auf dem westdeutschen Markt innehatten, bevorzugte. Vgl. Wenger (1993), S. 41. Infolge dieser Blockadepolitik sortierten die Landesregierungen nach ersten Erfahrungen mit der Kommission die Anträge entsprechend vor. Die sächsische Landesregierung stellte beispielsweise keinerlei Anträge mehr auf Genehmigung von Großprojekten - und finanzierte Projekte wie das VW-Werk Mosel nur noch aus der Gemeinschaftsaufgabe.

«Minderwertigkeitskomplex» bezüglich der Regionalpolitik in Deutschland hatte, sich durch aktive Politikgestaltung vor Ort zu legitimieren.

Dennoch war die starke Konzentration der Förderpolitik auf kapitalintensive Investitionen westdeutscher Großunternehmen und die ungenügende Berücksichtigung der Forschungs- und Technologieförderung in der Gemeinschaftsaufgabe, die sich eindeutig auf investive Maßnahmen bei Technologiezentren beschränkte, der Kommission von Anfang an ein Dorn im Auge. Aus Kommissionssicht bestand auch ein Förderbedarf bei den laufenden Kosten dieser Einrichtungen. Ein weiterer Kritikpunkt der Kommission war die mangelnde Berücksichtigung von umweltbezogenen Maßnahmen. Insbesondere die geringen Fördermöglichkeiten bei der Wiedernutzung von Konversionsflächen und Industriebrachen sowie die bevorzugte Förderung von Gewerbeflächen auf der grünen Wiese wurden von der Kommission kritisiert. Aus Sicht der Kommission war die Bonner Förderpolitik teilweise «nicht mehr zeitgemäß»⁵⁴².

Auch das Europäische Parlament kritisierte schon frühzeitig die Förderpolitik in den neuen Ländern allgemein und die Kopplung des EFRE an die Gemeinschaftsaufgabe im besonderen. Der Kulturausschuß des Parlaments forderte, daß die EU-Fördermittel entsprechend den Einsatzmöglichkeiten der Fondsverordnungen auch dem Kultursektor zugute kommen sollten⁵⁴³. Weiterhin bemängelte das Europäische Parlament die zu weite Streuung der Fördermittel. Jedes Finanzierungspaket der Gemeinschaft für die Ankurbelung der Wirtschaft sollte auf wenige, genau abgesteckte Zielbereiche konzentriert werden⁵⁴⁴. Das Parlament schlug die Einrichtung einer EU-Task-Force vor, um dies zu gewährleisten und um die Gemeinschaftsmaßnahmen besser koordinieren zu können. Denn dies war durch die Kopplung des Regionalfonds an die Gemeinschaftsaufgabe vollkommen vernachlässigt worden⁵⁴⁵.

⁵⁴¹ Vgl. Nägele (1996), S. 212.

⁵⁴² FAZ vom 22.06.1994, S. 15.

⁵⁴³ Vgl. Europäisches Parlament (1993), S. 11 und S. 46.

⁵⁴⁴ Vgl. Europäisches Parlament (1993), S. 11.

⁵⁴⁵ Vgl. Europäisches Parlament (1993), S. 13. Und vgl. Wiehler (1993).

3. EU-Regionalpolitik ab 1994 und der Konflikt um den Regionalfondseinsatz

Der Europäische Rat erkannte beim Gipfel in Edinburgh Mitte Dezember 1992 die neuen Bundesländer und Ost-Berlin - nach längeren Verhandlungen – als Ziel-1-Regionen an und schuf damit eine wichtige Rahmenbedingung für die zukünftige europäische Strukturpolitik (1994 bis 1999) in den neuen Ländern⁵⁴⁶.

Bereits 1993 war die Frage des zukünftigen Einsatzes der Regionalfondsmittel in Ostdeutschland stark konfliktgeladen. Der wichtigste Grund dieses Konflikts lag in der Unzufriedenheit der Kommission mit der in den neuen Ländern 1991 – 93 verfolgten Regionalpolitik der Gemeinschaftsaufgabe, in deren Rahmen die EFRE-Mittel eingesetzt waren. Die Programmierung 1993/94 für die Förderperiode 1994 bis 1999 der ostdeutschen EFRE-Mittel war somit hauptsächlich von dem Konflikt um die Frage Kopplung/Entkopplung der EFRE-Mittel von den Mitteln der Gemeinschaftsaufgabe geprägt. Da bereits in der Förderperiode 1991-93 die Kommission ihren Unmut über die Kopplung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe mehrmals zum Ausdruck gebracht hatte, konnte die deutsche Verhandlungsseite davon ausgehen, daß die Europäische Gemeinschaft in der zweiten Förderperiode nicht ohne weiteres eine Kopplung des Regionalfonds an die Gemeinschaftsaufgabe in der nächsten Förderperiode akzeptieren würde. Deshalb wird die Konfliktphase im folgenden chronologisch an dieser Kopplungsfrage ausgerichtet dargestellt.

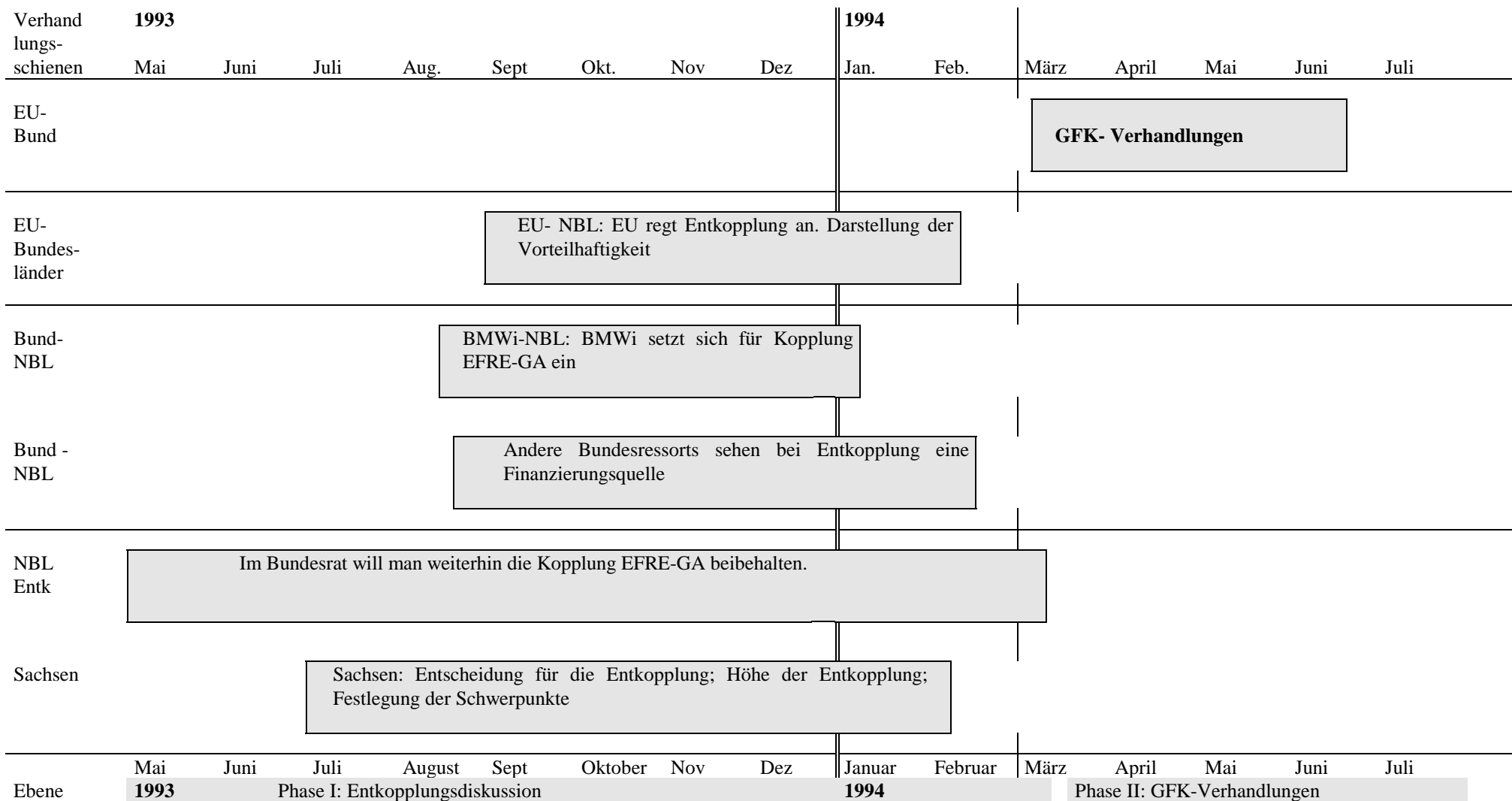
Die Abbildung 5 macht deutlich, welche entscheidende Rolle der Frage der Entkopplung der EFRE-Mittel von der nationalen Gemeinschaftsaufgabe bei dem Programmierungsprozeß 1993 innehatte. So wurden nicht nur auf allen drei politischen Ebenen Verhandlungen geführt, sondern auch zwischen den Ebenen (EU, Bund und Länder). Der Verhandlungsprozeß zur Kopplung nahm wesentlich mehr Zeit in Anspruch als die eigentlichen Verhandlungen zum Förderkonzept. Aus diesem Grunde

⁵⁴⁶ Manche Mitgliedstaaten standen zunächst auf dem Standpunkt, Deutschland sei reich genug und müsse nicht an den Ziel-1-Mitteln partizipieren. Alternativ zu der Einordnung Ostdeutschlands als Ziel-1-Gebiet wurde beispielsweise die Einrichtung eines Deutschlandsfonds diskutiert. Außerdem bestand Uneinigkeit bei der Einordnung Ost-Berlins als Ziel-1-Region. Berlin als Gesamtregion wäre nach den EU-Kriterien nicht im Rahmen von Ziel-1 förderfähig gewesen. Die Kommission und die

wird sich diese Arbeit ausführlicher mit der Kopplungsproblematik als dem eigentlichen Konzept auseinandersetzen.

Bundesregierung konnten bei der Ratstagung die Einstufung des gesamten Beitrittsgebiets als Ziel-1-Region durchsetzen.

Abbildung 5: Zeitliche Einordnung der GFK-Verhandlungen



Quelle: Eigene Darstellung

3.1. Die konfliktverstärkende Rolle Sachsens

Dem Freistaat Sachsen kam bei dem Konflikt um den Einsatz der EFRE-Mittel für die Förderperiode ab 1994 eine besondere Rolle zu, da er sich mit Nachdruck als erstes der neuen Länder um einen neuen Weg in der Regionalförderung Ostdeutschlands bemühte.

Die Kommission hatte Ende 1992 die Entwürfe für die neuen Strukturfondsverordnungen vorgelegt, die in der nächsten Förderperiode gelten sollten. Hier war die Ausweitung der Förderung auf Investitionen im Erziehungs- und Gesundheitswesen in den Ziel-1-Gebieten bereits vorgesehen. Dies war Anfang 1993 in Sachsen der Auslöser für eine erste intensive regierungsinterne Debatte über die Bindung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe. Das sächsische Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie forderte aufgrund der Möglichkeit, im Rahmen der Strukturfonds auch Investitionen im Gesundheitsbereich zu fördern, künftig auch hier Fördermittel einzuplanen. In die Diskussion schalteten sich weitere Ressorts ein. Dies waren insbesondere das Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung sowie das Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst. Schließlich klinkte sich auch das sächsische Staatsministerium der Finanzen ein und plädierte für die Entkopplung der Förderinstrumente. Dieses sah in der Entkopplung der Mittel eine Möglichkeit, die eigenen Ausgaben für Fördermittel ohne den Verlust von Bundes- und EU-Mittel zu reduzieren. Voraussetzung dafür war, daß der Fördermittelverlust des Wirtschaftsministeriums durch den Abzug der EFRE-Mittel nicht kompensiert wurde. Weiterhin sah das Finanzministeriums in der Möglichkeit, künftig Landesprogramme zu 75 v.H. aus EU-Mitteln zu finanzieren, einen weiteren Vorteil der Entkopplung, denn im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe war die Beteiligung auf 50 v.H. festgelegt. Für die anderen Ressorts bedeutete die Kofinanzierung ihrer Programme durch EFRE-Mittel dagegen, daß diese Programme zukünftig nicht ohne weiteres vom Finanzministerium oder dem Haushaltsausschuß des Landtags gestrichen werden konnten, da sonst EU-Mittel verloren gehen würden⁵⁴⁷.

⁵⁴⁷ Vgl. Nägele (1996), S. 214.

Gegen die Entkopplung optierte allein das Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit⁵⁴⁸.

Dem Bundeswirtschaftsministerium gelang es im Frühjahr 1993 bei einer Wirtschaftsministerkonferenz, die Wirtschaftsressortsvertreter aller Länder hinter der Gemeinschaftsaufgabe zu vereinigen. Hierbei wurde der Beschluß gefaßt, die Fördermittel des europäischen Regionalfonds ausschließlich zur Investitionsförderung im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe einzusetzen. Man argumentierte mit dem Stau förderfähiger Anträge in den Ost-Ministerien⁵⁴⁹ sowie der Gefahr von Reibungsverlusten und einer Verzettelung der Förderung bei einer Trennung der EFRE-Mittel auf unterschiedliche Ressorts⁵⁵⁰.

Aufkeimendes Interesse anderer Bundesressorts an den EFRE-Mitteln konnte das Bundeswirtschaftsministerium im Frühjahr 1993 parallel zur Wirtschaftsministerkonferenz durch ein Stillhalteabkommen innerhalb der Bundesregierung abwenden, denn anfangs hatten vor allem das Forschungsministerium, das Umweltministerium, das Bildungsministerium und das Bauministerium lebhaftes Interesse an den EFRE-Mitteln bekundet und für eine Entkopplung der Mittel plädiert⁵⁵¹.

3.2. Kritik am deutschen Entwicklungsplan

3.2.1. Kopplung

Mittelpunkt der Kritik der EU-Kommission am ostdeutschen Regionalentwicklungsplan war jedoch von Anfang an die vorgesehene Kopplung von Regionalfondsmitteln und den Einsatz der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe sowie die dahinter stehende Entwicklungsstrategie. Der Entwicklungsplan der Bundesregierung sah für den Einsatz

⁵⁴⁸ In Berlin wurden auch schon Anfang 1993 intensivere Überlegungen über die Kopplung der Förderinstrumente angestellt. Die Diskussion war angestoßen worden von der Erfahrung, daß aufgrund der engen Zweckbindung der Fördermittel für die gewerbliche exportorientierte Wirtschaft und der niedrigen Fördersätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe in Ost-Berlin 1992 nicht alle Baransätze gebunden werden konnten und das Land daraufhin im September 1992 50 Millionen DM der Fördermittel an Brandenburg abgeben mußte. Durch die Bindung der meisten Ost-Berliner EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe war dieser Effekt verstärkt worden.

⁵⁴⁹ Der Stau wurde aber vor allem verursacht durch die zu knappen Baransätze im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe.

⁵⁵⁰ Vgl. Tetsch (1994) S. 331.

des Regionalfonds im wesentlichen die beiden Säulen⁵⁵² der Gemeinschaftsaufgabe als komplexe Entwicklungsschwerpunkte vor. Die Kommission kritisierte, daß der Stimulierung privater Investitionen absolute Priorität beigemessen wurde und damit der inhaltliche Rahmen für den Einsatz der EFRE-Mittel weitgehend auf Fördertatbestände für Ziel 2- und Ziel 5b-Gebiete eingengt wurde. Die Kommission hielt dieser Konzentration der Fördermittel auf die Ansiedlung externer Investitionen den «erheblichen Bedarf an einer gezielten Förderung des endogenen Potentials» entgegen. Sie stellte fest, daß «die Besonderheiten des grundlegenden ökonomischen und sozialen Transformationsprozesses in Ostdeutschland beim Übergang von einer zentralen Planwirtschaft zur Marktwirtschaft im Entwicklungsplan (...) nur geringen Niederschlag» finden⁵⁵³.

Die Kommission verlangte daher von der Bundesregierung, daß lediglich rund die Hälfte der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe gebunden werden sollten. Außerdem sollten diese Mittel auf bestimmte Regionen und ausgewählte Förderbereiche konzentriert werden. Die andere Hälfte der Mittel sollte in Programme der Bereiche Umwelt, Forschung und Entwicklung, kleinere und mittlere Unternehmen und Stadtentwicklung fließen.

Das Bundeswirtschaftsministerium war jedoch nicht bereit, auf die Kopplung der europäischen mit den nationalen Mitteln zu verzichten und sah es als eine Anmaßung an, «für die neuen Länder von Brüssel aus die jeweils zweckmäßigsten Entwicklungsprioritäten zu setzen. (...) Ich halte dies für einen zentralistischen Ansatz, der massiv gegen den Grundsatz der Subsidiarität verstößt. Die notwendige Eigenständigkeit der Regionalpolitik der Länder drohte dadurch substantiell ausgehöhlt zu werden», argumentierte der für die Gemeinschaftsaufgabe zuständige Referatsleiter im Bundeswirtschaftsministerium, Friedemann Tetsch⁵⁵⁴.

3.2.2. Inhaltliche Fehler

Aber abgesehen von der Frage der Kopplung der EFRE-Mittel an die nationale Gemeinschaftsaufgabe übte die EU-Kommission vielfältige Kritik am

⁵⁵¹ Vgl. Nägele (1996), S. 215.

⁵⁵² Die beiden Entwicklungsschwerpunkte waren « (...) nämlich die Förderung von produktiven gewerblichen Investitionen zur Schaffung neuer und zur Erhaltung vorhandener Arbeitsplätze sowie die Förderung von Vorhaben zum Ausbau und zur Wiederherstellung der wirtschaftsnahen Infrastruktur.», Funkschmidt (1994).

⁵⁵³ Vgl. Kommission der EG (1993), S. 4.

⁵⁵⁴ Vgl. Tetsch (1994), S. 335.

Entwicklungsplan. So entsprachen die von den deutschen Behörden übermittelten Unterlagen sowie die zusätzlich erstellten Finanztabellen nach Ansicht der Kommission nicht den Mindestanforderungen der EU-Verordnungen. Der Regionalentwicklungsplan war zu wenig speziell verfaßt gewesen, verschiedene Punkte hatten ganz gefehlt und die neuen Strukturfondsverordnungen waren unberücksichtigt geblieben⁵⁵⁵. Aufgrund der Rechenschaftspflicht der EU-Kommission gegenüber anderen EU-Institutionen über die Vergabe und Verwendung der Gemeinschaftsgelder war diese darauf bedacht, daß die ihr vorliegenden Förderanträge den europaweit gültigen Voraussetzungen entsprachen. Dies war nach ihrer Aussage bei den deutschen Unterlagen nicht gegeben⁵⁵⁶, was wiederum zahlreiche Nachforderungen und Nachbesserungen notwendig machte und die Erstellung des Förderkonzepts verzögerte.

Die Kritik der Generaldirektion Regionalpolitik betraf nahezu sämtliche Bereiche des Entwicklungsplanes. Das kommissionsinterne Papier, in dem die Kritikpunkte zusammengefaßt waren, konnte als wahre Litanei bezeichnet werden. Kritisiert wurde

- die unzureichende Beschreibung der sozio-ökonomischen Lage in den neuen Ländern, die Vergleiche der neuen Länder mit anderen Ziel-1-Regionen «nahezu unmöglich» machte,
- die «willkürliche» Gewichtung der Bereiche im Analyseteil,
- die fehlende «qualitative Evaluierung der Ergebnisse der Aktionen des bisherigen Programmzeitraums» (hier vermißte die Kommission vor allem Aussagen zu Besonderheiten und Problemen bei der Übertragung der Gemeinschaftsaufgabe auf die neuen Länder, zu sektoralen Förderschwerpunkten in den Ländern sowie zu Branchen- und Betriebsgrößenstruktur der Zuwendungsempfänger).
- die unzureichende Thematisierung zu erwartender Probleme bei der Umsetzung von Gemeinschaftsvorschriften (bei der Beschreibung des Umweltzustandes in den neuen Ländern wurde kritisiert, daß im Regionalentwicklungsplan nicht auf die Übergangsvorschriften für die Einhaltung der gemeinschaftlichen Umweltvorschriften eingegangen wurde und daß trotz erkennbarer Defizite die

⁵⁵⁵ Interview 94.02.01, S. 1.

⁵⁵⁶ Interview 94.01.07, S. 6.

Strukturfondsmittel nicht eingesetzt werden sollten, um einen «Beitrag zur Einhaltung der in den Übergangsverordnungen genannten Fristen zu leisten»⁵⁵⁷).

- die fehlende Festlegung einheitlicher Entwicklungsschwerpunkte für die Fonds und
- der im Plan nicht erbrachte Nachweis über die Additionalität der Strukturfondsmittel⁵⁵⁸.

Ein Kommissionsbeamter, GD XVI: «Also die Pläne, die wir bekommen haben, waren schlecht geschrieben.»⁵⁵⁹

Darüberhinaus waren nach Aussagen der Kommission die zusätzlich übermittelten Finanztabellen ebenfalls in mehreren Punkten unvollständig. Sie enthielten ausschließlich Bundesmittel. Regionale (kommunale und Landes-) Mittel fehlten in der Übersicht. Dann umfaßten die in den Tabellen ausgeführten Teilgebiete nicht alle entwicklungsrelevanten Bereiche - zur Prüfung der Additionalität der EU-Mittel durch die Kommission war jedoch die Darstellung der Gesamtsumme unerlässlich. Schließlich waren die Preise auf der Grundlage unterschiedlicher Basisjahre berechnet worden - beispielsweise wurden Preise des Jahres 1992 für die im Zeitraum 1991 bis 1993 getätigten Ausgaben angesetzt und Preise des Jahres 1994 für die von 1994 bis 1999 vorgesehenen Ausgaben. Alle in die Finanztabelle einbezogenen Daten hätten dagegen konsistent und einheitlich auf der Grundlage der Preise des Jahres 1994 dargestellt werden müssen.

Eine Beamtin eines ostdeutschen Länderbüros in Brüssel bestätigte, daß die neuen Bundesländer sehr große Schwierigkeiten hatten.

Beamtin eines ostdeutschen Länderbüros: «Und was den Entwicklungsplan selbst anbelangt ..., damals war es das erste Mal, daß die Verwaltung der neuen Länder ein solches Vollkonzept schreiben mußte. Das hat riesige Schwierigkeiten gemacht. Die ersten Texte sind von der Kommission zwar gelesen, dann wieder zurückgegeben worden. `Nochmal´. Es hat sehr lange gedauert, ehe die Texte soweit waren, daß die Kommission sie auch als akzeptanzfähig gesehen hat. Das war ein sehr langwieriger Prozeß, wo die Wirtschaftsministerien der Länder federführend tätig waren für die einzelnen Teile.»⁵⁶⁰

⁵⁵⁷ Vgl. Kommission der EG (1993).

⁵⁵⁸ Vgl. Kommission der EG (1993).

⁵⁵⁹ Interview 96.01.02, S. 6.

⁵⁶⁰ Interview 96.03.04, S. 6.

Ein Beamter in einem ostdeutschen Länderbüro in Brüssel: «Wenn man sich auf die Seite der Kommission stellt: Da sagte die Kommission klipp und klar: `Das was die neuen Bundesländer

Auch weitere Beamte der GD XVI der EU-Kommission bestätigten, daß die Pläne den Qualitätsanforderungen nicht genügten und es demzufolge zu Verzögerungen kam⁵⁶¹.

Infolge der zahlreichen Nachbesserungen von deutscher Seite am eingereichten Entwicklungsplan, auch hinsichtlich einer Darlegung der Umweltsituation in Ostdeutschland, und des Nachweises der Additionalität der EFRE-Mittel wich das Gemeinschaftliche Förderkonzept, welches die Kommission aufbauend auf den Entwicklungsplan erstellte, teilweise erheblich von den ursprünglich eingereichten Regionalentwicklungsplänen ab.

Die Verwaltungen der neuen Länder waren teilweise aufgebracht über die Kritik der Kommission an den eingereichten Plänen. Ein befragter Fondsverwalter eines westdeutschen Bundeslandes gab dagegen an, daß die Kommission notwendigerweise an vielem, was man ihr vorlegte, teilweise aus Prinzip Kritik übte, um die Entscheidungsfristen in die Länge zu ziehen⁵⁶². Das sei ein altbekanntes Spiel, das die Kommission getrieben habe.

3.3. Konflikt gewinnt im Winter 1993/94 an Schärfe

Als der zuständige EG-Kommissar Bruce Millan noch vor der endgültigen Vorlage des Entwicklungsplans⁵⁶³ am 31. August 1993 in einem Schreiben an den Bundeswirtschaftsminister und an die Ministerpräsidenten der neuen Länder die

geliefert haben, entsprach nicht der Qualität, die wir wollten.» Interview 96.03.02, S. 4.

Ein Beamter eines ostdeutschen Länderbüros in Brüssel: «So, und dann hat die Kommission gesagt: `Die Dinge sind schlecht. Das verschiebt die Verhandlungen nach hinten hinaus`. Das ist so der ganze Grund. Das Problem ist: Wer sagt, was ist schlecht und was ist gut?» Interview 96.03.02, S. 7.

