FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Arthur Benz

ANPASSUNGSPROZESSE IN DER FÖDERATIVEN STAATSORGANISATION DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Teilstudie im Rahmen des Projektes
"Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und föderalstaatliche Reaktion"

SPEYERER FORSCHUNGSBERICHTE 63

ISSN 0179-2326

Arthur Benz

Anpassungsprozesse in der föderativen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland

Speyerer Forschungsberichte 63

Arthur Benz

ANPASSUNGSPROZESSE IN DER FÖDERATIVEN STAATSORGANISATION DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

Teilstudie im Rahmen des Projektes
"Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und föderalstaatliche Reaktion"

mit einem Vorwort von
Joachim Jens Hesse

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

1987

Projektleiter: Univ.-Prof. Dr. Joachim Jens Hesse

Projektbearbeiter: Dr. Arthur Benz

Druck und Verlag:

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

INHALTSVERZEICHNIS

Vorwort		VII
1.	**Historischer Überblick**	1
2.	**Die bundesstaatliche Organisation**	21
2.1	Föderative Aufgabenstruktur	22
2.2	Territorialisierte Entscheidungsstruktur	27
2.3	Ressourcenstruktur: Verbundsystem	35
3.	**Die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit Mitte der 70er Jahre**	45
3.1	Rahmenbedingungen	45
3.2	Anpassungsprozesse	51
3.2.1	Entlastungsversuche des Bundes	52
3.2.2	Reaktionen der Länder und Kommunen	55
4.	**Analyse der Anpassungsprozesse in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden: Fallstudien zur Industriepolitik und zur Sozialpolitik**	61
4.1	Industriepolitik	61
4.1.1	Industriepolitik bis Mitte der 70er Jahre	63
	(a) Institutionen	63
	(b) Prozesse	68
	(c) Inhalte	73
4.1.2	Reformbedarf und Reformpotentiale	83
4.1.2.1	Krisenerscheinungen	83
4.1.2.2	Die industriepolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland	86

4.1.3	Anpassungsprozesse in der Industriepolitik seit Mitte der 70er Jahre	89
4.1.3.1	Sektorale Krisenregulierung	90
4.1.3.2	Regionale Strukturpolitik: Förderung endogener Potentiale	95
4.1.3.3	Lokale Bestandspflege	100
4.1.3.4	Auswirkungen und Grenzen der prozessualen Anpassung im Bereich der Industriepolitik	102
4.1.4	Zwischenergebnis	105
4.2	Sozialpolitik	108
4.2.1	Sozialpolitik bis Mitte der 70er Jahre	111
	(a) Institutionen	111
	(b) Prozesse	118
	(c) Inhalte	125
4.2.2	Reformbedarf und Reformpotentiale	131
4.2.2.1	Krisenerscheinungen	131
4.2.2.2	Die sozialpolitische Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland	135
4.2.3	Anpassungsprozesse in der Sozialpolitik seit Mitte der 70er Jahre	139
4.2.3.1	Reaktive Anpassung der staatlichen Sozialpolitik	140
4.2.3.2	Entlastung der staatlichen Sozialpolitik durch Dezentralisierung der Kosten	144
4.2.3.3	Reaktionen auf der kommunalen Ebene	146
4.2.3.4	Reichweite und Konsequenzen der Anpassungsprozesse	149
4.2.4	Zwischenergebnis	150
5.	**Ergebnisse**	154
Literaturverzeichnis		163

VORWORT

Der hiermit vorgelegte Bericht über Veränderungen der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland ist Teil einer größeren Untersuchung, die unter dem Arbeitstitel "Wohlfahrtsstaatliche Entwicklung und föderalstaatliche Reaktion" von April 1984 bis März 1987 im Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführt wurde. Ausgangspunkt des Projektes war dabei die vergleichende Beobachtung einer Reihe von Reformansätzen im Bereich des Regierungs- und Verwaltungssystems westlicher Industriestaaten, die in Reaktion auf spezifische "wohlfahrtsstaatliche" Probleme eine Anpassung ihrer politischen Makrostrukturen und hier wiederum insbesondere des Verhältnisses zwischen den gebietskörperschaftlichen Ebenen anstrebten. Dies gilt insbesondere für die Dezentralisierungspolitik Frankreichs seit 1981, für den im gleichen Zeitraum in den USA einsetzenden Versuch der Institutionalisierung eines "new federalism" unter Präsident Reagan sowie schließlich für die Reform des Staat-Gemeinde-Verhältnisses in Großbritannien. Den Reformansätzen in diesen Staaten stand zur gleichen Zeit eine auffällige Stabilität der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik gegenüber, so daß sich die Frage stellte, wie bei vergleichbaren Problemstellungen die Unterschiede der einzelnen "Modernisierungspolitiken" zu erklären sind und ob sich hinter den vordergründig unterschiedlichen Reaktionsmustern unter Umständen vergleichbare staatliche Anpassungsprozesse verbergen.