⁵⁶¹ *Ein Beamter der GD XVI: «Es gab eine ganze Reihe von Problemen, die dazu führten, daß die Programme nicht schnell genehmigt werden konnten, weil sie einfach von der Qualität her nicht so waren, wie sie sein sollten. Sie entsprachen also nicht den Vorschriften, nicht den Verordnungstexten. Ganz wichtige Dinge fehlten zum Teil und dann waren einige Programme mit höheren Summen versehen, als das ursprünglich von der Kommission vorgesehen war, weil die Deutschen meinten, sie müßten irgendwelche Zusagen, die da mal gegeben wurden, von sich aus in den Programmen berücksichtigen. Um das alles wieder zu reparieren und zu ergänzen, gab es Nachfragen. Das hat alles zu Verzögerungen geführt, die Pläne mußten also erst ergänzt werden.» Interview 96.01.04, S. 7.*

⁵⁶² Interview 94.01.02, S. 5.

⁵⁶³ 02.09.1993.

Kritikpunkte für eine erweiterte EFRE-Förderung vortrug und die Berücksichtigung der Aktionsfelder Umwelt sowie Ausbildungs- und Forschungsinfrastruktur anmahnte, gewann der Konflikt EFRE/Gemeinschaftsaufgabe an Schärfe. Drei Tage nach dem Brief von Millan legte das Bundeswirtschaftsministerium (am 02.09.1993) in Brüssel den an die neuen Strukturfondsverordnungen angepaßten Regionalentwicklungsplan vor. (Zu diesem Zeitpunkt begann auch die sechsmonatige Frist, innerhalb derer die Kommission über das Gemeinschaftliche Förderkonzept zu entscheiden hatte⁵⁶⁴.) Millans Schreiben fand zunächst in den Ländern Sachsen und Berlin Resonanz⁵⁶⁵. Diese hatten sich schon vorher mit der Kopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe auseinandergesetzt. Später engagierte sich auch Brandenburg für die Teilkopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe.

Das Bundeswirtschaftsministerium versuchte zunächst für die sechsmonatige Prüfphase des Regionalentwicklungsplans eine Stillhaltepolitik hinsichtlich eines breiten EFRE-Einsatzes durchzusetzen⁵⁶⁶. Dies wurde allerdings von den Ländern vereitelt. Die Kommission gewann somit durch die offen zutage getretene Uneinigkeit von Bund und Ländern einen zeitlichen Spielraum. Denn nun konnte sie argumentieren, daß Bund und Länder Kernbestandteile des Entwicklungsplans noch gar nicht definitiv entschieden hätten. Im Februar 1994 richtete EU-Kommissar Bruce Millan einen entsprechenden Brief an das Bundeswirtschaftsministerium, in dem er nachfragte, was denn nun bei der Kopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe gelte, die Bundes- oder die Ländermeinung.

In dem Konflikt zwischen den beiden neuen Ländern (Sachsen und Ostberlin) und der Kommission einerseits und dem Bundeswirtschaftsministerium andererseits übernahm

⁵⁶⁴ Artikel 10 Abs. 1 VO [EWG] 2082/93.

⁵⁶⁵ Die Bundesregierung hatte zwar versucht, Berlin im Regionalentwicklungsplan entgegenzukommen, und 6 Millionen EURO der EFRE-Mittel von der Bindung an die Gemeinschaftsaufgabe ausgenommen, die für ein Berliner Umweltprogramm vorgesehen waren. Vgl. Kommission der EG (1993), S. 3. Der Widerstand des Senats gegen die Bindung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe konnte aber offensichtlich dadurch nicht befriedigt werden. In der ehemals geteilten Stadt war es zu offensichtlich, daß sich aufgrund der Bindung von EFRE-Mitteln an die Gemeinschaftsaufgabe die Fördermodalitäten in Ost-Berlin und West-Berlin, das als Ziel-2-Region eingestuft war, deutlich unterschieden.

⁵⁶⁶ Vgl. Nägele (1996), S. 218.

für die Länder von Beginn an der sächsische Ministerpräsident Kurt Biedenkopf⁵⁶⁷ die Meinungsführerschaft. Der sächsische Ministerpräsident reiste im Herbst 1993 zweimal persönlich nach Brüssel, um mit dem zuständigen EG-Kommissar Bruce Millan und dem Kommissionspräsidenten Jaques Delors zu sprechen. Die westdeutschen Bundesländer hielten sich in dem Konflikt zurück. Die übrigen neuen Bundesländer waren bereit, sich den Vorstellungen des Bundes und damit der «Politik des goldenen Zügels» zu beugen⁵⁶⁸.

Das Bundeswirtschaftsministerium unterstrich seine ablehnende Haltung gegenüber einer Entkopplung, indem es einen Verlust der Mittel der Gemeinschaftsaufgabe für den Fall in Aussicht stellte, daß es zu einer Teilentkopplung kommen sollte⁵⁶⁹. Die neuen Bundesländer, die eine Entkopplung favorisierten, empfanden dies im «Kampf um die Osthilfe» zwar als direkte Bedrohung, ließen sich aber dadurch nicht einschüchtern.

Aber auch der Einfluß parteipolitischer Prägungen auf die Anatomie des Konflikts darf nicht unterschätzt werden. Es fällt auf, daß 1993 nicht nur das Bundeswirtschaftsministerium, sondern auch die Landesministerien von Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen (alles Länder, die eine Kopplung befürworteten) von FDP-Ministern geführt wurden. Dabei hatte die FDP in den Koalitionen unterschiedliches Gewicht. In Brandenburg mußte sie die Regierungsmacht mit Bündnis 90 und SPD teilen. In den übrigen Bundesländern regierte sie mit der CDU. In Sachsen-Anhalt und Thüringen war ihre Stellung sehr stark aufgrund der Wahlergebnisse der Landtagswahl 1990 und der nachfolgenden Bundestagswahl mit bis zu 20 v.H. der Wählerstimmen. In Mecklenburg-Vorpommern war dagegen ihr Stimmenanteil niedriger, aber nicht unbedingt ihr Einfluß⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ Eine entsprechende politische Leitfigur gab es in Brandenburg nicht, die auf die Entkopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe bestand. Dort arbeitete vor allem die «untere Ebene» der Staatskanzlei daran.

⁵⁶⁸ Die thüringische Europaministerin Christine Lieberknecht formulierte den einzigen Vorschlag, der aus den neuen Ländern kam, im Sommer 1993. Vgl. Lieberknecht (1994), S. 190 – 194. Ihre Idee war, statt der Strukturfonds für die neuen Länder einen speziellen «Transformationsfonds» einzurichten oder für die neuen Länder und weitere «ehemalige sozialistische Staaten und Regionen» ein «Ziel 1a» zu schaffen. Der Vorschlag wurde von den meisten Akteuren als Profilierungsversuch gewertet. Die Kommission hat den Vorschlag aber offenkundig geprüft – zumindest hat sich der zuständige Abteilungsleiter offiziell beim Bundeswirtschaftsministerium nach Sinn und Ausgestaltung des Vorschlags erkundigt.

⁵⁶⁹ Die Zeit vom 13.05.1994, S. 28.

Unterdessen hatte Bundeswirtschaftminister Günter Rexrodt einen «Brandbrief» an die Landeswirtschaftsministerien geschrieben, um sie auf die Gemeinschaftsaufgabe als «Ultima ratio der Förderpolitik» einzuschwören, nach dem Motto: «Was einst für den Westen gut war, ist jetzt gut für den Osten.»

Trotzdem scherte Sachsen aus und beschloß am 1. Februar 1994 im Kabinett den Teilausstieg aus der Kopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe⁵⁷¹. Der Beschluß des sächsischen Kabinetts war das Ergebnis einer intensiven Diskussion innerhalb der sächsischen Staatsregierung. Diese hatte bereits ein Jahr vorher begonnen und lief die ganze Zeit mit unterschiedlichen Akteuren. Anfangs war das Sozialministerium sehr aktiv. Es zog sich aber relativ bald aus der Diskussion zurück, da sich mit dem Gesundheitsstrukturreformgesetz eine andere Quelle für Investitionsmittel im Krankenhausbereich aufgetan hatte. Die anderen Fachministerien forderten dafür weiterhin eine breite Streuung der Strukturfondsmittel. Im Sommer 1993 verlangte somit das sächsische Umweltministerium dezidiert Fördermittel aus dem Regionalfonds für die Trinkwasser- und Abwasserinfrastruktur. Außerdem wurde das Wirtschaftsministerium vom Finanzministerium unter Druck gesetzt. Dieses (Finanzministerium) versuchte, Landesfördermittel durch EU-, Bundes- und Kommunalfördermittel zu ersetzen.

Der sächsische Ministerpräsident nutzte diese Situation der Uneinigkeit. Er konnte sich durch sein persönliches Engagement in Brüssel, in Sachsen und auch in der Bundes-CDU als politischer «Macher» profilieren. Darüber hinaus konnten mit dem Kabinettsbeschluß zur Teilkopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe einige Ressortchefs mit EU-Mitteln auf Kosten des Wirtschaftsministers «glücklich gemacht werden»⁵⁷².

Es fanden aber nicht nur zwischen den verschiedenen sächsischen Staatsministerien Auseinandersetzungen um die Bindung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe statt. Auch innerhalb des sächsischen Wirtschaftsressorts gab es Spannungen. Vor allem die Abteilung Verkehrswesen im Wirtschaftsministerium wollte etwas von den EFRE-Mitteln, was aber ohne großen Wirbel verhindert werden konnte. Allerdings drängt sich

⁵⁷⁰ Vgl. Nägele (1996), S. 219.

⁵⁷¹ Handelsblatt vom 21.03.1994, S. 4.

der Eindruck auf, daß die Abteilung für ihre Zurückhaltung eine gewisse Kompensation erhielt. Ende 1993 wurde für den Straßenbau ein Großteil der aufgrund der Verzögerungen bei der VW-Moselinvestition und der Konjunkturschwäche noch nicht ausgegebenen Infrastruktur-Fördermittel aus der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt.

Als das sächsische Kabinett die Teilkopplung der Fördermittel beschloß, war auch der Burgfrieden innerhalb der Bundesregierung gebrochen. Schon von Beginn der Diskussion an hatten insbesondere das Umwelt-, das Städtebau- und zeitweise auch das Forschungsressort Interesse an den Regionalfondsmitteln angemeldet. Das Umweltressort verfügte über keinerlei nennenswerte Fördermittel und wollte auf diesem Weg seinen Einfluß auf die Politikentwicklung deutlich steigern. So setzte sich der Bundesumweltminister Klaus Töpfer «übereinstimmend mit Länderkollegen und der EU dafür ein, auch ökologische Felder» mit den Strukturfondsmitteln zu berieseln⁵⁷³. Das Bundesforschungsministerium dagegen versuchte, einen Teil der EFRE-Mittel für die Forschungsförderung zu bekommen, weil das Ressort besonders stark von den Sparmaßnahmen betroffen war. Es zog sich später aber wieder aus dieser Konfliktarena zurück und setzte verstärkt darauf, die Forschungsförderung Ost aus dem Parteivermögen der SED mitfinanzieren zu können. Das Bundeswirtschaftsministerium konnte sich Anfang April 1994 nach einem Ressortgespräch der betroffenen Ministerien innerhalb der Bundesregierung mit seiner Kopplungsposition durchsetzen. Hier griff zum einen sicherlich die Kabinettsdisziplin und zum anderen leuchtete den anderen Bundesressorts die Argumentation des Wirtschaftsministeriums ein, daß eine Abkopplung des EFRE von der Gemeinschaftsaufgabe sicherlich nicht zur Stärkung der Bundesposition führen würde, sondern allein die Länder stärkte. So war beispielsweise nicht zu erwarten gewesen, daß die Landesumweltminister freiwillig einen Teil der Mittel an das Bundesumweltministerium abgetreten hätten.

3.4. Entkopplungs-Kompromiß bei den Verhandlungen im Sommer 1994

Obwohl die Auseinandersetzungen innerhalb und zwischen den beteiligten Regierungen sowie der Kommission schon über ein halbes Jahr offensiv geführt wurden (seit

⁵⁷² Vgl. Nägele (1996), S. 220.

⁵⁷³ Frankfurter Rundschau vom 31.03.1994, S. 15.

September 1993), begannen die Verhandlungen über die Ausgestaltung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts erst Ende März 1994. Nach den fondsverwaltenden Bundes- und Landesressorts traf sich die für die Verhandlungen gegründete Bund-Länder-Arbeitsgruppe erstmals mit Vertretern der EU-Kommission (am 29./30.03.1994), um Teile des vorliegenden Entwurfs zu diskutieren.

Die anschließenden Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept zogen sich über mehr als zwanzig Gremiensitzungen in unterschiedlicher Zusammensetzung und über eine Vielzahl informeller Kontakte hin, ehe eine Abstimmung erreicht werden konnte. Hierbei war die Frage der Entkopplung eines der wichtigsten Themen. Am 29. Juli 1994 unterzeichnete schließlich der EU-Kommissar Bruce Millan das Gemeinschaftliche Förderkonzept.

3.5. Analyse des Konflikts um die Kopplung

Die dargestellte Anatomie des Konfliktes um die Verwendung der EFRE-Mittel erklärt, weshalb die Verhandlungen bis zum Einsatz der Strukturfondsmittel so «sehr zeit- und ressourcenaufwendig wurden»⁵⁷⁴.

Für die vollständige Kopplung der EFRE-Mittel an die Gemeinschaftsaufgabe hatte sich vor allem das Bundeswirtschaftsministerium engagiert. Von den anderen Bundesressorts (Bundeskanzleramt, Finanzministerium) war es dabei jedoch nur halbherzig unterstützt worden. Auf Länderebene traten die Landwirtschaftsministerien für die Kopplung der Programme ein, konnten sich aber letztlich in den Länderkabinetten durchsetzen, die von einer konservativ-liberalen Koalition getragen waren.

Auf der Seite der Kopplungsbefürworter ließ sich ein relativ homogenes Interesse feststellen. Anders dagegen wichen die politischen Ziele der Kopplungsgegner stark von einander ab. Lediglich ihr machtstrategisches Ziel, mehr Einfluß zu erlangen, war deckungsgleich. Die zeitweise opponierenden Bundesressorts erhofften sich (wie die einzelnen Landesressorts) von der Entkopplung eine Stärkung des Einflusses durch die Verfügungsmacht über mehr Mittel. In Sachsen war auf Landesebene zu beobachten, daß der Ministerpräsident seine Machtstellung kabinetts- und parteiintern durch sein Engagement verbessern wollte. Der Finanzminister wollte sein Budget schonen und das

⁵⁷⁴ Vgl. Funkschmidt (1994).

jeweilige Fachministerium wollte sich die Verfügungsmacht über die EFRE-Mittel sichern. Und auch die EU-Kommission verfolgte mit dem Entkopplungsziel nicht nur fachpolitische Zielsetzungen, denn auch sie wollte mit der Teilentkopplung von EFRE und Gemeinschaftsaufgabe unter Umgehung des Bundes ihren Einfluß auf die Regionalpolitik in den neuen Ländern verstärken.

Die Verhandlungen über das Gemeinschaftliche Förderkonzept gestalteten sich entsprechend der Vielzahl der Partikularinteressen und der möglichen Konkurrenzen zwischen den einzelnen konkurrierenden Zielen besonders schwierig. Der multilaterale Abstimmungsprozeß hätte trotz dieser divergierenden Interessen deutlich kürzer sein können. Der Versuch des Bundeswirtschaftsministeriums, Kopplungsgegner in der Programmformulierungsphase weitgehend auszuschließen oder zu überrennen⁵⁷⁵, war einer der Faktoren, die verlängernd wirkten. Denn die entsprechenden Diskussionen wurden nach der offiziellen Einreichung des Regionalentwicklungsplans geführt und waren wesentlich zeitaufwendiger⁵⁷⁶. Der andere konfliktverlängernde Faktor waren die Verzögerungen bei der Bearbeitung des Regionalentwicklungsplanes in der Generaldirektion Regionalpolitik.

Bei der Befragung der beteiligten Verhandlungspartner wurde die Schuld für die Verzögerung jeweils bei der anderen Verhandlungsseite gesehen. Beispielsweise äußerte ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums, daß die Kommission die Schuld an dem verspäteten Beginn der Verhandlungen und deren langer Dauer hätte.

«Der Zeitpunkt ist in der Kommission entstanden. Ganz eindeutig. Und daß die Länder sich beklagen, das ist richtig.»⁵⁷⁷

Es ist jedoch unwahrscheinlich, daß die Kommission die Genehmigung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts bewußt derart verzögert hatte, um die Konflikte zu ihren Gunsten zu schüren. Die Verzögerung weist vielmehr darauf hin, daß auch innerhalb der EG-Kommission die Kopplung der Fördermittel umstritten war.

⁵⁷⁵ Die Umweltministerien in Bonn und den Ländern hatten bemängelt, daß sie «nur 24 Stunden» Zeit gehabt hätten, um auf den Regionalentwicklungsplan zu reagieren. Sie kritisierten, daß in dem Plan kaum Mittel für die Sanierung der Wasser- und Abwasserinfrastruktur vorgesehen waren. Handelsblatt vom 21.03.1994, S. 4.

⁵⁷⁶ Vgl. Nägele (1996), S. 222.

⁵⁷⁷ Interview 96.02.01, S. 3.

Im Verlauf dieser Auseinandersetzungen war es zu einer relativ langen «Sendepause» der Generaldirektion Regionalpolitik gegenüber Deutschland gekommen (September 1993 bis Februar 1994). So hatte die Kommission erst im August 1993 zunächst bei sechs Forschungsinstituten (unter anderem dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung) Gutachten zum Regionalfondseinsatz in den neuen Ländern in Auftrag gegeben. Die Gutachten hatten in ersten Fassungen sodann auch erst im Oktober 1993 vorgelegen. Kommissionsintern und mit den Gutachtern wurden die Ergebnisse dann bis Februar 1994 diskutiert. Dabei kam es auch in der Generaldirektion Regionalpolitik zu deutlichen Meinungsverschiedenheiten über die Kopplung von Mitteln des Regionalfonds an die Gemeinschaftsaufgabe. Denn auch zwischen den Generaldirektionen der EU gab es unterschiedliche Positionen zur Bindung der Fördermittel. Die Kommission vertrat aber nach außen geschlossen die Lockerung der Kopplung. Der Europäische Rechnungshof, der im Frühjahr 1994 die Bundesregierung aufgefordert hatte, die Kopplung der Mittel teilweise aufzuheben, um die Entwicklung von Basisinfrastrukturen wie Straßen, Eisenbahnen, Wasser- und Abwasserversorgung oder Müllentsorgung mit EU-Mitteln fördern zu können, unterstützte dabei die Kommission⁵⁷⁸. Im Gegensatz dazu ging das Europäische Parlament trotz seiner anfangs sehr kritischen Haltung zur Strukturfondsförderung in den neuen Ländern bei der Bewertung des Regionalen Entwicklungsplanes der Bundesregierung auf Distanz zur EU-Kommission. Der Ausschuß für Regionalpolitik diskutierte den Plan im Januar 1994 und bewertete ihn dagegen positiv.

Aufgrund dieser Abstimmungsprozesse konnte die Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI) erst im Februar 1994 mit der Überarbeitung der Entwicklungsplanentwürfe der Bundesregierung beginnen.

In Deutschland führte der Kompromiß zu einer teilweisen Entflechtung der Bundesländerbeziehungen im Bereich regionaler Politik. Die zunächst praktizierte Kopplung der Gemeinschaftsaufgabe an die Strukturfonds (1991 bis 1993) wurde für die neuen Länder fallen gelassen, um den größeren Einsatzbereich der Strukturfonds nutzen zu können. Seit 1995 galt für die ostdeutschen Länder eine «Flexibilitätsklausel», nach der

⁵⁷⁸ Die Zeit vom 13.05.1994, S. 28.

die EFRE-Mittel auch außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe eingesetzt werden konnten⁵⁷⁹. Für die Regionalpolitik in Ostdeutschland⁵⁸⁰ bedeutete dies, daß somit ab 1995 (dem Jahr ab dem die Flexibilitätsklausel wirksam wurde) eigentlich die Grundlage für eine Mehrebenenpolitik gelegt war.

4. Weitere Konfliktpunkte bei der Programmierung

Es gab insbesondere bei der Gestaltung des Ablaufs der Programmierung weitere Konfliktpunkte zwischen der deutschen und der europäischen Verhandlungsseite (mehrstufige Programmierung und Gestaltung der Operationellen Programme).

4.1. Arbeitsumfang der Programmierung

Der deutschen Verhandlungsseite war anfangs nicht klar, ob dem Programmierungsverfahren für die neuen Bundesländer das zwei oder dreistufige Programmierungsverfahren zugrunde gelegt werden sollte. Vor allem von den Länderwirtschaftsministerien, aber auch vom Bundeswirtschaftsministerium wurde diese Unsicherheit über den Modus der Programmierung kritisiert, denn auch in den Verordnungen standen hierzu keine eindeutigen Anweisungen⁵⁸¹. Aus Gründen der Vereinfachung erachtete das Bundeswirtschaftsministerium das verkürzte Verfahren für relevant, da dies eine Arbeitsstufe weniger enthielt und somit der Verwaltungsaufwand eingegrenzt werden konnte⁵⁸². Nach Einreichung des ostdeutschen Entwicklungsplanes stellte die Kommission im Herbst 1993 nachträglich klar, daß sie hier ein dreistufiges Planungsvorgehen wünsche und ein Förderkonzept erarbeiten werde, das gemeinsam abgestimmt werden müsse, ehe die Operationellen Programme zu schreiben seien. Im Folgenden wird der Konflikt um den Arbeitsumfang der Programmierung erläutert.

⁵⁷⁹ Vgl. Ast (1998a), S. 539.

⁵⁸⁰ In Westdeutschland lag der Sachverhalt anders. Dort waren bereits seit 1989 die EU-Mittel von der Gemeinschaftsaufgabe entkoppelt eingesetzt.

⁵⁸¹ Interview 96.02.01.

⁵⁸² Im Laufe der weiteren Programmierung und der Vorverhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept wurde die Frage zum Modus der Programmierung mehrmals aufgegriffen, weil die deutsche Seite die Erstellung eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts als nicht notwendig ansah und der Meinung war, mit Erarbeitung eines Operationellen Programmes werde man den Verordnungen gerecht. Das Bundeswirtschaftsministerium vertrat offiziell gegenüber der EU-Kommission die Ansicht, daß die Erstellung eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts nicht notwendig sei. In diesem Sinne informierte es die Wirtschaftsministerien der Länder.

Die Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI) vertrat die Meinung, daß das Mittelvolumen an Fondsgeldern, die in die ostdeutschen Länder flossen, zu hoch sei, als daß von einem dreistufigen Programmierungsverfahren ausgegangen werden könne. Sie begründete dies zum einen mit dem hohen Mittelvolumen, das in die neuen Länder floß. Es dürfte nur bei einer geringeren Förderung angewendet werden.

Ein Beamter des Bundesministeriums für Wirtschaft, der bei allen Verhandlungen anwesend war: «Es wurde uns ganz konkret gesagt: `Der Mittelbetrag ist zu hoch, und deshalb kann die Kommission dem verkürzten Verfahren nicht zustimmen`. Wir haben dann in den Verordnungstexten vergeblich gesucht, wo das festgeschrieben ist, und haben es aber akzeptieren müssen.»⁵⁸³

Einen anderen Grund für die Notwendigkeit eines dreistufigen Programmierungsverfahrens sah die Kommission in der unzureichenden Qualität des vorgelegten deutschen Regionalentwicklungsplanes⁵⁸⁴. Kommissionsbeamte gaben an, es hätten zu viele Informationen gefehlt (Zahlenangaben usw.) so daß die Kommission den Regionalentwicklungsplan nicht direkt als Basis für die Erstellung der Operationellen Programme hätte nehmen können. In den Gesprächen wurde dies auch von Länderseite bestätigt⁵⁸⁵.

Das Aufheben, das das Bundeswirtschaftsministerium offiziell gegenüber der Kommission machte, verdient eine gesonderte Betrachtung. In den Expertengesprächen gaben Kommissionsvertreter der damit betrauten Generaldirektionen an, der Protest des Bundes habe in keinem Verhältnis zu der Mehrarbeit gestanden, die dem Mitgliedstaat Deutschland durch das erweiterte Programmierungsverfahren entstanden war. Schließlich war die Erarbeitung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts alleinige Aufgabe der Kommission. Die nationalen Verwaltungen brauchten lediglich Zuarbeiten zu erledigen. Den Ländern oblag im zwei- oder dreistufigen Verfahren jeweils derselbe Arbeitsaufwand, nämlich die Erstellung der Pläne und der Operationellen Programme.

Zum Protest des Bundes während der Verhandlungen, als die EU-Kommission doch auf dem dreistufigen Verfahren beharrte, äußerte ein Beamter der EU-Kommission: «Es wurde aber von der Bundesregierung

⁵⁸³ Interview 96.02.01, S. 2.

⁵⁸⁴ Interview 94.02.01, S. 7.

⁵⁸⁵ *Ein ostdeutscher Beamter: «Da gab es dann wohl Schwierigkeiten bei der ganzen Geschichte mit der Qualität dieser Sachen, die da drin standen. Und dann hat sich das ganze verzögert». Interview 94.02.01, S. 7.*

auch so hingestellt, daß das ein Schwerpunkt des Konflikts war.»⁵⁸⁶

Der Unterschied zwischen einem zwei- und einem dreistufigen Verfahrens läge lediglich in der Tatsache, daß beim dreistufigen Verfahren das Gemeinschaftliche Förderkonzept zu verhandeln war, während beim zweistufigen Verfahren die Operationellen Programme verhandelt werden müßten. Insofern war der zeitliche Unterschied zwischen einem zwei- und einem dreistufigem Programmierungsverfahren nicht erheblich⁵⁸⁷.

4.2. Ausgestaltung der Operationellen Programme

Analog der Frage nach Zwei- oder Dreistufigkeit der Programmierung der Ziel-1-Förderung in Ostdeutschland gehörte auch die Frage der Ausgestaltung der auf dem Förderkonzept aufbauenden Operationellen Programme inhaltlich nicht eigentlich zu den Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept (in diesen Verhandlungen sollte es klassischerweise um Förderschwerpunkte und Mitteleinsatz gehen). Dennoch wurde sie ausführlich in der Verhandlungsphase diskutiert.

Normalerweise hat die Kommission per Anordnung vorzugeben, wie das Profil der zu erstellenden Operationellen Programme auszusehen hat. In der ersten Förderperiode in Ostdeutschland (1991 bis 1993) hatte sie den verantwortlichen Länderressorts aufgrund der Sondersituation nach der Wende zugestanden, nach europäischen Fonds getrennte Operationelle Programme zu erstellen. Dies hatte zur Folge, daß es kaum zu Kooperation zwischen den Ressorts gekommen war. Die Kommission verwies aber ausdrücklich auf den integrativen Ansatz bei der Programmierung, den sie normalerweise seit der Reform der Strukturpolitik 1988 forderte, und daß der Verzicht darauf aus gegebenem Anlaß in Ostdeutschland eine Ausnahme darstellte⁵⁸⁸. Den ostdeutschen Länderverwaltern war dies bei der Programmierung 1994 offensichtlich nicht geläufig. Sie gingen davon aus, daß auch für die neue Förderperiode Programme erstellt würden, in denen die Strukturfonds getrennt voneinander ausgewiesen werden könnten. Daraufhin wurden die Operationellen Programme selbst zu einem

⁵⁸⁶ Interview 96.01.03, S. 4.

⁵⁸⁷ *Ein Kommissionsbeamter, GD V: «Obwohl es in dem Zeitraum selber keinen so großen Unterschied macht. Es hört sich zwar komplizierter an, aber wenn man das Förderkonzept schon mal hat, dann sind die Operationellen Programme nur noch eine `Rausfolgerung`.» Interview 96.01.03, S. 4.*

Hauptstreitpunkt bei den Verhandlungen. Die deutschen Verhandlungspartner stellten sich zum einen auf den Standpunkt, dieser Ansatz sei nicht explizit von der Kommission gefordert worden, zum anderen bezweifelten sie die Vorteilhaftigkeit der Multifonds-Programme⁵⁸⁹. Erst nach relativ zähen Verhandlungen konnte ein Kompromiß gefunden werden.

4.2.1. Nachdruck der Forderung

Die EU-Kommission forderte einen integrierten Einsatz mit überschneidend angelegten Operationellen Programmen der europäischen Fondsmittel (beispielsweise ein EFRE-Programm, in dessen Rahmen auch ESF-Mittel eingesetzt wurden), weil sie sich davon eine bessere Kooperation und eine höhere Fördereffizienz bei der Umsetzung der Programme in Ostdeutschland erhoffte. Das deutsche Ressortsystem und die nach Ressorts versäulte Verwaltung sollten aufgeweicht werden.

Die «Kopplung» der Mittel des Regionalfonds und des Landwirtschaftsfonds von 1991 bis 1993 an die Gemeinschaftsaufgabe führte dazu, daß bis 1994 keinerlei Anlaß zur Koordination zwischen den Fondsverwaltern unterschiedlicher Ressorts auf Landesebene bestand. Die zuständigen Stellen gewöhnten sich an eine «versäulte» Implementation im ersten Förderzeitraum. Im Programmplanungszeitraum 1993/94 bereitete es den Landesressorts aus diesem Grund erhebliche Schwierigkeiten, der Forderung der Kommission nach mehr Kooperation nachzugeben und bestehende Differenzen abzubauen, die sich in den ersten Jahren gebildet und verfestigt hatten.

Auf der anderen Seite unterließ es die EU-Kommission, die neuen Länder rechtzeitig darauf hinzuweisen, wie sie sich die Gestaltung der Operationellen Programme vorstellte. Erst Mitte April 1994⁵⁹⁰ erinnerte die Kommission das Bundeswirtschaftsministerium explizit an ihre Vorstellung über integrierte Ansätze: Die Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI) wollte jeweils ein Multifondsprogramm für alle drei Fonds pro neues Bundesland vorgelegt bekommen. Die

⁵⁸⁸ Interview 96.01.02

⁵⁸⁹ Multifonds-Programme stellen Operationelle Programme dar, die einen gleichzeitigen, koordinierten Einsatz der drei Strukturfonds (ESF, EFRE, EAGFL) gewährleisten. In der Förderperiode 1991 bis 1993 gab es in Ostdeutschland lediglich ein Operationelles Programm je Bundesland, das sich aus je einem Singelfonds-Programm des EFRE, des ESF und des EAGFL zusammensetzte. Hierbei war kein integrativer Einsatz der verschiedenen Fonds geplant worden.

Strukturfondsinterventionen sollten integriert auf räumliche und sachliche Schwerpunkte wirken⁵⁹¹. Das Bundeswirtschaftsministerium vertrat die Meinung, die Kommission hätte frühzeitig mit dieser Forderung auf die neuen Länder zukommen sollen. Die Fondsverwalter der neuen Länder hätten fälschlicherweise vorausgesetzt, daß sie Programme getrennt nach Fonds aufstellen könnten. Daß die Kommission generell integrierte Ansätze angestrebt hatte, war bekannt gewesen; wie sich das aber auf die Umsetzung auszuwirken hatte, war von der Kommission zu keiner Zeit schriftlich vorgelegt worden⁵⁹².

Die Länderverwaltungen, welche vom Informationsfluß des Bundeswirtschaftsministeriums abhingen, wurden im April 1994 durch das Bundeswirtschaftsministerium von der Forderung der Kommission nach Multi-Fonds-Operationellen Programmen in Kenntnis gesetzt. Zu dieser Zeit erstellten die entsprechenden Ressorts der Länderwirtschaftsministerien bereits auf ein früheres Anraten des Bundeswirtschaftsministeriums hin jeweils nach Fonds getrennte Programme, und die Vorlagen der Operationellen Programme waren in fast allen Ländern bereits fertiggestellt. Für die Fondsverwalter kam dieser Wunsch der Kommission daher unerwartet. Um der Forderung nachzukommen, hätten sie alle Programme nochmals aufbrechen und neu zusammenstellen müssen. Das hätte zum einen einen erheblichen Mehraufwand und zum anderen einen großen Verwaltungsaufwand bei der eigentlichen Abwicklung bedeutet.

Ein Fondsverwalter über die Verhandlungen: «Ich erinnere mich noch gut an einen Punkt, wo ich dann gesagt habe: `Also wissen Sie was, es ist ja nicht nur für uns eine enorme zusätzliche Verwaltungsarbeit, sondern auch für die Kommission`. Und da sagte der Kommissionsvertreter nur: `Wir wissen das, aber das interessiert bedauerlicherweise niemanden`.»⁵⁹³

⁵⁹⁰ Interview 94.01.01, Interview 94.01.04, Interview 94.01.07.

⁵⁹¹ Beispielsweise wurden im ländlichen Raum Existenzgründungen im gewerblichen Bereich durch EFRE, Einstellungsbeihilfen für Beschäftigte durch ESF, Dorferneuerung durch EAGFL gefordert.

⁵⁹² *Ein BMWi-Beamter, der an den Verhandlungen teilnahm: «Das ist ja nirgends festgeschrieben. Es wird immer nur von dem integrierten Ansatz der drei Fonds gesprochen. Daß sich das so auswirkt auf solche komplizierten Operationelle Programme, das war uns nicht bekannt.» Interview 96.02.01, S. 2.*

⁵⁹³ Interview 94.01.01, S. 4.

Ein anderer Fondsverwalter: «Die EU-Kommission hat eben gewisse Idealvorstellungen, die sie

Die Kommission schilderte die Situation im Frühjahr 1994 aus einem anderen Blickwinkel. Sie konnte nicht nachvollziehen, weshalb ihre Forderung nach einen integrierten Ansatz der Fondsgelder unerwartet gekommen sein sollte, hatte sie doch schon in den Reformverordnungen 1988 und erneut 1993 die Integration festgeschrieben. Seit Beginn der Programmierung hatte die Kommission ständig auf Integration verwiesen. Sie hatte 1991 bei den neuen Ländern gezwungenerweise im Rahmen der Sonder-Programmierung auf die Umsetzung verzichtet, weil man eine zügige finanzielle Hilfe für die neuen Länder anstrebte.

In der Generaldirektion Regionalpolitik unterstellte man dem Bundeswirtschaftsministerium eigene Interessen und hegte den Verdacht, daß der Bund ihre nachdrückliche Forderung an die neuen Länder nicht weitergeleitet habe um somit eigenen Interessen⁵⁹⁴.

Ein befragter Kommissionsbeamter, GD XVI, der an fast allen Verhandlungsrunden teilgenommen hatte: «Also das war auch so eine Verhandlungsgeschichte. Die Kommission wollte von Anfang an – und das hat sie auch von Anfang an dem Bund gegenüber gesagt – einen integrierten Ansatz.»⁵⁹⁵

4.2.2. Synergie und Verwaltungsstruktur

Das Bundeswirtschaftsministerium und die Fondsverwalter der neuen Länder hatten insbesondere zwei inhaltliche Einwände gegen den integrativen Ansatz.

Zum einen vertraten sie die Ansicht, daß man Synergie nicht per Zwang generieren konnte und sie sich nur auf freiwilliger Basis vor Ort entwickeln konnte, angesichts von Ressorts- und Kompetenzstreitigkeiten auf Länderebene.

Ein BMWi-Beamter: «Wir haben ja auch nichts gegen Synergien, bloß die können nicht vom Programm her entstehen. Ich hab` da ein gutes Beispiel in Brandenburg Da hat sich in der Landwirtschaft vor Ort eine Koordinierung in den Kommunen ergeben. Die haben da irgendwelche Gruppen eingerichtet, die sich zusammensetzen bei den Förderanträgen und sagen: Hier können wir die Fonds gemeinsam einsetzen für ein konkretes Projekt ... Und das ist aus meiner Sicht der Synergieeffekt. Nicht ein geschriebenes Papier, wo die drei verschiedenen Fonds reingesteckt werden.»⁵⁹⁶

«Manche Ressorts könnten nun mal nicht miteinander reden, was ein schreckliches Theater bedeutet. Und dann schießt die Kommission jeden Zahlungsantrag wieder zurück, weil der Ausgabenstand nicht in

durchsetzen will, ob es nun verwaltungstechnisch sinnvoll ist oder nicht, das interessiert sehr wenig»

Interview 95.01.01, S. 12.

⁵⁹⁴ Interview 96.03.04, S. 17.

⁵⁹⁵ Interview 96.01.01, S. 2.

Ordnung ist.»⁵⁹⁷

Zum anderen befürchteten die Wirtschaftsministerien der Länder und das Bundeswirtschaftsministerium, daß die integrative Programmierung die vorhandene Verwaltungsstruktur aushebeln könnte und es zudem zu einem untragbaren Verwaltungsmehraufwand sowohl bei der Programmierung als auch der Umsetzung (durch Verdopplung oder Verdreifachung der Zahlungsanträge) kommen könnte. Wie in anderen Mitgliedstaaten (beispielsweise Portugal) sollte für die neuen Länder die Möglichkeit offengehalten bleiben, auch nicht-integrierte Programme vorzulegen. Die deutsche Verhandlungsseite wehrte sich somit prinzipiell gegen die integrierte Programmierung. Man wollte den Operationellen Programmen nur in solchen Fällen ein integrierter Ansatz akzeptieren, in denen die Länder dies für notwendig hielten. Man bestand daher darauf, daß die Programme jeweils fondsbezogen und mit möglichst geringem Verwaltungsaufwand abgewickelt und abgerechnet werden konnten. Nur für den Fall, daß eine getrennte Abwicklung pro Fonds und Land sichergestellt werden könnte und ein schneller Beginn der EU-Förderung erreicht würde, wären sie bereit, dennoch Multifonds-Programme zu erstellen⁵⁹⁸.

Weiterhin ist darauf hinzuweisen, daß der integrative Ansatz in der europäischen Regionalpolitik, den insbesondere Kommissar Bruce Millan befürwortete, auch innerhalb der EU-Kommission nicht unumstritten war. Schließlich hätten integrierte Programme auch eine Verkomplizierung für die Kommission bedeutet, denn aufgrund der hohen Strukturfondsbeiträge für die neuen Bundesländer (z.B. Sachsen über 2 Mrd. EURO EFRE-Mittel) wären bei der Kommission bei den Strukturfondsbeträgen komplizierte Entscheidungsverfahren notwendig geworden.

Ein Kommissionsbeamter, GD V: «... das hat der Kommissar für regionale Entwicklung – Bruce Millan - ... dem schwebte das vor. Der wollte integrierte Programme. Das war dann natürlich auch die offizielle Position der Kommission am Schluß. Ich meine, hier gab es dann auch untereinander verschiedene Ansichten.»⁵⁹⁹

⁵⁹⁶ Interview 96.02.01, S. 6.

⁵⁹⁷ Interview 96.02.01, S. 7.

⁵⁹⁸ Die Wirtschaftsressorts der Länder könnten dann ebenfalls Multifonds-Programme akzeptieren und müßten die länderbezogene Gesamtverantwortung für die Erarbeitung übernehmen. Die ESF- und EAGFL-Ebene der Länderverwalter lehnen anfangs diese Programme ab, woraufhin sich eine fondsübergreifende Arbeitsgruppe damit befaßt, Interview 94.04.97, S. 10.

⁵⁹⁹ Interview 96.01.03, S. 5.

4.2.3. Verhandlungsverlauf zu den integrierten Programmen

Während der ersten Verhandlungsrunden zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept ergaben sich hitzige Diskussionen zu den Multi-Fonds-Programmen. Ende April 1994 schien schließlich eine gewisse Annäherung zwischen der EU-Kommission und dem Bundeswirtschaftsministerium nicht mehr ausgeschlossen. Die Kommission änderte ihre Forderung nach globalen Multifondsprogrammen ab und bestand nur noch auf Multifonds-Programmen für Einzelbereiche, wie das auch in anderen Mitgliedstaaten der Fall war.

Aber vorab diskutierte die Kommission bei hohen EFRE-Summen generell drei mögliche Varianten für die Programmierung der Förderung in Ostdeutschland. Die erste Variante bestand aus drei fondsbezogenen Programmen pro Bundesland (Singlefondsprogramme), die zweite Variante aus einem Multifondsprogramm pro Land (eventuell mit Einzelentscheidungen pro Fonds) und die dritte Variante aus Kombinationen von Multifondsprogrammen und Singlefondsprogrammen⁶⁰⁰. Deutschland machte klar, daß es die erste Variante vorzog⁶⁰¹. Daraufhin gestattete die Kommission zusätzliche «Singlefondsprogramme», um die Förderbeträge der EU-Kommission pro Entscheidung zu reduzieren⁶⁰².

Die Meinungsverschiedenheiten zu den Multifonds-Operationellen Programmen ebten aber trotz der Andeutung eines Kompromisses im April 1994 bis Anfang Juni nicht ab. Die Kommission beharrte weiterhin auf dem integrierten Einsatz der EFRE-Mittel, die Länder dagegen auf Integration bei strikt fondsbezogener Abwicklung. Dann schalteten sich die Staatskanzleien der neuen Länder als Vermittler ein. Schließlich wären die Neuen Bundesländer nicht grundsätzlich gegen einen integrierten Ansatz. Der gebündelte Einsatz der Fonds sollte nur dort erfolgen müssen, wo Synergieeffekte nachweislich erzielt werden könnten. Sie machten erneut deutlich, wie wichtig die Möglichkeit für die ostdeutschen Länder wäre, auch nach strikt fondsbezogenen

⁶⁰⁰ Beispielsweise ein Multifondsprogramm für Förderung im ländlichem Raum (EFRE+ESF+EAGFL) und ein Singlefondsprogramm für EFRE-, ESF, EAGFL-Einsatz.

⁶⁰¹ Interview 94.01.01, S. 5.

⁶⁰² Die Länder überprüften aber auch andere Varianten und erarbeiteten in Abstimmung mit den anderen Fondsverwaltern Vorschläge, die bei Förderschwerpunkten, Mittelausstattung und Abwicklungsmodalitäten für Multifonds- bzw. Singlefondsprogramme weitestgehend den Bedürfnissen des jeweiligen Landes angepasst waren. Aus der Sicht des Freistaates Sachsen kam ein integrierter Ansatz «Ländlicher Raum» in Frage. Das sächsische Landwirtschaftsministerium und das Ministerium für Wirtschaft und Arbeit verständigten sich zu dieser Frage.

Programmen zu arbeiten. In diesem Falle würden beim Regionalfonds und dem Landwirtschaftsfonds sowie dem Sozialfonds durch entsprechende, finanziell untersetzte Querverweise in ihren Programmen die Integration der Maßnahmen im ländlichen Raum dokumentieren.

4.2.4. Kompromiß

Die EU-Kommission und die deutschen Verhandlungspartner einigten sich Mitte Juni 1994 auf einen Kompromiß, bei dem die Kommission einen integrierten Ansatz der Fonds durchsetzte, die Fonds in den integrierten Operationellen Programmen aber getrennt abgerechnet wurden.

Ein Vertreter der Kommission dazu: «Und zum Schluß sind fast alle vom Stuhl gefallen, und wir haben diesen Kompromiß gemacht, d.h. wir haben jetzt Operationelle Programme, wo wir die Fonds getrennt abrechnen. Die Programme selber geben die Garantie, daß jeweils im Bereich z.B. des EFRE auch Mittel des ESF eingesetzt werden.»⁶⁰³

Für die Programmierung bedeutete dies, daß die bereits erstellten Programme lediglich geringfügig zu ändern waren⁶⁰⁴.

Ein sächsischer Fondsverwalter: «Im Endeffekt ist es ja dann so gewesen, daß wir zwar die Programme so eingereicht haben, wie sie waren, dann aber Querverweise auf die anderen Fonds im Anhang gemacht haben.»⁶⁰⁵

Übertragen auf die sieben Schwerpunkte der Ziel-1-Förderung in Ostdeutschland stellte sich das Gemeinschaftliche Förderkonzept als integrativer Ansatz wie folgt dar:

Schwerpunkt 1: Förderung produktiver Investitionen und ergänzender Infrastrukturen.

Hierfür werden aus dem EFRE 2,4 Mrd. EURO und aus dem ESF 55 Mio. EURO eingesetzt.

Schwerpunkt 2: Förderung von Klein- und Mittelunternehmen.

Hierfür werden 2,1 Mrd. EURO aus dem EFRE und 250 Mio. EURO aus dem Sozialfonds eingesetzt.

Schwerpunkt 3: Förderung von Forschung, technischer Entwicklung und Innovation.

Dafür sind aus dem EFRE 500 Mio. EURO und aus dem ESF 100 Mio. EURO vorgesehen.

⁶⁰³ Interview 96.01.01, S. 3.

⁶⁰⁴ Interview 96.03.04, S. 15.

⁶⁰⁵ Interview 94.01.07, S. 1.

Schwerpunkt 4: Umweltverbessernde Maßnahmen.

Dafür werden 0,8 Mrd. EURO aus dem EFRE und 300 Mio. EURO aus dem ESF bereitgestellt.

Schwerpunkt 5: Menschliche Ressourcen, berufliche Aus- und Weiterbildung sowie Förderung der Beschäftigung.

Für diesen Schwerpunkt wird der EFRE rund 600 Mio. EURO, der ESF 3,1 Mrd. EURO einsetzen.

Schwerpunkt 6: Landwirtschaft, ländliche Entwicklung und Fischerei.

Für diesen Schwerpunkt soll der EFRE 400 Mio. EURO, der ESF 100 Mio. EURO und der Agrarfonds 2,6 Mrd. EURO einsetzen.

Schwerpunkt 7: Technische Hilfe.

Hier werden 80 Mio. EURO aus dem EFRE, 180 Mio. EURO aus dem ESF und knapp 40 Mio. EURO aus dem Agrarfonds eingesetzt.

Die Zahlenangaben machen deutlich, daß der sogenannte integrierte Einsatz der Strukturfonds für einzelne Maßnahmenfelder dazu führte, daß Großbeträge aus einem Fonds mit relativ kleinen Beträgen aus einem anderen Fonds kombiniert wurden.

Das Bundeswirtschaftsministerium war mit diesem Kompromiß nicht zufrieden. Man befürchtete sehr starke Komplizierungen bei der Abwicklung, die in keinem Verhältnis zu dem Gewinn an Förderentwicklung stünden⁶⁰⁶. Die Handhabung wäre sehr schwierig, und es wäre fraglich, ob die von der Kommission beschworenen Synergieeffekte eintreten würden⁶⁰⁷, denn bei der Umsetzung der Programme müßten die Fonds wieder getrennt werden, weil die Behörden, die sie abwickeln, separat handelten. So wurde der Agrarfonds im Landwirtschaftsministerium und den nachgeordneten Einrichtungen, Ämtern für Landwirtschaft und ländliche Neuordnung abgewickelt, während der Sozialfonds im Sozial- oder Wirtschaftsministerium und über Prüf- und Consultstellen und der EFRE zum Großteil über die Regierungspräsidien abgewickelt wurden⁶⁰⁸.

Ein anderer Fondsverwalter: «Es wird aber weder durch die Multifonds-OP noch durch die Aufteilung der Fördertatbestände nach dem neuen GFK eine einzige DM effektiver ausgereicht als früher.»⁶⁰⁹

⁶⁰⁶ Vgl. Fundschmidt (1994), S. 15-18.

⁶⁰⁷ Interview 94.01.07, S. 2.

⁶⁰⁸ Interview 94.01.07, S. 1.

⁶⁰⁹ Interview 94.01.01, S. 16.

4.3. Verteilung der EFRE-Mittel auf die Bundesländer

Der Verlauf der Verhandlungen zum Förderkonzept wurde überwiegend von Themen bestimmt, die eigentlich nur indirekt mit dem Inhalt des Förderkonzepts zu tun hatten. Es fällt auf, daß auch Verhandlungen, die in anderen Verhandlungsarenen angesiedelt waren, den Verlauf der Verhandlungen zum Förderkonzept beeinflussten.

Die Verteilung der EFRE-Mittel auf die neuen Länder zählte zu solchen nachgeordneten Verhandlungsarenen. Diese Verhandlungen zur Verteilung der Mittel des Regionalfonds waren auf Ebene der Bundesländer lokalisiert, wo die länderinterne Abstimmung über den Verteilungsschlüssel auf die ostdeutschen Länder und Ostberlin verhandelt wurde, und hätten zeitlich vor dem Beginn der Verhandlungen zum Förderkonzept abgeschlossen werden müssen. Dieser Verteilungsschlüssel und die damit verbundenen Zahlenangaben zum Regionalfonds mußten in das Gemeinschaftliche Förderkonzept einfließen. Beide Verhandlungsarenen waren insofern quasi miteinander verzahnt.

Die Verhandlungen um den Verteilungsschlüssel der EFRE-Mittel waren nicht an den Beginn der Verhandlungsphase zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept gebunden und hätten unabhängig davon theoretisch bereits im Februar entschieden werden können. Auch war die Problematik der Verteilungsvariante für die EFRE-Mittel bereits in den Vorgesprächen zu den Begleitausschußsitzungen des Förderkonzepts auf Bundes- und Länderebene besprochen worden, wo nach Angaben des Bundeswirtschaftsministeriums vereinbart worden war⁶¹⁰, den Regionalentwicklungsplan mit einer Mittelaufteilung nach Einwohnerzahlen der Kommission vorzulegen und eine neue Verteilung nach Arbeitsmarktbelastung in die Verhandlungen über das Gemeinschaftliche Förderkonzept einzubringen. Im ersten Verhandlungsgespräch mit der Kommission am 14.04.94 signalisierte die Kommission Bereitschaft, die Vermittlung nach Einwohnerzahlen, wie im Regionalentwicklungsplan vorgesehen, zu akzeptieren. Gegen diese Vereinbarungen wurden aber nachträglich Vorbehalte von einigen Ländern erhoben. Die Länder konnten sich aber nicht darauf einigen. Der Verhandlungsprozeß über die Verteilung der EFRE-Mittel auf die Länder zog sich hin bis Mitte Mai 1994, zwei Monate nach Beginn der GFK-Verhandlungen und behinderte das Fortkommen der Verhandlungen.

Neben der Verteilung der EFRE-Mittel nach Einwohnerzahlen wurde in Bonn mit der Belastungsquote eine Verteilungsvariante für die EFRE-Mittel den Ländern zur Diskussion gestellt, die dem Anliegen der EU-Kommission zur Verteilung der Mittel

nach einem wirtschaftlich problemorientierten Indikator entgegenkam. In der nationalen Gemeinschaftsaufgabe war dagegen bereits die Verteilung nach der Belastungsquote (Unterbeschäftigung) mit Zustimmung aller neuen Bundesländer eingeführt worden. Diese Belastungsquote sollte nach Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums und der EU-Kommission nun auch bei der Verteilung der EFRE-Mittel vorgesehen werden. Die Entscheidung oblag den Ländern selber.