Das Projekt nahm damit frühere Untersuchungsansätze von Projektleiter und -bearbeiter wieder auf, die sich auf eine Erweiterung der herkömmlichen Analyse föderalstaatlicher Organisation und Leistungserbringung in der Bundesrepublik richteten. Zeigten diese Arbeiten bereits die Notwendigkeit, institutionellen Anpassungsprozessen und einer dynamischen Betrachtung bundesstaatlicher Interaktion verstärktes Gewicht beizumessen, wurde mit dem jetzt abgeschlossenen Forschungsprojekt insbesondere auch eine Verbreiterung der Empiriebasis angestrebt. Dies zum einen, um die für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland gewonnenen Erkenntnisse dem internationalen Vergleich zu stellen, zum anderen aber auch, um dem hierzulande erheblichen Nachholbedarf bei der Analyse interorganisatorischer Prozesse zu

entsprechen. Dabei galt unser besonderes Interesse dem Einbezug angelsächsischer Arbeiten zur Entwicklung der "intergovernmental relations", also des Verhältnisses der Gebietskörperschaften zueinander. Die hier für andere westliche Industriestaaten erkennbare Diskussion schien uns geeignet, die noch immer weitgehend statisch ausgerichteten Analysen zur föderalstaatlichen Entwicklung oder zum Verhältnis zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung in der Bundesrepublik zu überwinden. Damit müßte dann auch ein Beitrag zur Substantiierung jener Diskussion möglich sein, die seit einiger Zeit um die "Modernisierung" staatlicher Problemverarbeitung geführt wird. Während diese Diskussion in der Bundesrepublik bislang eher auf kleinteilige Probleme und primär administrationsinterne Lösungsvorschläge gerichtet ist, zeigt der Blick auf Länder wie Frankreich, Großbritannien oder die USA, daß auch der Reform der staatlichen Makrostrukturen in diesem Zusammenhang erhebliches Gewicht zukommt, sie zumindest nicht von vornherein ausgeschlossen ist.

Die in unsere Untersuchung einbezogenen Staaten sind aus vergleichender Sicht insofern von besonderem Interesse, als aufzuzeigen sein wird, wie die durch den ablaufenden ökonomischen und sozio-kulturellen Strukturwandel erzeugten Probleme in den unterschiedlichen institutionellen Kontexten verarbeitet werden, welche Reformvorstellungen vorlagen, wie die angestrebte "Modernisierung" vollzogen wurde und welche Konsequenzen sich dabei für das Verhältnis zwischen Zentralstaat und dezentralen politischen wie administrativen Ebenen ergaben. Dabei glauben wir feststellen zu können, daß die in der deutschen Diskussion weithin geäußerte Annahme, der staatliche Institutionskontext sei nur marginal veränderbar, so nicht haltbar ist. Vielmehr erweist sich vor dem Hintergrund der hier vorgelegten Fallstudien auch und gerade die föderative Staatsorganisation der Bundesrepublik als flexibel und anpassungsfähig und gerade deswegen auch als gestaltbar - wenn auch nicht im Zuge einer umfassenden Strukturreform. Die vielfach geforderte institutionelle Anpassungsfähigkeit westlicher Industriestaaten gewinnt dabei - so hoffen wir - analytisch wie empirisch an Kontur, die realitätsorientierte Staats- und Verwaltungswissenschaft könnte davon profitieren.