Für die neuen Länder gestaltete sich die Auseinandersetzung untereinander um die Mittelverteilung erheblich konfliktreicher als angenommen. Sie hielten anfangs an einer Verteilung nach Einwohnerzahlen fest, die auch 1991 bis 1993 angewandt worden war. Die Verhandlungen zogen sich bis in das Frühjahr 1994 hinein und auch Ende April konnte noch keine Einigung erzielt werden, da zum Einwohnerschlüssel erhebliche Differenzen auftraten⁶¹¹. Besonders Berlin sprach sich gegen die Verteilung nach der Belastungsquote aus, weil es nach diesem Schlüssel 180 Mio. DM weniger erhalten hätte (Sachsen hätte 50 Mio. DM weniger zugeteilt bekommen).

Neben der Verteilung nach Einwohnerzahlen gelangten noch zwei weitere Varianten in die engere Diskussion. Zum einen wurde dann doch die vom Bund und der Kommission vorgeschlagene Verteilung nach der Belastungsquote diskutiert. Sie hätte für Sachsen im Zeitraum 1994 bis 1999 ca. 50 Mio DM weniger an EFRE-Mitteln bedeutet, was jährlich 8,3 Mio. DM ausmacht. Als zweites diskutierten die Länder eine gewichtete Quote (Belastung gewichtet mit Einwohnerzahl). Sachsen-Anhalt und Thüringen bestanden auf einer Verteilung nach der Belastungsquote.

Die EU-Kommission wies mehrfach darauf hin, daß sie eine Verteilung der EFRE-Mittel nach wirtschaftlich relevanten Indikatoren bevorzugte, während das Bundesministerium für Wirtschaft einen gemischten Schlüssel (50 v.H. Bevölkerung, 50 v.H. Belastungsquote) auch für gut hieß. Die Länder wurden Anfang Mai nachdrücklich aufgefordert, kurzfristig ihre Haltung zum Verteilungsschlüssel festzulegen.

⁶¹⁰ Interview 96.02.01.

⁶¹¹ Die Differenzen zum Einwohnerschlüssel waren:

Mecklenburg-Vorpommern	+ 80 Mio DM
Brandenburg	- 150 Mio DM
Sachsen-Anhalt	+ 220 Mio DM
Sachsen	- 50 Mio DM
Thüringen	+ 80 Mio DM
Berlin	- 180 MioDM

Sachsen diskutierte, ob im Interesse der Herbeiführung einer Übereinstimmung mit den ostdeutschen Bundesländern und einem Entgegenkommen zu den Vorstellungen der EU (damit auch der Bestätigung des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes und der Operationellen Programme), der Verteilung nach der Belastungsquote zugestimmt werden könnte⁶¹². Eine Variante von 2/3 Bevölkerung und 1/3 Belastungsquote war ebenfalls im Gespräch. Diese Variante wäre für Sachsen geringfügig günstiger gewesen. Sachsen sprach sich Anfang Mai 1994 im Interesse einer kurzfristigen Entscheidung für den Vorschlag aus, die EFRE-Mittel nach einem gemischten Schlüssel (50 v.H. Einwohner/50 v.H. Belastungsquote) aufzuteilen⁶¹³. In der ersten Maiwoche einigten sich alle ostdeutschen Länder schließlich hierauf.

5. Die eigentlichen GFK-Verhandlungen und das Partnerschaftsprinzip

5.1. Intention der Kommission

Während der EU-Förderung in den Jahren 1991 bis 1993 hatte es in den neuen Bundesländern einen Begleitausschuß⁶¹⁴ für das gesamte deutsche Ziel-1-Gebiet gegeben. Die wirtschaftliche Notlage in den neuen Bundesländern hatte die Kommission veranlaßt, sich mit dieser Form der Partnerschaft in den ersten drei Jahren einverstanden zu erklären. Die neu entstandenen Bundesländer schienen vergleichbare Probleme zu teilen. Statistiken, die eine sinnvolle Unterscheidung zwischen ihnen erlaubt hätten, gab es nicht. Die öffentlichen Verwaltungen der neuen Bundesländer mußten neue Praktiken und neue Verfahren lernen, da bewährte, funktionierende Verwaltungsstrukturen fehlten.

Ein ostdeutscher Beamter: «Wenn man Ostdeutschland mit Spanien oder Portugal vergleicht: Dort gab es eingefahrene, gut funktionierende Verwaltungen – bei uns nicht. Man mußte auch erst lernen, mit den EU-Mitteln umzugehen. Das war etwas komplett Neues.»⁶¹⁵

⁶¹² Der Vorschlag des Bundeswirtschaftsministeriums wurde als akzeptabel empfunden. Für den Zeitraum 1994 bis 1999 wäre der Anteil Sachsen an den EFRE-Mitteln 11 Mio. DM geringer gewesen.

⁶¹³ Die sächsische Staatsregierung stimmte dem Vorschlag zu. Für den Freistaat Sachsen verringerten sich damit die EFRE-Mittel im Zeitraum 1994-99 um 7,24 Mio. DM (pro Jahr im Durchschnitt 1,2 Mio. DM). Das stellte gegenüber der Verteilung nach der Belastungsquote (1994-99 – 21,7 Mio. DM) für Sachsen einen tragfähigen Kompromiß dar.

⁶¹⁴ Im Begleitausschuß sitzen Vertreter der EU-Kommission, des Bundes und der ostdeutschen Länder. Seine Aufgabe ist es, Eckpunkte der EU-Förderung zu besprechen bzw. Veränderungen vorzunehmen.

⁶¹⁵ Interview 96.03.02, S. 4.

Gleichzeitig war es notwendig, rasch mit der Gemeinschaftsförderung zu beginnen. Deshalb fand es die EU-Kommission 1991 gerechtfertigt, die neuen Länder und Ostberlin als eine Einheit zu behandeln.

Diese Notwendigkeit war nach Einschätzung der Kommission 1994 nicht mehr gegeben. Nach drei Jahren des Wiederaufbauprozesses zeichneten sich die Wirtschaftsgegebenheiten der einzelnen Länder genauer ab. Einige der Probleme, vor denen die neuen Bundesländer standen, waren allen gemeinsam. Die Prioritäten und ihre Rangfolge ließen sich jedoch hinsichtlich der spezifischen regionalen Entwicklungsbedürfnisse und Entwicklungspotentiale unterscheiden. Aus diesen Gründen forderte die Kommission für die neue Förderperiode die Einführung gesonderter Partnerschaften zwischen ihr und jedem neuen Bundesland. Obwohl sich durch die Einführung gesonderter Partnerschaften der Verwaltungsaufwand auf Gemeinschafts- und Länderebene leicht erhöhen würde, war die Kommission aber bereit, diese Nachteile in Kauf zu nehmen, weil sie sich eine größere Flexibilität, eine schnellere Reaktion, einen gezielteren Einsatz der Mittel und ein besseres Verständnis der Möglichkeiten der EU-Förderung und der für sie geltenden Regeln versprach. Gesonderte Partnerschaften entsprachen ihrer Ansicht nach auch stärker den zusätzlichen Begleit- und Koordinierungsaufgaben der Kommission. Deshalb hielt man diese für unumgänglich.

Die Unterscheidung der einzelnen neuen Bundesländer ging gemäß dem Wunsch der Kommission darüber hinaus: Sie wollte nicht nur gesonderte Entscheidungen für jedes von ihnen vorsehen, wie dies 1989 bis 1992 für die alten Bundesländer der Fall war, sondern auch, daß die Entwicklungsanstrengungen der EU in den einzelnen Ländern gesondert betreut, begleitet und überwacht wurden von jeweils einem Begleitausschuß pro Bundesland, der sich aus Vertretern des jeweiligen Landes, des Bundes und der Kommission zusammensetzen sollte.

Weiterhin sah der 1993 eingefügte Artikel 4 der Strukturfondsrahmenverordnung die Einbeziehung der Wirtschafts- und Sozialpartner vor, wobei hier die konkrete Gestaltung Angelegenheit der Mitgliedstaaten blieb.

5.2. Begleitausschüsse und Subsidiaritätsprinzip

Bei der Diskussion um die Gestaltung der Begleitausschüsse traten insbesondere die zwischen Deutschland und der EU-Kommission unterschiedlichen Definitionen des Subsidiaritätsprinzips offen zutage.

Die Kommission forderte neben einem Förderkonzept für jedes ostdeutsche Bundesland einen Begleitausschuß, dessen Aufgabe es war, die Durchführung des Förderkonzepts zu begleiten sowie über die einzelnen Interventionen informiert zu werden und eventuell korrigierend einzugreifen. Die Forderung nach einzelnen Förderkonzepten wurde alsbald zurückgenommen, aber bei der Gestaltung der Begleitausschüsse hatte die Kommission sehr konkrete Vorstellungen, die sie teilweise in detaillierten Vorschriften festhielt.

Das Bundeswirtschaftsministerium sah in den Forderungen der Kommission bei einer derartigen Gestaltung der Begleitausschüsse einen Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip. Den Regionen würden zu detaillierte Vorschriften von oben gemacht. Die Vorgaben der Europäischen Union hätten sich auf allgemeine, verlässliche und transparente Rahmenregelungen zu konzentrieren. Auf diesem Weg könnten die notwendige Eigeninitiative und die damit einhergehende Selbstverantwortung der Region gestärkt werden.

So ging die deutsche Regionalpolitik davon aus, daß regionalpolitische Erfolge vor allem dann erzielt werden, wenn sich in der Region selbst Initiative entwickelte und das vorhandene Wirtschaftspotential mobilisiert wird. Deshalb wurde es als Aufgabe der Regionalpolitik angesehen, daß sie in erster Linie Anreize und Unterstützung für regionale Eigeninitiative gab⁶¹⁶.

Ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums: «Subsidiarität, das ist der Hindergrund. Wir gehen eigentlich immer davon aus - im Gegenteil zur Kommission - daß Regionalpolitik Sache der jeweils in der Region Ansässigen sein muß. Von unten nach oben und Hilfe zur Selbsthilfe vor Ort. Das ist unser Standpunkt. Deswegen sagen wir also: Regionalpolitik muß vor Ort gemacht werden, und nicht von Bonn oder Brüssel. ... Es ist das Bestreben der Kommission, dieses Subsidiaritätsprinzip gerade in der Regionalpolitik zu unterwandern und in Brüssel festzulegen, wofür die Mittel in der Region einzusetzen sind. Die Bedürfnisse der Regionen werden somit übergangen.»⁶¹⁷

⁶¹⁶ Vgl. Lammert (1993), S. 20.

⁶¹⁷ Interview 96.02.01, S. 4.

Die Kommission setzte Begleitausschüsse in den ostdeutschen Ländern ein, um die Förderung zu begleiten und zu beeinflussen. Darüber hinaus verfolgte die Generaldirektion Regionalpolitik (GD XVI) der EU-Kommission mit den Begleitausschüssen das Ziel, durch partnerschaftliche Zusammenarbeit die Unbeweglichkeit der deutschen Behörden und den Widerstand gegen die Teilung von Zuständigkeiten aufzubrechen⁶¹⁸ und somit der angestrebten Integration Nachdruck zu verleihen. Das Bundeswirtschaftsministerium und die ostdeutschen Länder bestanden dagegen auf einem länderübergreifenden Begleitausschuß für alle neuen Bundesländer.

Die Kommission wies die Vorwürfe der deutschen Seite hinsichtlich einer Verletzung des Subsidiaritätsprinzips zurück. Offensichtlich hatte das Bundeswirtschaftsministerium ihre Forderungen falsch ausgelegt. Schließlich beabsichtigte sie nicht, in den Ausschüssen einzelne Projekte zu diskutieren.

Kommissionsbeamter der GD Regionalpolitik: «In meiner Erfahrung ist es bis jetzt nicht vorgekommen, daß einzelne Projekte in den Unterausschüssen diskutiert werden. Es gilt das Partnerschaftsprinzip, und das soll dann vor Ort entschieden werden ..., weil wir die Details vor Ort gar nicht alle kennen können, zudem ich nicht mal Deutscher bin.»⁶¹⁹

Im Begleitausschuß würden die Programme behandelt, Zustandsberichte, Grundsatzfragen, Änderungen des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts, Verschiebungen der Förderachsen und Evaluierungsaspekte besprochen.

Ein Kommissionsbeamter der GD Regionalpolitik: «Im Begleitausschuß werden keine Projekte besprochen. Das würde viel zu weit führen, sondern es werden praktisch nur Grundsatzfragen, Änderungen des GFK besprochen: welche Änderungen gibt es, wo soll's Verschiebungen geben, wo gibt's Änderungsanträge, wie ist die Evaluierung durchzuführen, wie sieht die Zwischenbewertung aus, wo sind neue Tendenzen zu berücksichtigen.»⁶²⁰

⁶¹⁸ Vgl. Kommission, Europäische (1995), S. 7.

⁶¹⁹ Interview 96.01.02, S. 12.

⁶²⁰ Interview 96.01.04, S. 3.

«Unterausschüsse in jedem Land, länderspezifische Unterausschüsse, und da werden dann in den einzelnen Ländern die Programme behandelt, also EFRE, ESF und EAGFL-Programme, die werden da im einzelnen besprochen ... aber nicht projektbezogen. Es gibt auch große Projekte, die mal besprochen werden. Also es ist nicht so, daß in diesen Ausschüssen über jedes einzelne Projekt gesprochen wird. Das ist auch im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips gar nicht die Aufgabe der Kommission.»

Aber die deutsche Seite kam nicht umhin, die Präsenz der Kommission in den Begleitausschüssen zu dulden. Denn diese hatte schließlich ihrer Rechenschaftspflicht gegenüber den anderen Organen der Europäischen Union nachzukommen⁶²¹.

Letztlich einigte man sich auf einen Kompromiß⁶²². Für die neuen Bundesländer, Ziel-1-Gebiet, wurde im Rahmen der Partnerschaft lediglich ein fonds- und länderübergreifender Begleitausschuß für alle neuen Länder eingesetzt, der die Durchführung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts und die einzelnen Interventionen zu verfolgen hatte. Zusätzlich gab es einen Ausschuß in jedem Land, der als Unterausschuß des Begleitausschusses fungierte. Es war Aufgabe des Begleitausschusses, die Unterausschüsse einzusetzen und deren Befugnisse festzulegen. Der Begleitausschuß selbst setzte sich zusammen aus Vertretern der Länder, des Bundes und aus Vertretern der zuständigen Behörden und Einrichtungen der Wirtschafts- und Sozialpartner sowie aus Vertretern der Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Er konnte auf Initiative des Mitgliedstaats oder der Kommission zusammentreten und tagte zweimal jährlich.

Als Aufgaben des Begleitausschusses einigte man sich auf folgende Punkte:

- Koordination der strukturpolitischen Maßnahmen
- Gewährleistung der Begleitung und Prüfung der Arbeiten zur Zwischenbilanz des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts
- Erarbeitung und Überprüfung einer Änderung des Förderkonzepts
- Analyse der wirtschaftlichen Entwicklung anhand von Indikatoren
- Beratung über Änderungen nationaler Maßnahmen und Beihilfeprogramme, soweit durch diese der Einsatz der Strukturfonds der EU nach Maßgabe der Operationellen Programme beeinflußt wird.

⁶²¹ *Ein Kommissionsbeamter, GD V: «Wir sind ja auch dem Europäischen Parlament rechenschaftspflichtig und müssen dauernd berichten. Wenn die Fragen stellen, dann richten sie diese an uns: Meinetwegen `Was passiert da mit den Geldern?`. Da müssen wir ja auch informiert sein. Das ist in allen Mitgliedstaaten so geregelt, daß die Kommission überall vertreten ist, in den Begleitausschüssen.» Interview 96.01.03, S. 7.*

⁶²² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Regionalpolitik (1994), Gemeinschaftliches Förderkonzept Deutschland, Brüssel, S. 149.

5.3. Einbindung der Sozialpartner

Die EU-Kommission forderte im Rahmen der Begleitausschüsse, daß die Wirtschafts- und Sozialpartner in die Ausschüsse fest mit einbezogen wurden und auch ein Abstimmungsrecht erhielten.

Das Bundeswirtschaftsministerium stand dem Einbezug der Sozialpartner in die Begleitausschüsse ablehnend gegenüber. Es deutete diese Forderung der Kommission als einen taktischen Schachzug. Das Prinzip der Partnerschaft würde von der Kommission in der Praxis dann im wesentlichen dazu genutzt, auf seiten der Mitgliedstaaten möglichst viele konkurrierende Akteure in die Entscheidungs- und Abstimmungsprozesse einzubringen, um so das kommissionseigene relative Gewicht im Gesamtspiel der Kräfte zu erhöhen. Mit direkten Partnerschaften wollte die Kommission die Rolle des Bundes weitgehend zurückdrängen.

In Deutschland wurde die wirtschaftliche und soziale Partnerschaft nach Ansicht des Bundeswirtschaftsministeriums ohnehin traditionell besonders gepflegt. Für die Strukturfondsförderung hatte das Bundesministerium für Wirtschaft 1991 bis 1993 eine Lösung gefunden, die von allen Partnern akzeptiert wurde: Vor und nach jeder Sitzung des Begleitausschusses waren bei der Ziel-1-Förderung die Wirtschafts- und Sozialpartner auf Bundesebene umfassend konsultiert und unterrichtet worden.

Das Bundesministerium für Wirtschaft war somit mit der Kommission hinsichtlich des Zieles einig, alle Akteure zu koordinierten Anstrengungen im Interesse der strukturschwachen Regionen zu bewegen. Allerdings legte es (um den Arbeitsaufwand in Grenzen zu halten) großen Wert darauf, daß die jeweiligen Verantwortlichkeiten nicht verwischt wurden⁶²³. Deshalb war das Bundeswirtschaftsministerium prinzipiell gegen den Einbezug der Sozialpartner in die Begleitausschüsse. Diesen Punkt konnte die deutsche Seite auch bei den Verhandlungen durchsetzen. Die Einbindung der Wirtschafts- und Sozialpartner wurde im Förderkonzept nicht mehr explizit festgeschrieben.

Hier wird der Vollständigkeit halber noch auf einen anderen Punkt hingewiesen, in dem die deutsche Seite eine Gefährdung des Subsidiaritätsprinzips sah. So forderte die Kommission im Rahmen von gemeinsam besetzten Gremien eine weitgehende

Mitsprache bei der räumlichen und sachlichen Prioritätensetzung⁶²⁴. Auch diese Forderung konnte von den deutschen Verhandlungspartnern in Grenzen gehalten werden.

5.4. Verhandlungsverlauf und Implementation

Die erste Verhandlungsrunde zum Förderkonzept fand am 23./24.03.94 statt. Hierbei wurden das Partnerschaftsprinzip, hauptsächlich in der Ausprägung der Begleitausschüsse, und die Gestaltung der Förderkonzepte verhandelt. Dabei stellte man fest, daß die Verhandlungspositionen relativ weit voneinander entfernt waren. Nach einer heftigen Aussprache deutete sich allerdings bereits Anfang April ein möglicher Kompromiß in Form eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts an, das pro Land je einen Begleitausschuß vorschrieb.

Es folgten weitere Verhandlungsrunden, und Anfang Mai erklärte sich die Kommission schließlich definitiv mit einem übergeordneten Begleitausschuß (länder- und fondsübergreifend) einverstanden, unter der Bedingung, daß Unterausschüsse pro Land gebildet wurden.

6. Beurteilende Betrachtung

6.1. Verhandlungsarenen

Es wurde bereits festgestellt, daß zeitgleich unterschiedliche Arenen dieselben bzw. andere Sachverhalte diskutierten oder verhandelten. Im Folgenden werden noch einmal die Arenen abgegrenzt, die sich bei der Programmierung der EFRE-Förderung für Ostdeutschland bildeten.

Am augenfälligsten ist die Verhandlungsarena EU-Kommission (Generaldirektion für Regionalpolitik) und Bundeswirtschaftsministerium. Sie stellte die Hauptarena der Verhandlungen und den offiziellen Verhandlungsweg dar.

⁶²³ Vgl. Lammert (1993), S. 23.

⁶²⁴ Die offizielle Begründung des Bundeswirtschaftsministerium bei der Forderung eines einheitlichen Gemeinschaftlichen Förderkonzepts war, daß die Umstellung in Ostdeutschland noch nicht abgeschlossen sei und somit die Grundstruktur der Probleme nach wie vor vergleichbar sei. Zudem würde das einheitliche Gemeinschaftliche Förderkonzept durch 19 einzelne Programmentscheidungen umgesetzt (pro Land und Fonds je 1 Programm plus 1 ESF-Bundesprogramm), wodurch die regionalen Besonderheiten integriert würden und an die Erfahrungen der vergangenen Jahre angeknüpft werden könne.

Auf Ebene der EU-Kommission fanden Verhandlungen zwischen den betroffenen Generaldirektionen in einer anderen Verhandlungsarena statt (Generaldirektion für Soziales, Generaldirektion für Beihilfenkontrolle). Die restlichen Generaldirektionen wurden lediglich per Konsultationsverfahren eingebunden.

Auf Bundesebene bildete sich zwischen den tangierten Bundesressorts hinsichtlich der Vorteilhaftigkeit der Entkopplung EFRE/Gemeinschaftsaufgabe eine weitere Verhandlungsarena. Gleichzeitig gab es auf dem informellen Weg Verhandlungen zwischen der EU-Kommission (Generaldirektion XVI) und den Wirtschaftsministerien der Länder.

Auf Länderebene fanden zwischen den tangierten Ressorts und den Wirtschaftsministerien Verhandlungen hinsichtlich der diskutierten Entkopplung in einer nachgelagerten Verhandlungsarena statt. In dieser Arena wurde auch der Konflikt um die Verteilung der Regionalfondsmittel ausgetragen.

Entgegen der Intention der EU-Kommission wurden die Sozialpartner und Regionen auf Länderebene kaum in die Verhandlungen mit einbezogen. Die Unternehmer blieben dabei gänzlich außen vor.

6.2. Verhandlungsklima/-stil

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die Verhandlungsarenen der Reihe nach abgearbeitet und das Verhalten der Akteure analysiert. Insbesondere interessierten die verfolgten Ziele und die Mittel, mit denen ihre Realisierung verfolgt wurde. Das Ergebnis dieser Analyse wird im Folgenden anhand einiger dieser Verhandlungen charakterisierenden Sachverhalte dargestellt.

6.2.1. Bund und Länder zum Verhandlungsstil der EU-Kommission

Die Fondsverwalter der neuen Länder standen während der ganzen Verhandlungszeit mit der Kommission entweder direkt oder indirekt über das Bundeswirtschaftsministerium in Kontakt. Die Meinungen der befragten Fondsverwalter über den Verhandlungsstil der EU-Kommission waren - wie anschließend zu zeigen ist - sehr unterschiedlich. Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß manche mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden waren, während andere sich übervorteilt gefühlt hatten.

Die Fondsverwalter in Sachsen waren der Meinung, die Kommission hätte sich bei den Verhandlungen korrekt verhalten, und es konnte keine negative Grundeinstellung

festgestellt werden. Eine Absicht der EU-Kommission, das Wirtschaftswachstum oder den Wettbewerbsdruck, der von Deutschland ausging, zu bremsen, konnte nicht bestätigt werden. Auch habe die Kommission die Fördermaßnahmen nicht diktiert. Beispielsweise habe sie nicht vorgeschrieben, in welchem Maße oder wo Infrastrukturförderung, Umweltmaßnahmen oder die Förderung weicher Standortfaktoren zu unternehmen seien, wie die Fondsverwalter anfangs befürchtet hatten. Allerdings habe man deutlich wahrnehmen können, daß die Kommission ihre Standpunkte in der Regionalpolitik umsetzen wolle⁶²⁵.

Es gab jedoch einige Kritikpunkte am Verhandlungsstil der EU, die einhellig von allen Fondsverwaltern negativ angemerkt wurden. Sie gilt es nun darzulegen.

6.2.1.1. Variable Verhandlungsbasis

Die Vertreter der ostdeutschen Wirtschaftsministerien gaben übereinstimmend an, daß die Kommission während der Verhandlungen regelmäßig weitere Aufstellungen oder Bedingungen für die Erstellung der Operationellen Programme vorgelegt hatte. Aufgrund der Diskussion integrierter Programme waren die Verhandlungen um die Operationellen Programme ohnehin in die Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept integriert worden. Die Kommission stellte auch Forderungen, die mit der eigentlichen EFRE-Förderung nur indirekt in Verbindung standen. So forderte beispielsweise die Kommission, über Änderungen der Regelungen für die nationale Gemeinschaftsaufgabe vorab informiert zu werden und dementsprechend eine Zustimmungspflicht zu vereinbaren. Dies war ein völlig neuer Punkt, der während der Verhandlungen auftauchte und mit dem man sich zusätzlich auseinanderzusetzen hatte.

Ein Beamter der sächsischen Staatskanzlei: «Und dann kamen so im Zuge der Verhandlungen über das GFK immer mal solche neue Forderungen, die aber für die Behörden, die die Programmierung gemacht haben, schwierig zu bewältigen waren.»⁶²⁶

6.2.1.2. Fehlender Verhandlungstext

Eine Besonderheit der Verhandlungen zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept im Frühjahr 1994 war, daß die Verhandlungen zum Förderkonzept stattfanden, ohne daß dieses von der Kommission als Ganzes während der Verhandlungsphase vorgelegt

⁶²⁵ Interview 94.01.03, S. 1.

⁶²⁶ Interview 94.01.07, S. 1.

worden war. Normalerweise hätte die Kommission das von ihr erarbeitete Förderkonzept vorlegen müssen, woraufhin mit dem Mitgliedstaat Deutschland die einzelnen inhaltlichen Punkte besprochen worden wären bzw. bei Uneinigkeit Änderungen hätten vorgenommen werden müssen. Dies war im Frühjahr 1994 nicht der Fall. Die Kommission gab nur Teilentwürfe des Konzepts an den Bund und die Länder weiter, die dann anschließend besprochen oder verhandelt wurden. Das hatte zur Folge, daß der ganzheitliche Charakter des Förderkonzepts vernachlässigt wurde. Dadurch daß der deutschen Verhandlungsseite bis Mitte Juni 1994 der gesamte aktuelle Text des Förderkonzepts, über den man verhandelte, nicht vollständig vorlag, mußten die Verhandlungen somit teilweise ohne aktuelle Entwürfe geführt werden bzw. auf Annahmen und mündlichen Zusicherungen basieren. Ostdeutsche Fondsverwalter berichteten, von der EU-Kommission seien immer nur Teile des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts an sie weitergereicht worden. Diese waren teilweise nicht in die Übersetzungsdienste gegeben worden und somit englisch verfaßt.

Ein Fondsverwalter aus Thüringen am 11. Juli 1994: «(...) daß wir noch nicht das gesamte GFK bis zum heutigen Tage in deutscher Sprache erhalten haben. Wir haben also immer nur Bruchstücke erhalten. Wir haben noch nie ein Papier gekriegt, wo uns gesagt wurde: `Also das ist es nun`. Immer fehlte etwas: Standardklauseln, die Einleitung oder irgend etwas. Es kam immer zu verschiedenen Zeitpunkten.»⁶²⁷

Anzumerken ist zudem, daß es zum Vorliegen des entscheidenden 7. Kapitel des Regionalentwicklungsplanes (der strategische Teil über das weitere Vorgehen und die Schlußfolgerungen - entspricht Teil 4, Durchführungsteil im verabschiedeten Gemeinschaftliche Förderkonzept) von Kommission, Bund und Ländern unterschiedliche Aussagen gab. Die Kommission verwies darauf, daß sie bereits im Mai 1994 dieses strategische Kapitel übergeben hatte. Die Länder und das Bundeswirtschaftsministerium gaben dagegen an, dieses Kapitel aber vor dem 09.06.94 nicht in Händen gehabt zu haben⁶²⁸. Ein Beamter der sächsischen Staatskanzlei bestätigte dies ebenso wie ein anderer ostdeutscher Fondsverwalter. Dieser führte an, daß von der Kommission bis Mitte Juli 1994 keine geschlossene Fassung des

⁶²⁷ Interview 94.01.01, S. 5.

Dies wird auch aus der sächsischen Staatskanzlei bestätigt: «Es kam nicht nur spät, es kam auch tröpfchenweise.» Interview 94.01.07, S. 2.

⁶²⁸ Interview 94.01.07, S. 4.

Gemeinschaftlichen Förderkonzepts vorgelegt wurde. Zu dem Zeitpunkt des Gesprächs im Juli 1994 befürchtete er, daß das Gemeinschaftliche Förderkonzept beschlossen werde, obgleich keine einheitliche Schriftfassung vorlag.

Ein Fondsverwalter: «Den Entwurf haben wir nicht gehabt.»

Oder: «Wir haben nur die Analyse gehabt, und so waren die ganzen Verhandlungen natürlich schwierig.»⁶²⁹

6.2.1.3. Verhandlungsmandat

Alle befragten Fondsverwalter merkten an, daß sie während der Verhandlungen mehrmals den Eindruck hatten, daß die Kommissionsvertreter kein ausreichendes Verhandlungsmandat besaßen und nicht in der Lage waren, klare Aussagen zu machen. Es war zwar verhandelt worden, aber unabhängig von der Position des Kommissionsvertreters. Von der Kommission hatte es bis zum Ende der Verhandlungen keine klaren Zusagen gegeben.⁶³⁰

Alle Fondsverwalter aus den neuen Bundesländern merkten zudem an, daß jeder deutsche Vorschlag zur Folge hatte, daß die Kommission in Brüssel wieder neu befragt werden mußte. Die Verhandlungsvertreter der Kommission hatten offensichtlich keine Befugnis, Entscheidungen zu fällen. Am deutlichsten war dies beim Verhandlungsgegenstand der «integrierten Ansätze» (Multi-Fonds-Ansätze), was die Fondsverwalter sehr verstimmt⁶³¹.

«In allen wichtigen Fragen hat der Vertreter der Kommission es sich vorbehalten – und das ging bis auf die Ebene des Generaldirektors – sich in Brüssel erst noch einmal beraten zu lassen oder sich zurückzuversichern ... in allen Bewertungsgängen.»⁶³²

Manche Fondsverwalter vermuteten gar eine Taktik der Kommission hinter diesem Verhalten⁶³³. Man hatte manchmal das Gefühl gehabt, die Kommission habe die Absicht, den Bund möglichst aus der ganzen EU-Förderung herauszuhalten und mit den

⁶²⁹ Interview 94.01.03, S. 14.

⁶³⁰ *«In keinem Fall hat man uns am Tisch zu den wesentlichen Fragen eine klare Antwort gegeben ... wir konnten nie sicher sein, daß eine klare Aussage dahin gemacht wurde: 'Also wir haben das jetzt vereinbart, und dabei bleibt es jetzt.» Interview 94.01.01, S. 2.*

⁶³¹ Interview 94.01.03, S. 11.

⁶³² Interview 94.01.01, S. 2 und S. 3.

⁶³³ Interview 94.01.07, S. 3.

Ländern und Regionen «gemeinsame Sache» zu machen unter Umgehung der Ebene des Bundes⁶³⁴.

Für die EU-Kommission war ein Verhandlungsmandat kein Thema. Der befragte Kommissionsbeamte äußerte, es wäre völlig normal, daß sich die Verhandlungsteilnehmer der Kommission bei höheren Beamten der EU-Kommission nochmals zu versichern hätten.

Einer der beiden Kommissionsbeamten, die 1994 an den GFK-Verhandlungen teilnahmen: «Das kann durchaus schon mal passieren, daß der Herr H. oder ich oder wir beide sagen mußten: `Tut uns leid, aber da müssen wir erst mal bei unseren höheren Beamten nachfragen, was diese neue Variante des Kompromisses betrifft. `So etwas gibt es. So etwas halte ich auch durchaus für normal. Bei solchen Verhandlungsthemen ... die Höheren können nicht jedes Mal dabei sein. Trotzdem kann man sich auf der Arbeitsebene zwischendurch treffen.»⁶³⁵

Ein befragter Fondsverwalter eines alten Bundeslandes bestärkte die Aussagen der EU-Kommission. Ein derart großes Verhandlungsmandat hatte er in seiner mehrjährigen Zusammenarbeit mit der Kommission nicht erlebt⁶³⁶.

6.2.1.4. Verhandlungsfaktor Zeit

Die Fondsverwalter der ostdeutschen Bundesländer lasteten der Kommission weiterhin kritisch an, daß sie sich an ihre eigenen Fristen nicht hielt. Beispielsweise hatte sie die Erstellung des Förderkonzepts um ein Monat auf sieben Monate hinausgezögert⁶³⁷.

«Es gibt generell verschiedene Paletten von Spielarten zwischen der Kommission und ihren Kunden.»⁶³⁸

Auch in diesem Fall unterstellten einige ostdeutsche Fondsverwalter durchaus eine Intention der Kommission. So interpretierten manche die Verzögerung als Taktik und gaben an, daß die Kommission den Faktor Zeit als Verhandlungsinstrument eingesetzt hatte⁶³⁹. Hierzu gab es aber auch gegenteilige Meinungen, welche die Kommission von derartiger Absichten freisprachen. Sie sahen in den Verzögerungen keine

⁶³⁴ Interview 94.01.07, S. 6.

⁶³⁵ Interview 96.01.01, S. 3. Er definiert hier als Arbeitsebene: «Das wäre hier auf der geographischen Ebene, auf der Abteilungsleiterebene, womit auch die anderen Fonds gemeint sind».

⁶³⁶ Interview 94.01.02, S.6.

⁶³⁷ Interview 94.01.01, S. 2.

⁶³⁸ Interview 96.04.01, S. 3.

⁶³⁹ Interview 94.02.01, S. 7.

Verhandlungsstrategie der EU-Kommission. Die Zeitverzögerungen hätten sich aus dem Konsultationsverfahren auf europäischer Ebene ergeben⁶⁴⁰.

6.2.1.5. Arbeitsdruck

Es fiel auch auf, daß alle befragten ostdeutschen Fondsverwalter, die an den Verhandlungsrunden teilnahmen, darauf hinwiesen, daß sie die unterschiedlichen Fristigkeiten, die für die Verhandlungsseiten galten, als ungerecht empfanden. So hatte aus ihrer Sicht ein Mißverhältnis geherrscht zwischen dem Zeitdruck, unter den die Kommission sie bei der Überarbeitung des Entwicklungsplanes und Zuarbeiten bzw. Nachbesserungen zum Förderkonzept setzte (meist nur drei bis vier Tage), und Zeit, die von der Kommission benötigt wurde, um zu prüfen, ob die Unterlagen so richtig waren (oft mehrere Wochen). Die Kommission nahm sich in der Regel erheblich mehr der Zeit für die Bearbeitung der Unterlagen der neuen Länder heraus.

Auch benötigte die Kommission zur Prüfung neuer Verhandlungsergebnisse (was sicherlich auch auf die langen Verwaltungswege zurückzuführen war) in der Regel viel Zeit, was von den Fondsverwaltern zu dulden war. Umgekehrt waren die Fondsverwalter von der Kommission, wenn Änderungswünsche kamen, sehr unter Zeitdruck gesetzt worden. So erhielten die Förderreferenten während der «heißen» Verhandlungsphase Anfang Juli 1994 an einem Freitag die Nachricht, daß am darauffolgenden Montag 15.00 Uhr ein Treffen mit Vertretern der Kommission im

⁶⁴⁰ *Ein Länderbeamter in einem ostdeutschen Länderbüro: «Ich glaube, daß die Gründe viel banaler sind. Es ist also keine unmittelbare Verhandlungsstrategie der Kommission gegenüber den Mitgliedsstaaten, sondern in den meisten Fällen hat das ganz andere Gründe. Es gibt in der Kommission ein sogenanntes Konsultationsverfahren, da muß dann die federführende Generaldirektion - im Falle der Strukturfonds die Generaldirektion 16 - eben die übrigen Generaldirektionen, die fachlich betroffen sind, meinerwegen, wenn es um Beschäftigung geht, die Generaldirektion V, konsultieren. Und dafür gibt es bestimmte, vorgesehene Fristen, und die können im Zeitplan schon sehr durcheinander gehen, also es liegt nicht immer in der Hand der federführenden Generaldirektion, einen Zeitplan zu erstellen, wenn andere Generaldirektionen Sand ins Getriebe streuen, weil sie Nachbesserungen verlangen. Dann ist auch die federführende Generaldirektion nicht mehr imstande, Termine einzuhalten. Und da also keiner die Allmacht über diese Zeitpläne oder Verhandlungspläne besitzt, kann ich auch nicht unterstellen, daß das mit strategischen Überlegungen verknüpft ist.» Interview 96.03.01, S. 4.*

Bundeswirtschaftsministerium stattfinden würde, weil Kommissar Millan veranlaßt hatte, das gesamte Gemeinschaftliche Förderkonzept zu überarbeiten⁶⁴¹.

6.2.1.6. Umgehung des offiziellen Verhandlungsweges

Das Bundesministerium für Wirtschaft stellte während der Verhandlungen mehrmals fest, daß die EU-Kommission den offiziellen Kommunikationsweg zu den neuen Ländern, der über den Bund als Außenvertreter der Bundesrepublik zu laufen hatte, nicht eingehalten hatte. Der direkte, informelle Kontaktweg Kommission – Länder war stärker geworden. Oft war der Bund nur noch über die Tatsache, daß diese und jene Kommunikation stattgefunden habe, informiert worden⁶⁴².

6.2.2. Die ostdeutschen Bundesländer setzten die EU-Kommission im Juni 1994 unter Druck

Die ostdeutschen Wirtschaftsministerien hatten sich die schnellstmögliche Verabschiedung der Operationellen Programme (falls erforderlich auch unter geringen Verlusten an politischer Eigenständigkeit) aufgrund der wirtschaftlichen Situation zum Ziel der Verhandlungen gesetzt. Ziel der Kommission war es, die Fördergelder zügig an die Förderregionen weiterzuleiten, wobei sie versuchte, ihre Kompetenzen zu erweitern. Auf Seite der Kommission war somit der zeitliche Druck geringer.

Aufgrund der Entkopplungsdiskussion, der Forderung nach Multifonds-Programmen und zahlreicher kleinerer Forderungen der Kommission unterschieden sich die Vorstellungen der Verhandlungspartner in vielen Punkten, was zu einer Stagnation der

⁶⁴¹ «Das heißt, das gesamte Papier von ca. 200 Seiten ist noch einmal vollkommen durcheinandergeworfen worden.» Interview 94.01.01. S. 3.

⁶⁴² Ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums: «Die Kommission muß theoretisch immer diesen Weg einhalten, laut Verfassung... haben wir als Bund das Außenvertretungsrecht. Und die Kommission ist verpflichtet, über den Bund an die Länder heranzugehen. Aber schauen Sie sich die Praxis an ... Es geht daran vorbei. Wir haben uns schon mehrfach dagegen ausgesprochen und die Kommission darauf hingewiesen. Aber ich muß sagen ... das Bestreben besteht auch in den Ländern, am Bund vorbei mit der Kommission zu reden. Das geht bis in die Regierungsspitzen. Sie haben doch diesen Tourismus nach Brüssel in der Presse mitbekommen ... die Landeschefs. ... Das sind doch diese Bestrebungen, daß eben ein Landeschef direkt zum Kommissar nach Brüssel fährt. ... Wenn sie fair sind, informiert einer von beiden den Bund und bittet darum, daß noch jemand von Bund dabei ist. Aber das ist nicht immer so.» Interview 96.02.01, S. 5.

Verhandlungen Mitte Mai 1994 führte, da keine Seite von ihrem Standpunkt weichen wollte. Diese Verzögerung war für die neuen Bundesländer schmerzlicher zu verkraften als für die Kommission. Die Haltung der Kommission wurde von den ostdeutschen Ländern als äußerst hartnäckig eingeschätzt. Sie befürchteten, die Kommission wäre noch lange nicht zu einer Einigung bereit.

Mitte Mai 1995 standen die Länderverwaltungen bereits derart unter dem Druck der fehlenden Fördergelder, daß sie es für notwendig erachteten, neue Wege einzuschlagen, um den Verhandlungsprozeß wieder in Gang zu bringen. Aufgrund der festgefahrenen Verhandlungsposition der EU-Kommission gingen die ostdeutschen Länder in die Offensive, um den politischen Druck auf die Kommission zu vergrößern, weil nicht mehr sichergestellt schien, daß die Verabschiedung der Operationellen Programme vor August 1994 stattfinden könnte. Um dem entgegenzuwirken, setzten sie sich das Ziel, das Förderkonzept noch vor der Brüsseler Sommerpause zu verabschieden.

Bei einem offiziellen Treffen der ostdeutschen Ministerpräsidenten mit Kommissionspräsident Delors am 13.05.94 in Schwerin sprachen sie ihn gezielt auf die Stagnation der Verhandlungen an. Delors kam zu dem Entschluß, daß es notwendig sei, das Fortschreiten der Verhandlungen mit politischen Mitteln zu unterstützen. Es wurde der ein Treffen zwischen Kommissar Bruce Millan und den Ministerpräsidenten auf politischer Ebene Mitte Juni vereinbart⁶⁴³ - für den Fall, daß es keine weiteren Verhandlungsfortschritte geben würde. Damit wurde eine Druckkulissee aufgebaut, um die Verhandlungen wieder in Gang zu bringen und ihr Ende zu beschleunigen.

In einem Schreiben von Bruce Millan an den Bundeswirtschaftsminister vom 19.05.94 erklärte sich dieser zu einem derartigen Treffen bereit. Er wies allerdings daraufhin, daß in den vorangegangenen Verhandlungsrunden zwischen den Beamten der Kommission und des Bundesministeriums für Wirtschaft wesentliche Fortschritte im Hinblick auf eine Verständigung erzielt worden waren. Er faßte den bisherigen Verhandlungsstand aus Sicht der Kommission zusammen, damit alle Verhandlungsseiten von denselben Gegebenheiten ausgehen konnten: Somit seien die Entwicklungsschwerpunkte für den Einsatz der Europäischen Strukturfonds vereinbart worden und waren in ein einziges Förderkonzept einzubeziehen. Jedes ostdeutsche Bundesland habe drei Programme zu erstellen: Eines zur ökologischen Entwicklung, ein zweites für die Qualifizierung der

⁶⁴³ Mit J. Delors oder B. Millan.

Arbeitskräfte und ein drittes zur Entwicklung der ländlichen Räume. Zusätzlich werde es überregionale Programme im Bereich der Ausbildung und Umschulung sowie der Fischerei geben. Diese Programme würden den integrierten Einsatz der drei Strukturfonds sowie der Hilfen der Europäischen Investitionsbank gewährleisten. Zur Begleitung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts werde ein Begleitausschuß für alle Länder und Berlin eingerichtet. Zusätzlich werde es einen Ausschuß in jedem Land geben, der als ein Unterausschuß des Begleitausschusses fungiere. Auf dieser Basis würden die Kommissionsdienststellen den Text des Förderkonzepts vorbereiten. Teile davon könnten in Kürze übersandt werden.

In den folgenden Wochen stand das Bundeswirtschaftsministerium in engem Kontakt mit der EU-Kommission, um in den letzten noch offenen Fragen eine für alle Seiten befriedigende, schnelle Entscheidung über das Gemeinschaftliche Förderkonzept im Rahmen der EU-Strukturfondsförderung herbeizuführen.

Am 20.05.94 soll Kommissar Millan nach Angabe der sächsischen Staatskanzlei geäußert haben, daß er beabsichtige, noch am selben Tag den Lösungsvorschlag der Kommission (Gemeinschaftliches Förderkonzept) in einem an das Bundeswirtschaftsministerium und die Ministerpräsidenten gerichteten Schreiben darzustellen⁶⁴⁴. Sobald das Gemeinschaftliche Förderkonzept eingehe, werde das Bundeswirtschaftsministerium gemeinsam mit den Ländern die deutsche Position abschließend festlegen. Dabei sollten alle darüber befinden, ob noch ein Gespräch mit Kommissar Millan auf der politischen Ebene erforderlich sei. Dieses Schreiben war allerdings nach Angaben des Fondsverwalters nie in Sachsen eingegangen⁶⁴⁵.

Auch die ostdeutschen Staatskanzleien waren mittlerweile (Ende Mai 1994) in die Verhandlungen integriert. Sie standen in intensivem Kontakt zu den EU-Referaten der ostdeutschen Länder, um sich über die Verhandlungen zum Förderkonzept auf dem Laufenden zu halten, und sich selbst ein Bild über die Erforderlichkeit eines «Millan-Treffens» zu machen. Einige Staatskanzleien schätzten in der ersten Juniwoche, daß die Verhandlungen der letzten Tage die Angelegenheit so weit vorangebracht hätten, daß schon in Kürze mit der Verabschiedung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts

⁶⁴⁴ Interview 94.01.07.

⁶⁴⁵ Interview 94.01.03.

gerechnet werden könnte und ein Treffen mit Kommissar Millan aus diesem Grund entbehrlich sein dürfte. Andere Staatskanzleien waren gegenteiliger Meinung und hielten es nicht für opportun, die im Schweriner Treffen aufgebaute Druckkulisse abzuschwächen, bevor die Kommission die ausstehende Genehmigung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts einschließlich der Operationellen Programme erteilte und die Zahlungsanweisungen auf die erste Tranche geleistet hätte. Die Staatskanzleien vereinbarten, die Regierungschefs sollten die umgehende Verabschiedung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts vorerst weiter einfordern. Das Spitzengespräch werde nur realisiert, falls eine positive Entscheidung der Kommissare am 22.06. 1994 gefährdet sei. Eine Entscheidung über die Notwendigkeit dieses Treffens sei erst nach Vorlage und Prüfung des vollständigen Textentwurfes des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts möglich, welcher bisher noch fehlte.

Die EU-Kommission avisierte die Übermittlung des Textes des Förderkonzepts für den 09.06.94.

Die nächste entscheidende Verhandlungsrunde zwischen Bund, Länder und der Kommission wurde für den 14.06.94 angesetzt. Von ihr wurde die Erfordernis des Treffens mit Kommissar Millan nach Ansicht der Staatskanzleien abhängig gemacht.

Am Vortag, den 13.06.94, trafen sich Vertreter der Ost-Länder zur Vorbereitung des politischen Treffens der Regierungschefs mit Kommissar Millan am 16.06.94 in Berlin. Diese Gesprächsrunde war kurzfristig von Sachsen-Anhalt einberufen worden, da sich auf Grund weiterhin bestehender Probleme zwischen der Kommission, dem Bund und den neuen Bundesländern zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept sowie den Operationellen Programm die Notwendigkeit des «Millantreffens» abzeichnete. Die Gesprächsrunde untermauerte den Standpunkt der deutschen Länder, daß man am Folgetag, den 14.6.94, in Berlin mit keiner Einigung zum Gemeinschaftlichen Förderkonzept und Operationellen Programm rechnete. Vorrangige Dissenspunkte bestanden vor allem zum Europäischen Sozialfonds, der Forderung der Kommission zum sogenannten Multifonds-Programm sowie zu den Standardklauseln.

Die Verhandlungsrunde am 14.06.94 brachte wider Erwarten die Wende in den Verhandlungen. In allen Punkten konnte eine Einigung erzielt wurden. Das Verhandlungsergebnis machte nach Ansicht aller Teilnehmer das Spitzengespräch des Ministerpräsidenten mit EU-Kommissar Millan am 16.06.94 nicht mehr erforderlich.

Die Einhaltung des für die Verabschiedung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts erforderlichen Zeitplanes und die Auszahlung der ersten Tranche von 50 v.H. der Strukturfondsmittel an die neuen Bundesländer noch vor der Brüsseler Sommerpause wurden als gesichert angesehen.

Ein alternatives Spitzengespräch wurde jedoch für den Fall ins Auge gefaßt, daß die Zusagen der EU-Kommission zur Terminkette und im besonderen zur Bereitstellung der Mittel im August nicht eingehalten würden. Dieses Gespräch wurde allerdings nicht notwendig.

6.2.3. Vorwürfe der Kommission an das Bundeswirtschaftsministerium

Die befragten Kommissionsbeamten, die zur Zeit der Programmierung der Ziel-1-Förderung parallel zu dem deutschen Förderkonzept in Verhandlungen mit allen anderen Ziel-1-Gebieten standen, hatten keine entsprechenden Kritikpunkte gegenüber dem Bundeswirtschaftsministerium oder den neuen Ländern angegeben. Es wurden lediglich zwei Punkte zur Sprache gebracht, die bei den deutschen Verhandlungen aufgefallen waren. Das war zum einen die große Eile der Deutschen, die Programmierung über die Bühne zu bringen, und zum anderen der Modus der Informationsweitergabe des Bundeswirtschaftsministeriums.

6.2.3.1. Schlechte Qualität aus Eile

Alle Mitgliedstaaten mit Ziel-1-Regionen hatten nach dem Inkrafttreten der neuen Strukturfondsverordnungen im August 1993 (wie bereits dargestellt) drei Monate Zeit, einen Entwicklungsplan zu erstellen und bei der EU-Kommission einzureichen, damit diese ein Förderkonzept erarbeiten konnte.⁶⁴⁶

Die Kommission merkte gegenüber dem Bundesministerium für Wirtschaft, das den deutschen Entwicklungsplan bereits am 20.07.1993 in einer ersten Fassung in Brüssel eingereicht hatte, kritisch an, die Verabschiedung der neuen Strukturfondsverordnungen nicht abgewartet zu haben. Die Eile der Deutschen, die EU-Förderung ab 01.01.94 laufen zu lassen, habe die Qualität des Planes negativ beeinflußt. Auch seien die neuen Verordnungen bei der Erstellung des Plans nicht einbezogen worden. Aus Sicht der Kommission begründete dies notwendige Nachbesserungen am

⁶⁴⁶ Interview 96.03.02, S. 7.

Regionalentwicklungsplan, was sich zusammen mit der Erstellung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts bis Frühjahr 1994 hinzog.

6.2.3.2. Informationsweitergabe

Auch während der Vorbereitungen zu den Verhandlungen des Förderkonzepts hatte sich den befragten Beamten der EU-Kommission der Verdacht aufgedrängt, daß das Bundeswirtschaftsministerium nicht alle für die neuen Länder relevanten Unterlagen der EU-Kommission unverzüglich bzw. vollständig an die neuen Bundesländer weitergegeben hatte. Unverständlich erschien der Kommission insbesondere, daß sich die neuen Verordnungen überhaupt nicht im Entwicklungsplan widerspiegeln. So war Deutschland am 13.07.1993, als die Strukturfondsverordnungen im Rat verabschiedet worden waren, als einer der 12 Mitgliedstaaten vertreten gewesen. Insofern hatte die Kommission davon ausgehen können, daß die Länderministerien über den Fortgang der Ratsverhandlungen und die neuen Verordnungen vom Bundeswirtschaftsministerium in Kenntnis gesetzt worden waren. Aber offensichtlich war das Bundeswirtschaftsministerium seiner Informationspflicht nicht zur Genüge nachgekommen⁶⁴⁷. Logischerweise hatten dadurch wichtige Informationen im Entwicklungsplan gefehlt.

Ein Kommissionsbeamter, GD V: «(...) hätten die länger warten können am Anfang weil die Verordnungstexte auch noch nicht standen. Die haben sich auf den Entwurf basiert, der aber noch nicht hundertprozentig verabschiedet war. Die Deutschen wußten ja, wie die Diskussion im Rat ging.»⁶⁴⁸

Aber auch Ländervertreter gestanden zu, daß die Kommission bemängelt hatte, daß ihr Regionalentwicklungsplan nicht den von der Kommission geforderten Qualitätskriterien genügt hatte⁶⁴⁹.

⁶⁴⁷ *Ein Kommissionsbeamter der GD XVI: «Der Bund ist ja bei den Verhandlungen der neuen Strukturfonds im Rat natürlich als eines von 12 Mitgliedstaaten damals mit am Tisch gesessen und wußte natürlich zu welchen Punkten sich jeweils Änderungen in den Strukturfondsverordnungen ergeben würden. Der Bund war von Anfang an mit dabei. Und die Verhandlungen ... haben schon Anfang 1993 begonnen, wenn nicht schon im Dezember davor.» Interview 96.01.01, S. 2.*

⁶⁴⁸ Interview 96.01.03, S. 4.

⁶⁴⁹ *Der Ländervertreter: «Das was die neuen Bundesländer geliefert hatten, entsprach nicht der Qualität, was die wollten.» Interview 96.03.02, S. 5.*

Aber auch in anderen Bereichen scheint die Informationsweitergabe nicht reibungslos funktioniert zu haben. Beispielsweise wäre es die Aufgabe des Bundeswirtschaftsministerium gewesen, die Studien über die Förderergebnisse in den neuen Bundesländern an diese weiterzuleiten, was teilweise nicht geschehen war. Ein Kommissionsbeamter bestätigte auch, daß die Kommission in Bonn alle Studien vorgelegt hatte, darunter auch die Studie des Netherlands Economic Institute (NEI) über die Gewerbegebiete in den neuen Ländern. Diese NEI-Studie, aufgrund derer die Kommission beschloß, daß in der Förderperiode 1994 bis 1999 in Ostdeutschland mit EFRE-Mitteln keine weiteren Gewerbegebiete zu fördern waren, hatte den ostdeutschen Fondsverwaltern nicht vorgelegen. Der sächsische Fondsverwalter gab an, in der Presse über die Untersuchungsergebnisse informiert worden zu sein⁶⁵⁰. Den Eindruck, daß der Bund nicht alle Informationen vollständig weitergeleitet habe, bestätigten auch Beamte in ostdeutschen Informationsbüros in Brüssel⁶⁵¹.

Man hatte das Gefühl, die Informationen wurden vom Bundeswirtschaftsministerium sogar gezielt gefiltert.

Der Kommissionsbeamte, GD XVI: «Und ich hab´ auch den Eindruck, daß die Länder in der Anfangsphase hinter dem Informationsfilter des Bundes gehalten wurden. ... Der Bund war ja die erste Stelle, welche die Informationen bekam, filterte und an die Länder weitergab. Und dadurch ist wahrscheinlich auch viel Frust bei den Ländern entstanden. Weil nur die Informationen durchgekommen sind, die der Bund als koordinierende Einheit für richtig befunden hat. Dahinter stand natürlich von Anfang an, daß der Bund sich nicht die Kompetenz für die Regionalförderung aus der Hand nehmen lassen wollte. ... Aber das war sicherlich am Anfang ein Grund mit, warum die Länder das Gefühl hatten, nicht direkt an der Quelle der Information zu sitzen, und trotz der vielen Sitzungen, die durchgeführt wurden, sich auch manchmal vielleicht in der Lage der zweitrangigen Partner gefühlt haben.»⁶⁵²

Fondsverwalter der Länderwirtschaftsministerien kreideten dem Bundeswirtschaftsministerium ebenfalls an, nicht alle Informationen, die von der Kommission kamen und sie betroffen hätten, vollständig erhalten zu haben.

Ein Beamter eines ostdeutschen Landesbüros in Brüssel: «Das strukturelle Verhandlungsproblem liegt darin, daß nach der deutschen Verfassung allein die Bundesregierung der offizielle Verhandlungspartner gegenüber der EU ist. Und aufgrund des Föderalismus in Deutschland gibt es natürlich ein Interesse des

⁶⁵⁰ Interview 94.01.03, S. 9.

⁶⁵¹ Interview 96.03.01.

⁶⁵² Interview 96.01.01, S. 1.

Bundes, die Länder ... in die Informationswege mit einzubeziehen. ... weil sonst innerstaatlich nicht umsetzbar wäre, wozu man sich nach außen verpflichtet hat. ... Der Bund hat natürlich eine eigene Interessensposition, die durchaus von der der Kommission abweichen kann.»⁶⁵³

Der verantwortliche Beamte des Bundeswirtschaftsministeriums, der bei allen Verhandlungsrunden anwesend war und für die Weiterleitung der Informationen an die Länder mitverantwortlich war, wies die Vorwürfe zurück. Er versicherte, die gesamten Unterlagen immer unverzüglich vom Bundesministerium für Wirtschaft an die Länder weitergeleitet zu haben.

Ein Beamter des Bundeswirtschaftsministeriums: «Also ich habe wirklich ein ganz gutes Gewissen. Und das ist ja auch nachvollziehbar. Wir legen auch einen großen Wert darauf in Bonn, das nachvollziehbar zu haben. Daß wir möglichst noch am gleichen Tag - oder spätestens am nächsten Tag - das weiter an die Länder leiten. Und das ist nachweisbar.»⁶⁵⁴

Auch die Kommission wies darauf hin, daß ein Teil des Informationsverlustes systemimmanent war.

Ein Kommissionsbeamter, GD Regionalpolitik: «Es ist einfach ein Informationsverlust da, wenn etwas über mehrere Stellen geht. Und hier in Deutschland ist es immer so, daß eben die Bundesländer diejenigen sind, wo gefördert wird, und dazwischen ist Bonn. Unser Ansprechpartner ist im Grunde ja der Nationalstaat, der Bund.»⁶⁵⁵

6.3. Beurteilung der GFK-Verhandlungen

Die Untersuchung des Programmierungsprozesses der europäischen Regionalpolitik für die Förderperiode 1994 bis 1999 in Ostdeutschland machte deutlich, daß in Deutschland Ressortegoismen einer horizontalen Querschnittspolitik im Wege standen. Bürokratisch-elitäre Netzwerkbeziehungen dominierten die Programmierung der regionalen Strukturpolitik. Eine dezentrale Kooperation wurde nur im «Schatten der Hierarchie» ermöglicht. Durch die Hegemonie der nationalen Verwaltung, die alten Verfahren, Instrumenten und Ideen anhaftete, wurde eine effektive Anpassung reduziert.

Der (EU-) zielgerichtete Einsatz der Mittel wurde durch mangelnde Kenntnis der Situation vor Ort und die fehlende Bereitschaft, regionale Entwicklungskonzepte konsequent durchzusetzen – auch gegen die Interessen von Teilen der eigenen «Ressortklientel» – erschwert.

⁶⁵³ Interview 96.03.01, S. 5.

⁶⁵⁴ Interview 96.02.01, S. 3.

⁶⁵⁵ Interview 96.01.04, S. 9.

Weiterhin wird festgestellt, daß die Verhandlungen Züge loser Kopplung aufweisen. Nach dem Prinzip der losen Kopplung können ahierarchisch angeordnete, mehrstufige Kooperations- und Verhandlungsprozesse als dominante Strategie von Entscheidungsverfahren in Mehrebenenstrukturen angesehen werden. Abgesehen von dem Anteil des Regionalfonds, der noch an die Gemeinschaftsaufgabe gekoppelt blieb (in Höhe von 40 v.H.), ergab sich im Land Sachsen ein unkoordiniertes Nebeneinander von europäischer und nationaler bzw. subnationaler Regionalpolitik. Es wurden weder die von allen Verhandlungspartner gewünschte Effektivität noch die erforderliche Transparenz hergestellt.

Lediglich lose Koppelungseffekte konnten im günstigsten Fall zur notwendigen Flexibilität regionaler Entwicklung beitragen⁶⁵⁶. Empirisch gehaltvoller und plausibler schien aber die Einschätzung, daß ein unkoordiniertes fachliches Nebeneinander zu erheblichen regionalpolitischen Steuerungsverlusten und damit zu einem weiteren Zurückfallen strukturschwacher Räume führte.

Aus regionalpolitischer Sicht kam es zu einer unbefriedigenden Desintegration der unterschiedlichen Ansätze⁶⁵⁷. Dies entsprach aber dem Prinzip der «losen Kopplung», das ein Mindestmaß an notwendiger Koordination zwischen europäischer und nationalen Instrumenten durchaus ermöglichte⁶⁵⁸. Die Aufrechterhaltung der nationalen Instrumentarien und Steuerungsrountinen ging aber auf Kosten der eigentlichen Zielvorstellungen der europäischen Strukturpolitik, die wesentlich auf einer fondsübergreifenden Koodination beruhten⁶⁵⁹.

6.4. Verwaltungstechnische Umsetzung in Deutschland

In der Regel fand die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen fondsverwaltenden Fachministerien primär im Rahmen negativer Koordination statt. Die Zuständigkeiten für die Fonds waren weiterhin getrennt. Hierdurch wurde ein Auseinanderdriften der Entwicklungsplanung und der Strategien der Ressorts begünstigt. Eine effektive regionale Strukturpolitik hätte eine positive Querschnittsteuerung und damit auch eine inhaltliche Koordination und Kooperation

⁶⁵⁶ Vgl. Grabher (1993).

⁶⁵⁷ Vgl. Ast (1998b), S. 14.

⁶⁵⁸ Vgl. Benz (1998b).

⁶⁵⁹ Vgl. Voelzkow (1998), S. 263 f.

zwischen den zuständigen Fachressorts erfordert. Aber auch bei der Programmplanung der Strukturfonds dominierte die Form der negativen Koordination der Ressorts⁶⁶⁰.

Die notwendige ressortübergreifende Zusammenführung gemeinsamer Aufgaben wurde insbesondere dadurch erschwert, daß weder die Ziele und Kriterien der Förderung einander angenähert noch die Entwicklung der strukturschwachen Räume als gemeinsame Verantwortung der Ressorts gesehen wurde. Die Ressortsäulen, die sich über Jahrzehnte im deutschen Verwaltungssystem verfestigt hatten, erwiesen sich auch in Ostdeutschland als sehr widerstandsfähig gegenüber Neuerungen.

Aber auch die «Dreigleisigkeit» der EU-Regionalpolitik selbst mit ihren drei Fonds, die durch jeweils unterschiedliche Generaldirektionen bei der EU-Kommission verwaltet werden, stellte ein Hindernis bei der integrativen Implementation der EU-Programme dar. Sie begünstigte eine Verstärkung der bundesdeutschen Ressorthierarchien. Ein effektiver Abfluß der Mittel wurde in den neuen Ländern durch ein Festhalten an den ministeriellen Routinen ermöglicht. Hierdurch wurde aber eine von der EU regionalpolitisch beabsichtigte fachübergreifende Politikgestaltung nachhaltig erschwert.

Die Koordination und Kooperation zwischen den Ressorts war unzureichend und wurde durch die institutionell getrennten Mittelbindungen der Strukturfonds festgeschrieben. Somit blieben bestimmte Einsatzbereiche der Fonds und mögliche Synergien zwischen ihnen ungenutzt. Diese Synergieeffekte hatten aber bei der Konzeption der EU-Regionalpolitik eine Rolle gespielt.

Die zunehmende Verfestigung ressortspezifischer Regionalisierungsmaßnahmen trug bis dato in Deutschland zu einer Fragmentierung des regionalen Fördersystems bei. Die von der EU «von oben» initiierte Politikveränderung im Bereich regionaler Politik stieß bisher auf ein enormes Beharrungsvermögen der fest institutionalisierten westdeutschen Ressortinteressen.

In Sachsen führte die Entkopplung der EFRE-Förderung von der Förderung der Gemeinschaftsaufgabe aber auch zu ersten erfolgreichen fachübergreifenden Initiativen. Die Multifondsprogramme und das Partnerschaftsprinzip führten zu ersten

⁶⁶⁰ Vgl. Ast (1998c).

Annäherungen der einzelnen Ministerien. Die zuständigen Referate der Landesressorts sträubten sich zwar gegen den Verlust ihrer Steuerungsmacht, sie schienen sich aber der strukturellen Dynamik der Europäisierungsprozesse im Bereich regionaler Politik nicht entziehen zu können⁶⁶¹.

6.5. Umsetzung des Partnerschaftsprinzips

Im Vergleich zu den relativ ausführlichen Verhandlungsergebnissen hinsichtlich der Gestaltung und Aufgaben der Begleit- und Unterausschüsse waren Vorschriften zur Implementation relativ vage. So erfuhr das als Grundsatz der europäischen Regionalpolitik verankerte Prinzip der Partnerschaft in den Begleitausschüssen bei der tatsächlichen Umsetzung eine enge Begrenzung auf technische Aspekte der Programmplanungsphase⁶⁶². Die Begleitausschüsse setzten sich aus Vertretern der EU-Kommission, der Landesregierung und gegebenenfalls der Sozialpartner zusammen. Die Einbindung, vor allem der lokalen Ebene, fand in erster Linie auf direktem Wege und in Abhängigkeit von bestehenden Arrangements statt.

Neben den fondsverwaltenden Ministerien nahmen auf Druck der Kommission 1995 auch die Sozialpartner, zahlreiche weitere Verbände, die Kammern, die Wirtschaftsfördergesellschaften und teilweise Vertreter der regionalen und lokalen Ebene teil. Da sich die Themen auf verwaltungstechnische Fragen des Mittelabflusses beschränkten, gab es für nichtstaatliche Akteure und die kommunale Ebene aber nur einen geringen Anreiz zur Teilnahme.

Weder die Begleitausschüsse noch die zahlreichen vorgeschalteten interministeriellen Projektausschüsse, Arbeitsgruppen und Lenkungsausschüsse wurden aber zur Behandlung von Entwicklungsfragen oder kooperativer Problembearbeitung genutzt. Sie erfüllten lediglich ein Minimum an notwendigem Informationsaustausch, der für einen weitgehend reibungslosen Implementationsverlauf, d.h. einen schnellstmöglichen Abfluß der Mittel, notwendig war. Die Interessen lokaler Akteure, der Sozialpartner oder einzelner Unternehmen vor Ort fanden in der Regel nur vermittelt über einzelne Ministerien Eingang in die Diskussion. Von einer sachlichen Koordination oder Integration der Fondsinterventionen konnte im Rahmen dieser interministeriellen

⁶⁶¹ Vgl. Ast (1998b), S. 15.

⁶⁶² Vgl. Ast, (1998a), S. 540 f.

Zusammenarbeit genauso wenig gesprochen werden wie von einer partnerschaftlichen Einbindung anderer regionalrelevanter Akteure⁶⁶³.

Aber es schienen sich entgegen der anfänglich zögerlichen Entwicklungsphase in den Begleitausschüssen auch Ansätze einer fachübergreifenden Zusammenarbeit abzuzeichnen, was eine effektivere Koordination europäischer und bundesdeutscher Regionalpolitik bedeutete. Es zeigten sich durchaus Merkmale einer positiven Koordination.

7. Zusammenfassung

Bei der Programmierung der EU-Strukturfondsförderung für die Förderperiode 1994 bis 1999 traten verhandlungsimmanente Friktionen zu Tage. Es fanden zeitraubende Auseinandersetzungen zwischen den politischen Ebenen (EU, Bund und Länder) statt. Derartige Einigungsprozesse während der Verhandlungen zu einem Förderkonzept sind aber keine Ausnahme. Sie gehören zum normalen Ablauf eines Bargainingprozesses. Die Fondsverwalter der neuen Bundesländer nahmen zum ersten Mal an einem derartigen Verhandlungsprozeß auf europäischer Ebene teil, der andere Charakteristika als die innerdeutschen Verhandlungen mit dem Bund aufwies. Diese waren ihnen nicht bekannt. Manche Verhandlungspunkte wurden von den Fondsverwaltern überinterpretiert, anderen wurde anfangs nicht genügend Gewicht beigemessen.

Neben dem Problem der Kommunikation resultierte ein weiteres, das darauf beruhte, daß das europäische System und das bundesdeutsche jeweils eigenständige Systeme sind. Zwischen ihnen findet generell keine Abstimmung statt. Manche Fondsverwalter sprachen gar von Inkompatibilität .

So fordert die EU-Kommission beispielsweise für die Erstellung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts bei Ziel-1-Gebieten indikative Aussagen über Finanzausweisungen zu einzelnen Schwerpunkten (z.B. Welche Summe soll in jedem Jahr für Produktinvestitionen, Umwelt/ FuE ausgegeben werden?). Da 1993/94 in der ersten Phase des Programmierungsprozesses der deutsche Entwicklungsplan für die Förderung in Ostdeutschland auf eine Kopplung EFRE-Mittel – Gemeinschaftsaufgabe

⁶⁶³ Vgl. Ast (1998b), S. 13.

ausgerichtet war⁶⁶⁴, ergab sich hieraus für die ostdeutschen Fondsverwalter eine Schwierigkeit, da die Gemeinschaftsaufgabe generell nicht in der Lage ist, indikative Aussagen zu liefern, denn sie stellt ein Förderangebot dar, bei dem erst durch die genehmigten Anträge entschieden wird, wieviel für Bereiche wie Gebietserschließung, wirtschaftsnahen Umweltschutz und produktive Investitionen ausgegeben wird. Aussagen über Finanzzuweisungen sind erst ex post möglich.

Es bedurfte eines erheblichen Arbeitsaufwandes der Fondsverwalter der Länder, aus dem vorhandenen Material die Indikatoren annäherungsweise abzuleiten. So mußte die Kommission manchmal mehrmals die Länder auffordern, die Informationen zu beschaffen und nicht immer schien den befragten Fondsverwaltern der Zusammenhang zwischen den Indikatoren, die die EU forderte, und dem Ziel der Förderung klar⁶⁶⁵.

Man einigte sich schließlich darauf, daß die Fondsverwalter in die Mittelangaben des Entwicklungsplans nachträglich Bemerkungen wie «Es wird erwartet, daß ... Mittel in der Gemeinschaftsaufgabe dafür verwandt werden»⁶⁶⁶ einfügten.

Während der Verhandlungsphase kristallisierte sich auch ein Kommunikationsproblem heraus. Die Gemeinschaftsaufgabe und die europäische Regionalpolitik gerieten im Laufe der Verhandlungen 1994 unter Anpassungsdruck. Daß die deutsche Seite anfangs hartnäckig auf ihrer ursprünglichen Haltung beharrte, lag zum einen an einem Zusammentreffen von Mißverständnissen, Fehlinterpretationen und fehlerhafter Kommunikation und zum anderen an der Entschlossenheit, keine Kompetenzen abzugeben. Die mangelhafte Kommunikation lag zwar auch darin begründet, daß die Fondsverwalter aus organisatorischen und technischen Gründen selten Kontakt mit den benötigten Kommissionsbeamten hatten. Hauptsächlich lag es aber daran, daß die deutsche und die europäische Ebene unterschiedliche «Sprachen» sprachen. Unter gleichen Begriffen wurden unterschiedliche Sachverhalte verstanden. Schlüsselbegriffe der Strukturfondsreform von 1993, wie Integration und Partnerschaft, wurden von den

⁶⁶⁴ In Sachsen handelt es sich hier um 40 v.H. der EFRE-Mittel. Entkoppelt wurde in Bildungs-Gesundheits- und Umweltförderung.

⁶⁶⁵ Die Zahl der Telefonanschlüsse als Indikator von Bedürftigkeit einer Region bezweifelten die Fondsverwalter. Dagegen hielten sie Indikatoren wie die Zahl der Industriebeschäftigten pro 1000 Einwohner oder den Umsatz, die Bruttoproduktion, das Sozialprodukt für sinnvoller.

⁶⁶⁶ Interview 94.02.01, S. 10.

politischen Ebenen verschieden definiert. Hieraus resultierende Mißverständnisse beeinflussten die Programmierungsphase erheblich und führten zu Verzögerungen⁶⁶⁷.

Auch war es möglich, während der Verhandlungen zur Umsetzung der europäischen Regionalpolitik in Ostdeutschland im Frühjahr 1994 eine langfristige Stagnation des Verhandlungsprozesses abzuwenden. Der allseitige Ergebnisdruck bewirkte, daß sich alle Verhandlungsseiten bemühten, in den wichtigsten Punkten eine Einigung zu erreichen. Auch als die Verhandlungen festgefahren schienen, führte eine Verschärfung des Verhandlungsdrucks über die politische Ebene dazu, daß die Verhandlungen zu einem Ergebnis kamen. Es kann somit festgehalten werden, daß sich zwar entgegen den Ergebnissen von Kapitel C sehr wohl zeitweilig eine Verhandlungssituation einstellen konnte, in der die Positionen der Verhandlungspartner wie unbeweglich wirkten. Da es sich hierbei aber um einen vorübergehenden Zustand handelte, kann beobachtet werden, daß die Politikverflechtungsfalle auch bei den Verhandlungen bei der Implementation der europäischen Strukturpolitik nicht zuschnappte.

⁶⁶⁷ *Beamter eines ostdeutschen Länderbüros in Brüssel: «Die Länder haben sich hingestellt und lamentiert (...) `Die EU hat immer wieder daran rumzunörgeln. Da kommt immer wieder was Neues. Und das paßt ihnen nicht und dies paßt ihnen nicht`. Wahrscheinlich sprechen sie unterschiedliche Sprachen, die Herren von der Kommission und die Herren aus den Ländern. Man wird sicherlich darüber nachdenken müssen, wie man auch die Kommission in die Pflicht nimmt, sich an bestimmte Fristen zu halten.» Interview 96.03.02, S. 7.*

F. Schlußwort

Diese Arbeit untersuchte die europäische Regionalpolitik hinsichtlich der Ziel-1-Förderung für die neuen Bundesländer in dem Förderzeitraum 1994 bis 1999. Hierbei kam den Beziehungen zwischen den Akteuren im Mehrebenensystem eine wichtige Rolle zu. Es wurden die Bedingungen der Politikprozesse auf den unterschiedlichen Politikebenen (EU, Bund und Länder) dargestellt und die Formen des Policy-Makings herausgearbeitet. Anhand einer Darstellung der Verhandlungs- und Koordinationsprozesse wurde die Politikverflechtung anhand der These untersucht, daß die europäische Regionalpolitik anders als die deutsche Regionalpolitik nicht in eine Politikverflechtungsfalle gerät. Ausgegangen wurde dabei von einer Darstellung der Fördersituation in Sachsen im Jahr 1995, wobei Suboptimalitäten in der Förderung aufgedeckt wurden. Anschließend wurden die Besonderheiten der deutschen Politikverflechtung in der nationalen Regionalpolitik dargelegt und die Umstände erarbeitet, unter denen diese in eine Verflechtungsfalle geraten kann. In einem weiteren Schritt wandte die Arbeit sich den europäischen Entscheidungsprozessen in der Regionalpolitik zu. Aber weder bei den Verhandlungen auf europäischer Ebene bei der Revision der Strukturfondsverordnungen 1993 noch bei der anschließenden Implementation der Regionalpolitik in Ostdeutschland gerieten die Verhandlungsprozesse in eine Verflechtungsfalle. Insbesondere die Differenzierung der Verhandlungen in unterschiedliche Arenen garantierte, daß die Zahl der beteiligten Akteure gering blieb. Die lose Kopplung der Arenen hatte den Effekt, daß eine Stagnation in einer Arena zwar die Verhandlungen in anderen Arenen beeinflussen, aber nicht gänzlich zum Stillstand bringen konnte.

Die Arbeit deckte dabei unitaristische Tendenzen in der Regionalpolitik auf Unionsebene auf. Die immer wieder auftauchenden Konflikte zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat Deutschland über die Prinzipien der Subsidiarität und der Partnerschaft in der Regionalpolitik verdeutlichten diese Problematik. Vor allem die Europäische Kommission zeigte ein verstärktes Bestreben, die Befugnisse der europäischen Behörden gegenüber den Mitgliedstaaten zu erweitern, um damit die Aufgaben der Zentralbehörden zu konsolidieren.

Insbesondere bei den Verhandlungen zur Erstellung des Förderkonzepts für Ostdeutschland für die Förderperiode 1994 bis 1999 bestanden auf Seiten des Bundes erhebliche Widerstände, weil dieser einen weiteren Kompetenzzuwachs der

Kommission in der Regionalpolitik in Deutschland verhindern wollte. So wollte das Bundeswirtschaftsministerium 1993 unter keinen Umständen die Orientierung der Mittel des europäischen Regionalfonds an der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» aufgeben, obgleich die Entkopplung der Regionalfondsmittel in den alten Bundesländern (Ziel-2- und Ziel-4-Förderung) schon seit 1989 realisiert worden war. Bei der geringer dotierten Ziel-2- und Ziel-4-Förderung stellte die Entkopplung aber für die nationale Gemeinschaftsaufgabe keinerlei Gefährdung dar. In Ostdeutschland wollte sich der Bund sich jedoch bei der Ziel-1-Förderung aufgrund der Höhe der Fördersumme und der damit verbundenen Einflußmöglichkeiten nicht auf andere Förderweisen für Infrastruktur und Unternehmen einlassen. Er konnte die Entkopplung aber letztendlich nicht gegen den Willen der Länder verhindern.

Die in den neuen Ländern gefundenen Lösungen im Konflikt um die Verteilung der Mittel des Regionalfonds waren auf die jeweiligen Strukturen der Länder zugeschnitten und spiegelten relativ stark die landesregierungsinterne Macht-Arithmetik sowie die Interessen einzelner Minister 1993/94 wider. Die Länder, insbesondere Sachsen, konnten so im Zuge der Auseinandersetzung teilweise die eigene Strukturpolitik durch eine mögliche Umverteilung der Fördergelder stärker akzentuieren als dies im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» möglich war⁶⁶⁸. Daher ist die Kritik von Lichtblau⁶⁶⁹, daß nach der Teilentkopplung von Regionalfonds und Gemeinschaftsaufgabe die EU die neuen Länder am «goldenen Zügel des Geldes» führte, zumindest zu relativieren. Die neuen Länder konnten sich dafür, daß sie die breiteren Einsatzmöglichkeiten des Regionalfonds wählten und teilweise entkoppelten, von den «Zügeln» der Gemeinschaftsaufgabe befreien, die ihnen das Bundeswirtschaftsministerium Ende 1990 angelegt hatte.

Im Rahmen der Auseinandersetzungen wegen der Teilentkopplung der Förderung des Regionalfonds wurde auch die Frage nach der Abschaffung der Gemeinschaftsaufgabe gestellt. Die erkennbaren regionalwirtschaftlichen und institutionellen Hürden sprechen

⁶⁶⁸ Aber auch das weitgehende Festhalten von Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt an der Kopplung der Mittel kann zumindest nach den Landtagswahlen im Herbst 1994 (Nach den Wahlen war die FDP, die damals noch immer das Bundeswirtschaftsministerium führte, in keinen Landtag der neuen Länder mehr vertreten. Parteipolitische Rechtfertigungen der Mittelbindung entfielen somit) als bewußte strukturpolitische Entscheidung gewertet zu werden.

⁶⁶⁹ Vgl. Lichtblau (1995), S. 347.

zunächst eher für die Abschaffung als für eine weitere Reform der Gemeinschaftsaufgabe. Es sind aber auch über die Ressortinteressen hinaus Faktoren erkennbar, die für eine Fortführung und Anpassung des Instrumentariums sprechen. So sind bislang keine praktikablen Alternativen zur Gemeinschaftsaufgabe erkennbar. Insbesondere Forderungen zur Aufhebung der Mischfinanzierungstatbestände, wie sie von Lichtblau⁶⁷⁰ formuliert wurden, mögen aus wirtschaftswissenschaftlicher und landespolitischer Sicht berechtigt sein. Mit Blick auf die föderalstaatlichen Funktionsmechanismen kommt jedoch der gemeinschaftlichen Aufgabenerledigung und vor allem Aufgabenfinanzierung gerade bei stärker gewordenen Disparitäten eine zentrale Funktion als eine zusätzliche Ausgleichsinstanz zu, die im Gegensatz zum Finanzausgleich den Geberländern und dem Bund gewisse Mitbestimmungsmöglichkeiten bei der Mittelverwendung einräumt.

Außerdem hat die Gemeinschaftsaufgabe eine gewisse «Bollwerkfunktion» gegenüber der Europäischen Union. Jachtenfuchs und Kohler-Koch⁶⁷¹ haben die Bedeutung nationaler Strukturen und dadurch determinierter Entwicklungspfade für die Wechselwirkungen zwischen nationaler und europäischer Politik betont. In der regionalen Wirtschaftspolitik ist neben der föderalen Aufgabenteilung, die die originäre strukturpolitische Zuständigkeit den Ländern überläßt, die Gemeinschaftsaufgabe die wichtigste Institution. Die Existenz der Gemeinschaftsaufgabe hat bislang Bund und Ländern bei der Ausgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik einen Spielraum gesichert, den andernfalls die EU-Kommission durch die inhaltlichen Vorgaben der EU-Regionalpolitik sowie die Abgrenzungs- und Mittelverteilungsregeln der EU-Beihilfenkontrolle ausgefüllt hätte.

Abschließend soll der Blick noch einmal auf das europäische Mehrebenengefüge in der Regionalpolitik gerichtet werden. Es kann festgehalten werden, daß die Analyse der Politikprozesse die Verschränkung von horizontaler und vertikaler Kooperation und Koordination deutlich machte. Als ein besonderes Merkmal des europäischen Mehrebenensystems wurde der politisch-administrative Entscheidungsprozeß bei der Revision der Strukturfondsverordnungen 1993 dargestellt, der in einem polyzentrischen System ohne politisches Zentrum bzw. politische Spitze stattfand. Weder die EU-

⁶⁷⁰ Vgl. Lichtblau (1995), S. 252.

⁶⁷¹ Vgl. Jachtenfuchs/Kohler-Koch (1996), S. 28.

Kommission noch der Ministerrat konnten mittels der ihnen zur Verfügung stehenden Kompetenzen bzw. mittels ihrer institutionellen Zusammensetzung ein solches politisches Zentrum bilden. Die politische Gewalt zwischen den beteiligten Akteuren war fragmentiert, und die an der Politikgestaltung beteiligten Akteure standen nicht in einem hierarchischen, sondern in einem vernetzten Verhältnis zueinander. Nur gemeinsam war es ihnen möglich, Entscheidungen über Planung, Durchführung und Finanzierung von europäischer Politik zu treffen.

Die schnelle Entwicklung und Ausweitung der europäischen Regionalpolitik (Reform 1988, Revision 1993) war weniger dem Ausmaß oder gar der Verschärfung regionaler Probleme als solcher «zu verdanken» als vielmehr der jeweiligen Dringlichkeit von EU-immanenten politischen Issues, die über ein regionalpolitisches Instrumentarium «mit» gelöst werden konnten⁶⁷².

Zudem fiel auf, daß die Entscheidungsverflechtung des europäischen Systems in der Regionalpolitik eine fehlende Kompetenzabgrenzung zwischen den politischen Ebenen beinhaltet. Streitigkeiten zwischen der EU, den Mitgliedstaaten und (mindestens im Fall der Bundesrepublik Deutschland) den subnationalen Ebenen über Zuständigkeitsverteilungen für einzelne Politikfelder und für Teilbereiche dieser Politikfelder sowie über Art der Verfahren und über die inhaltliche Präzision sind vorprogrammiert. Die Vertragsgrundlagen sind nicht so präzise formuliert, daß die Art des Entscheidungsverfahrens und die inhaltliche Reichweite für die einzelnen Rechtsetzungsvorhaben festgelegt sind. Die Europäische Kommission hat einen gewissen Handlungsspielraum bei der Einsetzung des Entscheidungsverfahrens (z.B. Kooperations- oder Mitentscheidungsverfahren) und bei der Wahl des Rechtsinstrumentes (z.B. Verordnung oder Richtlinie bzw. Rahmensetzung oder inhaltliche Ausgestaltung). In diesem Bereich sind schon häufiger zwischen der Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament Konflikte entstanden, da das gewählte Entscheidungsverfahren die Möglichkeiten der Einflußnahme der verschiedenen Institutionen wesentlich bestimmt. Die fehlende Abgrenzung für die Zuständigkeiten im Politikfeld Regionalpolitik führt zu Unstimmigkeiten zwischen der europäischen und der mitgliedstaatlichen Ebene. Ebenso folgen daraus eine Zunahme der Mischverwaltung und Mischfinanzierung, die Verwischung von

⁶⁷² Vgl. Weber/Wiesmeth (1991).

Verantwortlichkeiten und die Schwerfälligkeit der verschiedenartigen Kooperationsverfahren. Somit ist die europäische Integration mit einer Abnahme regulativer Politik und gleichzeitiger Zunahme administrativer Politik verbunden⁶⁷³.

⁶⁷³ Rensch (1995).

Literaturverzeichnis

Verordnungen zu den Strukturfonds der Europäischen Union

FIAF-Verordnung: Verordnung (EWG) Nr. 2080/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzierungsinstruments für die Ausrichtung der Fischerei, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 193/1-4, 31.07.1993.

Rahmenverordnung (EWG) Nr. 2081/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 über Aufgaben und Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L/ 193/5-19, 31.07.93.

Koordinierungsverordnung: Verordnung (EWG) Nr. 2082/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen diesen und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 193/20-33, 31.07.93.

EFRE-Verordnung: Verordnung (EWG) Nr. 2083/93 des Rates vom 20. Juli 1993 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 193/34-38, 31.07.93.

Primärliteratur

Deutscher Bundesrat (1992a), Beschluß, Delors Paket II: Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht – Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, Drucksache 128/92, 03.04.92.

Deutscher Bundesrat (1992b), Empfehlungen der Ausschüsse a) Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und das Europäische Parlament über die öffentlichen Finanzen der Gemeinschaft in der Zeit bis 1998 KOM(92) 2001 endg. In Verbindung mit b) Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Durchführung der interinstitutionellen Vereinbarung vom Juni 1988 über die Haushaltsdisziplin und die Verbesserung des Haushaltsverfahren – Vorschläge für eine neue Vereinbarung KOM(92) 82 endg. In Verbindung mit c) Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über das System der Eigenmittel KOM(92) 81 endg., in Verbindung mit d) Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Strukturpolitiken – Bilanz und Perspektiven KOM(92) 84 endg., Drucksache 213/92, 05.06.92.

Deutscher Bundesrat (1993), Beschluß des Bundesrates, Kammer für Vorlagen der Europäischen Gemeinschaften, a) Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 vom 24.06.88 über Aufgaben und

Effizienz der Strukturfonds und über die Koordinierung ihrer Interventionen untereinander sowie mit denen der Europäischen Investitionsbank und der anderen vorhandenen Finanzinstrumente, Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4253/88 des Rates vom 19.12.88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich der Koordinierung der Interventionen der verschiedenen Strukturfonds einerseits und zwischen die und den Interventionen der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzinstrumente andererseits, KOM(93) 67 endg./2; Ratsdok. 5539/93, b) Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4254/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 in bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4255/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Sozialfonds, Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 4256/88 zur Durchführung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL), Abteilung Ausrichtung, Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2052/88 hinsichtlich des Finanzinstrumentes für die Ausrichtung der Fischerei, Drucksache 239/93, 18.05.93.

Europäischer Rechnungshof (1992), Stellungnahme des Rechnungshofes zur Ergänzung der Jahresberichte über die seit 1988 von der Gemeinschaft in den Bereichen EAGFL-Garantie, Strukturmaßnahmen, Forschung und Maßnahmen im Außenbereich getätigten Ausgaben, Stellungnahme Nr. 2/1992, S. 12 – 27.

Europäisches Parlament (1993), Bericht des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt über die Antwort der Gemeinschaft auf das Problem der Umstrukturierung und auf die Wirtschafts- und Sozialkrise in den neuen Ländern. Ko-Berichtersteller: Elmar Brok und Alan Donnelly (PE 204.199/ENDG.), Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1989), Leitfaden zur Reform der Strukturfonds der Gemeinschaften, Brüssel, Luxemburg.

Kommission der EG (1991), Gemeinschaftliches Förderkonzept 1991 – 1993 für die Gebiete Ost-Berlin, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Thüringen und Sachsen. Bundesrepublik Deutschland, Brüssel.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992a), Bericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Strukturpolitiken – Bilanz und Perspektiven KOM(92) 84 endg., Brüssel, 20.03.92.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1992b), Delors Paket-II: Von der Einheitlichen Europäischen Akte zu der Zeit nach Maastricht – Ausreichende Mittel für unsere ehrgeizigen Ziele, KOM (92) 2000 endg., Brüssel.

Kommission der EG (1993), Regionalentwicklungsplan neue Bundesländer und Berlin-Ost 1994 – 1999, Brüssel [unveröff. Ms.].

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993a), Ausarbeitung der Programmplanung für den Bereich Humanressourcen im Rahmen des ESF ab 1.1.1994, Dok Nr. 5600/93 DE, Org. EN, Brüssel, 14.07.1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993b), Mitteilung der Kommission. Die Zukunft der Gemeinschaftsinitiativen im Rahmen der Strukturfonds. KOM (93) 282 endg., Brüssel, 16.06.1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993c), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament. Gemeinsamer Standpunkt des Rates zur Revision der Strukturfondsverordnungen, SEK (93) 1097 endg., Brüssel 7.7.1993.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1993d), Strukturfonds der Gemeinschaft 1994-1999, Verordnungstexte und Erläuterungen, Luxemburg.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1994), (Hrsg.), Leitfaden der Gemeinschaftsinitiativen 1994 – 1999, Luxemburg.

Kommission, Europäische (1995), Die Durchführung der Strukturfondsreform 1993, Brüssel/Luxemburg.

Periodika

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1992, 3.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1992, 12.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1993, 1/ 2.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1993, 6.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1993, 7/8.

Bulletin der Europäischen Gemeinschaften EGKS – EWG – EAG, 1992,1/2.

Sekundärliteratur

Albers, Detlev (1993), Regionalpolitik der europäischen Gewerkschaften, Köln.

Ast, Susanne (1998a), Institutionelle Anpassungsreaktionen im europäischen Mehrebenensystem? Das Beispiel regionaler Politik in Deutschland, in: Die Öffentliche Verwaltung, Heft 13, S. 535 – 543.

Ast, Susanne (1998b), Institutionelle Anpassungsreaktionen im europäischen Mehrebenensystem? Die Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, Manuskript zur gemeinsamen Tagung des Arbeitskreises «Integrationsforschung» und der Sektion «Staatslehre und politische Verwaltung» der DVPW vom 29. - 31. Oktober in München: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem».

Ast, Susanne (1998c), Koodination und Kooperation im europäischen Mehrebenensystem. Regionalisierung europäischer Strukturpolitik in Deutschland und Frankreich, Dissertation an der Universität Konstanz.

- Bacharach, Samuel B./Lawler, Edward J. (1982), *Bargaining. Power, Tactics and Outcomes*, San Francisco.
- Balme, Richard/Jouve, Bernhard (1996), *Building the Regional State: Europe and Territorial Organisation in France*, in: Hooghe, Lisbet (Hrsg.), *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford, S. 219 – 255.
- Bank-Lexikon (1984), *Handwörterbuch für das Banken- und Sparkassenwesen mit Bankenverzeichnis*, 9. Auflage, Wiesbaden, Sp. 925.
- Beer, Samuel (1994), *In der Insolvenzquote 1993 fast westdeutsches Niveau erreicht – zu Ergebnissen und Ursachen der Insolvenzentwicklung in den neuen Bundesländern*, in: IWH: *Ostdeutsche Bau- und Industriebetriebe stoßen in die Gewinnzone vor*, Halle/S., S. 23 ff (=Konjunkturbericht 3/94).
- Beer, Samuel H. (1978), *Federalism, Nationalism und Democracy in America*, in: *American Political Science Review* 72, S. 9 – 21.
- Benz, Arthur (1993a), *Regionen als Machtfaktor in Europa*, in: *Verwaltungsarchiv* 84, S. 328 – 348.
- Benz, Arthur (1993b), *Die Länder in der Europäischen Gemeinschaft. Thesen zur Interessenvertretung und Legitimation*, in: Gress, Franz (Hrsg.), *Europa – Ende des Föderalismus? Hessische Schriften zum Föderalismus und Landesparlamentarismus*, Wiesbaden, S. 195 – 209.
- Benz, Arthur (1994), *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden.
- Benz, Arthur (1995a), *Politiknetze in der horizontalen Politikverflechtung*, in: Jänsen, Dorothea/Schubert, Klaus (Hrsg.), *Netzwerke und Politikproduktion, Konzepte, Methoden, Perspektiven*, Marburg, S. 185 – 204.
- Benz, Arthur (1995b), *Regionen als Machtfaktor in Europa*, in: *Verwaltungsarchiv* 84, 1993, S. 328 – 348; und Klatt, Helmut (Hrsg.): *Das Europa der Regionen nach Maastricht. Analysen und Perspektiven*, München, 1995.
- Benz, Arthur (1998a), *Entflechtung als Folge von Verflechtung, Theoretische Überlegungen zur Entwicklung des europäischen Mehrebenensystems, Beitrag zur Tagung «Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem» der Sektion «Staatslehre und politische Verwaltung» der DVPW vom 29. – 31. Oktober 1998 in München.*
- Benz, Arthur (1998b), *Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Steuerungsdynamik im europäischen Mehrebenensystem*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 39, S. 558 – 589.
- Benz, Arthur (1998c), *Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat*, in: Greven, Michael T. (Hrsg.): *Demokratie – Eine Kultur des Westens?*, Opladen, S. 201 – 222.
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992), *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M./New York.

- Bereit, Herbert (1993), Investieren in den neuen Bundesländern: Anreize und Hemmnisse, in: Siebert, Horst (Hg.), Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen, S. 99-114.
- Bodin, Manfred/Hübl, Lothar (1994), Der deutsche Vereinigungsprozeß und die Rolle der Banken, in: Bodin, Manfred/Hübl, Lothar (Hrsg.): Banken in gesamtwirtschaftlicher Verantwortung, Stuttgart, S. 221 – 236, S. 234-235.
- Bogdandy, Armin von (1993), Supranationale Union als neuer Herrschaftstypus: Entstaatlichung und Vergemeinschaftung in staatstheoretischer Perspektive, in: Integration, 16, S. 209 – 224.
- Bohnet, Iris (1997), Kooperation und Kommunikation. Eine ökonomische Analyse individueller Entscheidungen, Tübingen.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva (1982), Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden.
- Brandkamp, Michael (1993), Erfolgsaussichten von Unternehmensgründungen in den fünf Neuen Bundesländern, in: Albach, Horst (Hg.), Unternehmen in den Neuen Bundesländern, Wiesbaden, S. 103-144.
- Buchwald, Horst (1992), Durch die Hölle, Wirtschaftswoche, Nr. 20/1992, S. 22-24.
- Budde, Rüdiger/Hamm, Rüdiger/Klemmer, Paul/Lagemann, Bernhard/Schrumpf, Heinz (1991), Übertragung regionalpolitischer Konzepte auf Ostdeutschland, Essen, S. 215.
- Bullmann, Udo (Hrsg.) (1994), Die Politik der dritten Ebene: Regionen im Europa der Union, Baden-Baden.
- Bundesministerium der Wirtschaft (1993), Pressemitteilung der Außenstelle des Bundesministeriums der Wirtschaft in Berlin vom 29.7.1993, Nr. 230/93, Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft (1991), Memorandum, Bonn.
- Bundesministerium für Wirtschaft(1993), Die wirtschaftliche Lage in der Bundesrepublik Deutschland, in: Bulletin, Nr. 115 vom 29.12.1993 des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, Bonn, S. 1263-1268.
- Bundesrat (1992), Empfehlungen der Ausschüsse, in: Drucksache 213/1/92, Bonn, S.25.
- Czada, Roland (1997), Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 237 – 259.
- Deutsche Ausgleichsbank (1994), 44. Geschäftsbericht 1993, Bonn.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung/ Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel/ Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994), Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland. Zehnter Bericht, Institut für Wirtschaftsforschung Halle, Forschungsreihe, H. 1/94, Halle.

- Edler, Jakob/Kohler-Koch, Beate (1998), Steuerung durch Design und Diffusion durch Paradigmen, Beitrag zur Tagung «Demokratisches Regieren jenseits des Staates, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, 13./14. Juli [unveröff. Manuskript].
- Ehring, Walter (1992), EG-Strukturfonds und Regionalförderung der Länder - Aushöhlung des Föderalismus?, in: Eisenmann, Peter; Rill, Bernd (Hrsg.), Das Europa der Zukunft, Regensburg, S. 24-42.
- Eichener, Volker (1996), Die Rückentwicklung der Europäischen Integration auf nationale Politikmuster, in: : Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 249 – 280.
- Eichener, Volker (1997), Effective European problem-solving: lessons from the regulation of occupational and environment protection, in: Scharpf, Fritz W. (Hrsg.), Governance in the Internal Market, special issue of Journal of European Public Policy 4, London, S. 591 – 608.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim J.(1994), Der überforderte Staat, Baden-Baden, S. 84.
- Fabian, Barbara (1996), EU-Strukturpolitik in Deutschland 1994 – 1999, Leitfaden, Bonn/Brüssel.
- Fischer, Klaus (1990), Hausbankenbeziehungen als Instrument der Bindung zwischen Banken und Unternehmen: Eine theoretische und empirische Analyse, Bonn.
- Franzmeyer, Fritz/Seidel, Bernhard/Weise, Christian (1993), Die Reform der EG-Strukturfonds von 1988 – Konzeption, Umsetzung, Weiterentwicklung aus deutscher Sicht, in DIW-Beiträge zur Strukturfondsforschung, Heft 141, Berlin.
- Frenzel, Albrecht (1998), Stadtrregionale Entwicklungssteuerung im Standortwettbewerb, Diss.-Ms. Konstanz. [unveröff. Ms.].
- Funkschmidt, Gerhard (1993a), Neue Programmansätze der regionalen Strukturpolitik für die neuen Länder, in: Kaiser, M./Koller, M./Platz, H.-E. (Hrsg.), Regionale Arbeitsmärkte und Arbeitsmarktpolitik in den neuen Bundesländern (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 168), Nürnberg, S. 142 – 153.
- Funkschmidt, Gerhardt (1994b), Wertung der strukturaufbauenden EG- und Bundesprogramme am Beispiel der regionalen Strukturpolitik, in Ries, H. O. (Hrsg.), Thüringer Regionen im Wettbewerb des Europäischen Binnenmarktes. Partnerschaft in regionaler Entwicklung (Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten, 2), Erfurt, S. 43 – 61.
- Funkschmidt, Gerhard (1993c), Wertung der strukturaufbauenden EG- und Bundesprogramme am Beispiel der Regionalen Strukturpolitik, [unveröff. Ms.].
- Funkschmidt, Gerhard (1994), Grundlagen und Umsetzungsprobleme der Regionalpolitik. Instrumente nationaler und europäischer Regionalpolitik, Berlin [unveröff. Ms.].

- Gabriel, Hans/Menzel, Waltraud (1989), Neuordnung der EG-Strukturfonds, in: WSI-Mitteilungen 10/1989, S. 584 – 595.
- Gaulke, Klaus-Peter/Heuer, Hans (1992), Unternehmerische Standortwahl und Investitionshemmnisse in den Neuen Bundesländern, DIW-Beiträge zur Strukturforchung, Heft 125.
- Gehring, Uwe W./Weins Cornelia (1988), Grundkurs Statistik für Politologen, Opladen.
- Europäischer Rat (1993), Gemeinsamer Standpunkt des Rates zur Revision der Strukturfondsverordnungen. SEK (93), 1993, 1097 endg., Brüssel, 07.07.1993.
- Genosko, J. (1988), The Impact of Regional Policy on Location Decisions of Firms – An Evaluation of the German Case – Economics Institute, University Stuttgart-Hohenheim, Nr. 37/1988.
- Gräber, Heinrich/Spohl, Harald (1992), Die Fördergrenzen der Gemeinschaftsaufgabe vor dem Hintergrund der Regionalpolitik der EG, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Integration, Hannover, S. 28-35.
- Grabher, Gernot (1993), Wachstums-Koalitionen und Verhinderungs-Allianzen – Entwicklungsimpulse und –blockierungen durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 11, S. 749 – 758.
- Grande, Edgar (1994), Vom Nationalstaat zur europäischen Politikverflechtung. Expansion und Transformation moderner Staatlichkeit – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, Habilitationsschrift. Universität Konstanz.
- Grande, Edgar (1995), Forschungspolitik in der Politikverflechtungsfalle? Institutionelle Strukturen, Konfliktdimensionen und Verhandlungslogiken europäischer Forschungs- und Technologiepolitik, In Politische Vierteljahresschrift, 36/1995, S. 460 – 483.
- Grünert, Holle (1993), Handlungszwänge und Handlungsressourcen ostdeutscher Betriebe: Ansätze einer Typologie, S. 155-168, in: Schmidt, Rudi (Hrsg.), Zwischenbilanz, Berlin.
- Hauer, Annegret/Kleinhenz, Thomas/Schuttenbach, Liliane, von (1993), Der Mittelstand im Transformationsprozeß Ostdeutschlands und Osteuropas, Heidelberg.
- Heimpold, Gerhard (1995), Die Förderung von Unternehmensinvestitionen in den neuen Ländern, in: Holthus, Manfred (Hrsg.), Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland, Baden-Baden, S. 129 – 153.
- Heimpold, Gerhard/Junkernheinrich, Martin (1995), Konzeptionen der Wirtschaftsförderung, in: Pohl, Rüdiger (Hrsg.), Herausforderung Ostdeutschland, Berlin, S. 371 – 392.
- Heine, Michael/Schikara, Andreas (1992), Gestaltungsspielräume der Regionalpolitik in den Neuen Bundesländern, in: Arbeitsgruppe Ökologische Wirtschaftspolitik (Hg.), Ökologische Probleme regionaler Strukturpolitik, Marburg, S. 71-90.

- Heinelt, Hubert (1998), Regionale Strukturpolitik im Mehrebenensystem, in: Benz, Arthur/Holtmann, Eberhard (Hrsg.), Gestaltung regionaler Politik, Opladen.
- Heinelt, Hubert (Hrsg.) (1995), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung, Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen.
- Heinze, Rulf G./Voelzkow, Helmuth (1991), Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Blanke, Bernhard (Hrsg.), Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen «dezentraler» Politik (PVS-Sonderheft 22), Opladen, S. 461 – 476.
- Henseler-Unger Iris (1992), Regionale Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern, in: Vorstand der Gesellschaft für Regionalforschung (Hrsg.), Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 12./13. Jahrgang (1991/92), Göttingen, S. 55 – 74.
- Hèritier, Adrienne (1997), Die Koordination von Interessensvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß: Regulative Politik als «Patchwork», in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz, Baden-Baden, S. 261 – 279.
- Hesse, Joachim Jens/Benz, Angelika/Benz, Arthur/Backhaus-Maul, Holger (1991), Regionalisierte Wirtschaftspolitik. Das Beispiel «Zukunftsinnovative Montanregionen» (Schriften zur Innenpolitik und zur kommunalen Wissenschaft und Praxis, 7), Baden-Baden.
- Hesse, Joachim, Jens (Hrsg.) (1978), Politikverflechtung im föderativen Staat, Studien zum Planungs- und Finanzierungsverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, Baden-Baden.
- Hilker, Jörg (1992), Die Akkulturation in deutsch-deutschen Unternehmen - Ein einseitiger Anpassungsprozeß?, in: Assmann, Georg; Backhaus, Klaus; Hilker, Jörg (Hg.), S. 195-275.
- Hill, Hermann (1991), Entwicklungstendenzen und Anforderungen an die kommunale Selbstverwaltung, in: Blümel, Willi; Hill, Hermann (Hg.), Die Zukunft der kommunalen Selbstverwaltung, Berlin, S. 31-50.
- Hinz, Thomas (1996), Existenzgründungen in Ostdeutschland: Ein erfolgreicher Weg aus der Arbeitslosigkeit?, S. 111 – 133, in: Diewald, Martin/Mayer, Karl, Ulrich (Hrsg.): Zwischenbilanz der Wiedervereinigung, Opladen.
- Holthus, Manfred (Hrsg.) (1995), Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland, Baden-Baden.
- Hooge, Lisbet/Keating, Michael (1994), The politics of European Union and regional Policy, in: Journal of European Politics 1, S. 54 – 79.
- Hooghe, Lisbet (1995), Subnational Mobilisation in the European Union, in: West European Politics, 18, S. 175 – 198.
- Hooghe, Lisbet (Hrsg.) (1996), Cohesion policy and European Integration, Oxford.

- Hrbek, Rudolf (1986), Doppelte Politikverflechtung: Deutscher Föderalismus und europäische Integration. Die deutschen Länder im EG-Entscheidungsprozeß, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 17 – 36.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (1994a), Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den Neuen Bundesländern, Ein Gemeinschaftsgutachten von ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (München) und dem Institut für Wirtschaftsforschung (Halle), München.
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994b), Finanzierungsprobleme kleiner und mittlerer Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft in den neuen Bundesländern, Ein Gemeinschaftsgutachten von Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, München (Ifo Studien zur Strukturforchung, Bd. 18).
- Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung/Institut für Wirtschaftsforschung Halle (1994a), Die Effizienz der finanzpolitischen Fördermaßnahmen in den neuen Bundesländern. Ein Gemeinschaftsgutachten von Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München und Institut für Wirtschaftsforschung Halle, München (= Ifo Studien zur Finanzpolitik, Bd. 53).
- Institut für angewandte Wirtschaftsforschung Berlin (1990), Die ostdeutsche Wirtschaft 1990/1991. Trends und Perspektiven. 22. Oktober 1990.
- Institut für Wirtschaftswissenschaften (Hrsg.) (1990), Wirtschaftsstandort DDR. (Wirtschaftsreport, Nr. 1), Berlin.
- Jachtenfuchs, Markus (1992), Die EG nach Maastricht, Das Subsidiaritätsprinzip und die Zukunft der Integration, in: Europa-Archiv, 10/1992, S. 279 – 287.
- Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (1996), Regieren im dynamischen Mehrebenensystem, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 15-44.
- Jähig, Alfred/Schuck, Hans (1989), So können Hausbanken bei Unternehmenskrisen helfen, in: Bankkaufmann, Heft 4/1989, S. 14-20.
- Jaspert, Günter (1982), Der Bundesrat und die europäische Integration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B12/1982, S. 17 – 236.
- Jeske, Jürgen/Barbier, Hans D. (Hrsg.) (1993), So nutzt man den Wirtschaftsteil einer Tageszeitung, Frankfurt a. M..
- Johann, Heinrich von/Kirschner, Manfred (1967), Kreditleistungen, in: Obst, Georg/Hintner, Otto, Geld-, Bank- und Börsenwesen, Stuttgart, S. 304 – 442.
- John, Gunnar (1992), Die Umsetzung der EG-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland, in: BBJ (Hrsg.), Handbuch der EG-Strukturfonds, Berlin.
- Jürgensen, Harald (1992), Raumwirtschaft II: Politik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften (HdWW), Bd. 6, Stuttgart, Tübingen und Göttingen, S. 429-441.

- Kilper, Heiderose (1998), Regionalisierung zwischen Effektivität, Innovation und Legitimation, Habilitationsschrift Bochum.
- Klatt, Hartmut (Hrsg.) (1996), Die innerstaatliche Beteiligung der Bundesländer an der deutschen Europapolitik (Überarbeitete Fassung des Beitrags für den Workshop «Die europäische Union der Regionen» im Kulturwissenschaftlichen Institut des Wissenschaftszentrums Nordrhein-Westfalen, 17. – 19.09.1996), Manuskript, Bonn.
- Klatt, Helmut (Hrsg.) (1995), Das Europa der Regionen nach Maastricht. Analysen und Perspektiven, München.
- Klemmer Paul/Helmut, Karl (1992), Eine Einführung zu den Ergebnissen des Arbeitskreises "Zukunft der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland", in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Regionale Wirtschaftspolitik auf dem Wege zur europäischen Intergation, Hannover, S. IX-XIII.
- Klemmer, Paul (1994), "Zeitzeichen", Sendung des Westdeutschen Rundfunks vom 18.6.1994.
- Klodt, Henning (1992), Die Strukturpolitik der EG, Tübingen.
- Knipper, Hermann-Josef (1994), In vielen Ostbetrieben ist Liquidität knapp. Bonn will Eigenkapitalausstattung junger Unternehmen verbessern und Förderprogramme straffen, in: Handelsblatt Nr. 179, 15.09.1994.
- Knodt, Michèle (1998), Tiefenwirkung europäischer Politik, Baden-Baden.
- Kohler-Koch, Beate (1997), Regionale Lenkungs kraft und regionale Nutzenbilanz, in: Kohler-Koch, Beate u.a., Integrative Politik in Europa, Opladen, S. 125 – 152.
- Krainer, Josef; Mantl, Wolfgang (Hg.) (1993), Ortsbestimmung, Graz.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) (1994), Bericht über das Geschäftsjahr 1993, Frankfurt/Main.
- Krupp, Georg (1993), Die Aufgaben der Banken, in: Kreditwesen, 46. Jg., 1993, Heft Nr. 10, 15.05.1993, S. 438 – 440.
- Kück, Marlene (1990), Typische Finanzierungsprobleme von kleinen Unternehmen, in: Kück, Marlene (Hg.), Aspekte der Finanzierung des Kleinbetriebssektors, Berlin, S. 23-29.
- Lammert, Norbert (1993), Europäische Integration und deutsche Einheit, Bonn.
- Laufer, Heinz (1991), Das föderale System der Bundesrepublik Deutschland, München.
- Lax, David/Sebenius, James K. (1986), The Manager als Negotiator. Bargaining für Cooperative an Competitive Gain, New York.
- Lehmbruch, Gerhard (1976), Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.
- Lehmbruch, Gerhard (1983), Föderalismus und Politikverflechtung zwischen Unitarisierung und Differenzierung, in: Politische Bildung, 17/1983.

- Lehner, Franz (1979), Politikverflechtung: Institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle, in: Matthes, Joachim (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Frankfurt a.M., S. 611 – 625.
- Lehr, Carsten (1996), Anforderungen an Controlling-Konzepte mittelständischer Unternehmen aus der Sicht einer Hausbank, Univ-Dissertation, Technische Universität Ilmenau.
- Lequesne, Christian (1996), The French EU Decision-Making: Between Destabilisation and Adaptation, in: Andersen, Svein S./Eliassen, Kjell A. (Hrsg.), The European Union: How Democratic is it?, London, S. 73 – 81.
- Lichtblau, Karl (1995), Von der Transfer- in die Marktwirtschaft. Strukturpolitische Leitlinien für die neuen Länder, Köln.
- Lieberknecht, Christine (1994), Thüringen im Schnittpunkt von EG, Bund und Land, Ost- und Westeuropa, in: Ries, H. O. (Hrsg.), Thüringer Regionen im Wettbewerb des Europäischen Binnenmarktes. Partnerschaft in regionaler Entwicklung (Schriftenreihe des Thüringer Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten, 2), Erfurt, S. 190 – 194.
- Manuskript zur gemeinsamen Tagung des Arbeitskreises «Integrationsforschung» und der Sektion «Staatslehre und politische Verwaltung» der DVPW vom 29. - 31. Oktober in München: Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem», 1998.
- Marks, Gary (1996), Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 313 – 344.
- Mayntz, Renate (1993), Policy-Netzwerke und Logik von Verhandlungssystemen, in: Héritier, Adrienne, Policy-Analyse, Opladen, S. 39-56.
- Mayntz, Renate/Neidhardt, Friedhelm (1989), Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – eine empirisch-explorative Studie, in: Fachzeitschrift für Parlamentsfragen 20, S. 370 – 387.
- McAleavey, Paul/Mitchell, James (1992), Industrial Regions and Lobbying in the Structural Funds Reform Process, in: Journal of Common Market Studies, 32/1994, S. 237 – 248.
- Menzel, Hans (1960), Die Mitwirkung der Hausbanken bei der Vergebung und Verwaltung öffentlicher Kredite, UT: Die Abwicklung zentraler Bereitstellungen durch örtliche Banken und Sparkassen, Berlin.
- Milbradt, Georg, H. (1992), Finanzpolitik in Sachsen – Aufbau einer funktionsfähigen Verwaltung, S. 28-35, in: Besters, Hans (Hrsg.), Vitalisierung der ostdeutschen Wirtschaft, Baden-Baden.
- Morass, Michael (1994), Regionale Interessen auf dem Weg zur Europäischen Union. Strukturelle Entwicklung und Perspektiven der Interessenvermittlung österreichischer und deutscher Landesakteure im Rahmen der europäischen Integration, Wien.

- Moravcsik, Andrew (1993), Introduction: Integration International on Domestic Theories of International Bargaining, in: Evans, Peter B./Jacobson, Harold K./Putnam, Robert D. (Hrsg), *Doble-Edged Diplomacy. International Bargaining on Domestic Politics*, Berkley, S. 3 – 42.
- Morawitz, Rudolf (1981), *Die Zusammenarbeit von Bund und Ländern bei Vorhaben der Europäischen Gemeinschaften*, Bonn.
- Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela (1992), Europäische Integration und deutscher Föderalismus, in: Kreile, Michael (Hg.), *Die Integration Europas*, Opladen, S. 160-182.
- Münch, Ursula (1992), *Herder Lexikon Politik*, Freiburg.
- Münster, Winfried (1992), Die Kommission, in: Weidenfeld, Werner; Wessels, Wolfgang (Hg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92*, Bonn, S. 73-80.
- Nägele, Frank (1996), Regionale Wirtschaftspolitik im kooperativen Bundesstaat. Ein Politikfeld im Prozeß der deutschen Vereinigung, Opladen.
- Nebe, Johannes-Michael (1990), Region Trier im EG-Binnenmarkt, in: Standort, *Zeitschrift für die Angewandte Geographie*, 4/1990, 14. Jg., Bochum, S. 3-8.
- Neupert, Helmuth (1989), Die Länder als Träger regionalpolitischer Maßnahmen, in: Schmidt, Reiner (Hg.), *Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik*, Heidelberg, S. 27-40.
- Pahlen, Dieter (1993), Probleme bei der Privatisierung und Finanzierung von Unternehmen in den neuen Bundesländern, in: *Kreditwesen*, 46. Jg, 1993, Heft Nr. 10, S. 440 – 444.
- Peters, Hans-Rudolf (1992), Regionalisierte Strukturpolitik für Ostdeutschland?, in: *Wirtschaftsdienst*, Nr. IV, S. 196-201.
- Pfeiffer, D. (1994), Der Kapitalmangel der ostdeutschen Industrie. Eine unnötige Aufschwungbarriere, in: *Orientierung zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Bd. 60, S. 13-18.
- Poth-Mögele, Angelika (1993), Das Prinzip der «Partnerschaft» in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt a. M..
- Putnam, Robert D, (1988), *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, in: *International Organisation*, 42/1988, S. 427 – 460.
- Regierungspräsidium Dresden (1995), *Förderprogramme*, Dresden [unveröff. Broschüre].
- Rengeling, Hans-Werner (1990), Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Zeichen der europäischen Integration, in: Hoppe, Werner; Schink, Alexander (Hg.), *Kommunale Selbstverwaltung und europäische Integration*, München, S. 25-49.

- Renzsch, Wolfgang (1995), Entscheidungsprozesse im parlamentarischen Bundesstaat nach der deutschen Einheit, [unveröff. Ms.], Bonn.
- Rhodes, Rhoderick A. (1981), Control and Power in Central-Local Government Relations, Farnborough.
- Rhodes, Rhoderick A. (1986), European Decision-Making, Implementation an Subcentral Governments, Maastricht.
- Rhodes, Rhoderick A. (1997), Understanding Governance. Political Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham, Philadelphia.
- Ridinger, Rudolf (1995), Transformation im Wandel, UT: Die Wirtschaftsstrukturen in den neuen Bundesländern, Bonn.
- Ridinger, Rudolf (1995a), Regionalförderung der EU und ihre Umsetzung in Deutschland, in: Ridinger, Rudolf/Steinröx, Manfred (Hrsg.), Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln, S. 31 – 48.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (1997), Sachsen 1997, Dresden.
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit (1993), Förderfibel Sachsen, Dresden.
- Sauter, Alfred (1989), Politische Einflußmöglichkeiten der Länder und Comunidades Autónomas auf die Europäischen Gemeinschaften – Länderbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Kremer, Andreas (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Spanien 1992, Die Rolle der Länder und der Comunidades Autónomas im Europäischen Integrationsprozeß, München, S. 89 – 101.
- Sbragia, Alberta (Hrsg.) (1992), Europolitics. Institutions and Politics in the «New» European Community, Washington D.C.
- Scharpf, Fritz W. (1985), Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 26, S. 323 – 356.
- Scharpf, Fritz W. (1989a), Regionalisierung des europäischen Raums – die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: Ein Cappenberges Gespräch (Hrsg.), Regionalisierung des europäischen Raums, Köln.
- Scharpf, Fritz W. (1989b), Der Bundesrat und die Kooperation auf der «dritten Ebene», in: Bundesrat (Hrsg.), Vierzig Jahre Bundesrat, Baden-Baden, S. 121 – 162.
- Scharpf, Fritz W. (1991), Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity, in: Journal of Theoretical Politics, 3, S. 277 – 304.
- Scharpf, Fritz W. (1992a), Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 3, S. 293 – 306.

- Scharpf, Fritz W. (1992b), Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen, in: Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./ Zintl, Reinhard, Horizontale Politikverflechtung, Frankfurt a.M., S.51 – 96.
- Scharpf, Fritz W. (1994a), Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich: Zur Logik einer europäischen Mehrebenenpolitik, in: ders. Optionen des Förderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M., S. 131 – 155.
- Scharpf, Fritz W. (1994b), Optionen des Förderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W. (1997), Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism, in: Policy Research, Boulder, Colorado.
- Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz (1976), Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Regensburg.
- Schepers, S. (1985), The Emergence of European Regional Policy and the Influence of National Administrations, in: Administration, 33/1985, S. 441 – 457.
- Schneider, Volker/Kenis, Patrik (1997), Verteilte Kontrolle: Institutionelle Steuerung in modernen Gesellschaften, in: Kenis, Patrik/Schneider, Volker (Hrsg.), Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt a.M./New York, S. 7 – 43.
- Scheytt, Oliver (1992), Reorganisation der kommunalen Selbstverwaltung, in: Rühl, C. (Hrsg.), Konsolidierung des Binnenmarktes in den neuen Ländern – Strukturpolitik und westeuropäische Integration. Die ökonomische und institutionelle Integration der neuen Länder –2 (Probleme der Einheit 6), Marburg, S. 23 – 43.
- Schlecht, Otto (1972), Der Einfluß der EG-Regionalpolitik auf die Regionalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und mögliche Zielkonflikte, S. 25 – 36.
- Schommer, Kajo (1993), Der steinige Weg zum wirtschaftlichen Aufschwung, Dresden.
- Schulz-Nieswandt (1993), Einführung in die wohlfahrtsstaatliche Landeskunde der Bundesrepublik Deutschland, Regensburg.
- Schulz-Trieglaff, Michael (1992), Regionalpolitische Sonderprogramme der EG; Saarländische Erfahrungen bei Planung und Durchführung, in: Akademie für Landesplanung (ARL), Forschungs- und Sitzungsberichte 187, Hannover, S. 44-50.
- Semlinger, Klaus (1994), Kooperative Regionalentwicklung durch Mittelstandsförderung, in: Fritsch, Michael: Potentiale für den 'Aufschwung Ost', Berlin, S. 89-114.
- Shams, Rasul (1995), Kritische Betrachtung der Wirkungen der deutschen Regionalpolitik, S. 225 – 239.in: Holthus, Manfred (Hrsg.): Elemente regionaler Wirtschaftspolitik in Deutschland, Baden-Baden.
- Simon, Herbert (1978), Die Architektur der Komplexität, in: Türk, Klaus (Hrsg.), Handlungssysteme, Opladen, S. 94 – 120.

- Sinn, G./Sinn H.-W. (1993), Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung, 3. Auflage, München.
- Sinn, Hans-Werner (1995), Schlingerkurs: Lohnpolitik und Investitionsförderung in den neuen Bundesländern, S. 23-60, in: Gutmann, Gernot (Hrsg.), Die Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft, Berlin.
- Sitte, Ralf/Ziegler, Astrid (1994), Die EU-Strukturfonds nach der Reform, in: WSI-Mitteilungen 47/1994, S. 214 – 222.
- Smith, Andy (1997), Studying Multi-level Governance, Examples from French Translations of the Structural Funds, in: Public Administration, 75, S. 711 – 729.
- Späth, Lothar (1989), Regionalisierung des europäischen Raums - Die Zukunft der Bundesländer im Spannungsfeld zwischen EG, Bund und Kommunen, in: Ein Cappenberger Gespräch (Hg.), Regionalisierung des europäischen Raums, Köln, S. 1-6.
- Spiekermann, Bernd (1992), Regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik unter EG-Rahmenbedingungen, in: Akademie für Raumplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Nr. 187, Hannover, S.36-43.
- Steack, Nicola (1997), Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik, Baden-Baden.
- Streck Wolfgang (1995), Politikverflechtung und Entscheidungslücke zum Verhältnis von zwischenstaatlichen Beziehungen und sozialen Interessen im europäischen Binnenmarkt, in: Bentele, Karlheinz/Reisert, Bernd/Scheftkat, Ronald (Hrsg.), Die Reformfähigkeit von Industriegesellschaften, Frankfurt a.M., S. 101 – 128.
- Stein, Johann Heinrich von/Kirschner, Manfred (1972), Kreditleistungen, in: Obst, Georg/Hintner, Otto, S. 304 – 442.
- Terrahe, Jürgen (1988), Die Zukunft des Hausbankprinzips: Engere oder lockere Bank/Kundenbindung?, in: Engels, Wolfram (Hrsg): Organisation der Banken und des Bankenmarktes, Frankfurt am Main, S. 145.
- Tetsch, Friedemann (1994), Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» am Scheideweg, in: Stadt und Gemeinde, Heft 8, S. 331 – 337.
- Tömmel, Ingeborg (1992), System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Kreile, Michael (Hg.), Die Integration Europas, Opladen, S. 185-208.
- Tömmel, Ingeborg (1994), Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden.
- Tsebelis, George (1990), Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics, Berkeley.
- Voelzkow, Helmut (1998), Intergouvernementale Abstimmungsprobleme im deutschen Implementationsnetzwerk der Europäischen Regionalpolitik, in: Hilpert,

- Ulrich/Holtmann, Everhard (Hrsg.): Regieren und intergouvernementale Beziehungen, Opladen, S. 257 – 276, S. 263 f.
- Voelzkow, Helmut/Hoppe, Andrea (1996), «Druck von oben» und «von unten». Zu den Reformansätzen der deutschen Regionalpolitik als Reaktion auf Implementationsprobleme des Europäischen Regionalfonds in den neuen Bundesländern, in: Heinelt, Hubert (Hrsg.), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung, Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen, S. 108 – 130.
- Hitchens, David M./Wagner, Karin/Birnie, J. E. (1993), East German Productivity and the Transition to the market economy, Adlershot.
- Waldenfels, Georg von (1989), Eröffnung des Symposiums, in: Schmidt, Reiner (Hg.), Aktuelle Fragen der regionalen Strukturpolitik, Heidelberg, S. 1-6.
- Walton, Richard/ McKersie, Robert (1965), A Behavioural Theory of Labour Negotiations, New York.
- Wälzholz-Junius, Hans-Martin (1991), Eröffnung, in: BDI (Hg.), Mittelstand im Aufbau, S. 7-9.
- Waniek, Rolf (1994), EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 – 1999, in: Wirtschaftsdienst 74, S. 43 – 49.
- Weber S./Wiesmeth, H. (1991), Issue Linkage in the European Community, in: Journal of Common Market Studies, 29, S. 255 – 267.
- Weick, Karl (1985), Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt a.M.
- Wenger, Manfred (1993), Die Neuen Bundesländer in der EG, Baden-Baden.
- Wessels, Wolfgang (1986), Die deutschen Länder in der EG-Politik: Selbstblockierung oder pluralistische Dynamik, in: Hrbek, Rudolf/Thaysen, Uwe (Hrsg.), Die deutschen Länder und die Europäischen Gemeinschaften, Baden-Baden, S. 181 – 194.
- Wessels, Wolfgang (1996), Verwaltung im EG-Mehrebenensystem: Auf dem Weg zur Mega-Bürokratie?, in: : Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 165 – 192.
- Wiehler, Frank (1993), Die sozio-ökonomische Lage in den 5 neuen Bundesländern und die Maßnahmen der Kommission (Reihe Wirtschaftspolitik, W-7), Luxemburg.
- Wiemers, Eckhard (1989), Ein wirksames Instrument für Europa, Ein Jahr EG-Kammer des Bundesrats, in: Das Parlament, 37/38 vom 8./15.September 1989, S. 16.
- Wirtschaftsminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern (1993), Investitionszuschüsse durch die Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur», Schwerin.
- Wölfling, M. (1994), Rückläufige Unternehmensgründungen verzögern den Transformationsprozeß, in: IWH: Abflauende Geschäftsaussichten im Ausbaugewerbe, Halle/S., S. 13 ff. (=Konjunkturbericht 1-2/94).

ZENIT GmbH (1996), Evaluierung der Auswirkungen der Strukturpolitik auf den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union: Deutschland; Abschlußbericht, Mülheim an der Ruhr [unveröff: Ms.].

Anhang

Verzeichnis der Institutionen, mit deren Vertreter Interviews für das Forschungsvorhaben durchgeführt worden sind.

Mit den Vertretern der aufgeführten Institutionen sind im Verlauf des Forschungsvorhabens Experteninterviews durchgeführt worden. Anhand eines Interviewleitfadens haben relativ offene Gespräche mit den Interviewpartnern im Zeitraum Herbst Sommer 1994 bis Sommer 1996 stattgefunden. In den aufgezählten Institutionen sind in den meisten Fällen mehrere Personen aus unterschiedlichen Abteilungen und von verschiedenen Hierarchiestufen befragt worden.

- Euro Info Centre, Leipzig
- Europäisches Parlament, Brüssel/Straßburg
- Generaldirektion V für Beschäftigung, industrielle Beziehungen und soziale Angelegenheiten, Brüssel
- Generaldirektion XVI für Regionalpolitik, Brüssel
- Sächsische Staatskanzlei, Dresden
- Sächsisches Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit, Dresden
- Sächsische Wirtschaftsförderungsgesellschaft mbH, Dresden
- Regierungspräsidium Dresden
- Industrie- und Handelskammer Südwestsachsen, Freiberg
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Erfurt
- Thüringer Staatskanzlei, Erfurt
- Büro des Freistaates Sachsen, Brüssel
- Büro des Landes Sachsen-Anhalt, Brüssel
- Büro des Landes Thüringen, Brüssel
- Büro des Landes Brandenburg, Brüssel
- Büro des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Brüssel
- Berlinbüro, Brüssel
- Bundeswirtschaftsministerium, Bonn
- Deutscher Industrie- und Handelstag, Bonn
- Vertretung des deutschen Industrie- und Handelstages, Brüssel
- Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland, Brüssel
- Ausschuß des Regionen, Brüssel
- Europabüro der kommunalen Selbstverwaltung, Brüssel
- Eurocities, Brüssel
- Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände, Brüssel
- EU-Union mittelständischer Unternehmer, Brüssel