Die Ergebnisse unserer Untersuchungen werden zunächst in Form von vier Länderstudien in der Reihe "Speyerer Forschungsberichte" vorgelegt (Nr. 60: *Arthur Benz/Angelika Benz*, Dezentralisierungspolitik in Frankreich; Nr. 61: *Arthur Benz*, Die Reform des Verhältnisses zwischen Staat und Lokalverwal-

tung in Großbritannien; Nr. 62: *Joachim Jens Hesse/Arthur Benz*, "New Federalism" unter Präsident Reagan; Nr. 63: *Arthur Benz*, Anpassungsprozesse in der föderativen Staatsorganisation der Bundesrepublik Deutschland). Allen Länderberichten liegt dabei ein weitgehend einheitliches Gliederungsschema zugrunde, das sich aus den analytischen Vorüberlegungen ergab. Nach einem kurzen Überblick über die historische Entwicklung der Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften werden zunächst die wichtigsten Merkmale der jeweiligen Staatsorganisation aufgezeigt, um dann die hierauf bezogenen strukturellen wie prozessualen Reformpolitiken darzustellen. Da wir uns jedoch nicht allein für die angestrebte "Modernisierung" der gebietskörperschaftlichen Interaktionsmuster im engeren Sinne interessierten, sondern vorrangig für die dadurch ausgelösten Veränderungen der föderalstaatlichen Leistungsfähigkeit, führten wir für jedes Land Fallstudien zur Industriepolitik und zur Sozialpolitik durch, um Einblicke in die konkreten Bedingungen, Abläufe und Auswirkungen institutioneller Veränderungen zu gewinnen. Die Auswahl fiel dabei auf die benannten Politikfelder, weil mit ihnen die zur Zeit wohl aktuellsten "wohlfahrtsstaatlichen" Bereiche erfaßt sind und sich die Diskussion um staatliche Modernisierungsprozesse meist auch auf sie konzentriert. Neben den vier Länderberichten legen wir schließlich noch eine komprimierte Darstellung des unserer Untersuchung zugrundeliegenden Analyseansatzes vor (Speyerer Forschungsberichte Nr. 64); eine zusammenfassende Buchpublikation erscheint 1988 unter dem Titel "Staatliche Modernisierung im internationalen Vergleich".

Speyer, im Mai 1987 Joachim Jens Hesse

1. HISTORISCHER ÜBERBLICK

Eine Untersuchung der Entwicklung des modernen Staates und im besonderen der Beziehungen zwischen Reich bzw. Bund, Ländern und Gemeinden in Deutschland geht zweckmäßigerweise von der Situation zu Beginn des 19. Jahrhunderts aus. Das Land war zu dieser Zeit in eine Vielzahl von Einzelstaaten zersplittert. Die schon im Mittelalter begonnene und vor allem nach dem Dreißigjährigen Krieg sich fortsetzende Auflösung des "Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation" wurde 1806 offiziell vollzogen, als unter dem Druck Napoleons der österreichische Kaiser Franz I. auf die deutsche Kaiserkrone verzichten mußte.

Infolge dieser territorialen Zersplitterung des Reichsgebietes konnte sich die Industrialisierung in Deutschland nur langsam durchsetzen. Um 1800 waren noch über 60 % der Beschäftigten in der Landwirtschaft tätig. Die Produktivität der damaligen Agrarwirtschaft war niedrig und konnte mit dem raschen Bevölkerungswachstum nicht Schritt halten. Die noch weitgehend durch feudale Abhängigkeitsverhältnisse geprägten Produktionsstrukturen trugen zu einer permanenten Unterversorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln bei. Darüber hinaus wurde die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands durch die Kriegsfolgelasten, die die deutschen Länder nach den Napoleonischen Kriegen zu tragen hatten, behindert.

Die überkommene Feudalordnung war jedoch zu dieser Zeit bereits in Auflösung begriffen, obgleich sie vor allem die ländlichen Strukturen noch prägte. Die ökonomische Krise und der Beginn der Industrialisierung unterminierten zunehmend die Herrschaftsgrundlage der alten aristokratischen Eliten. Mit der 1803 nach französischem Vorbild durchgeführten Säkularisierung verlor der Klerus seinen Einfluß. Gleichzeitig gewannen neue soziale Gruppen an Bedeutung: bürgerliche Unternehmer, die von den Feudalherren aus ökonomischen Gründen gefördert wurden; Beamte, die im absolutistischen Staat an Einfluß gewonnen hatten und nun zu Trägern der entstehenden Bürokratie in den Territorialstaaten wurden; Arbeiter in Manufakturbetrieben, die die Vorläufer der Industriearbeiterschaft bildeten. Dieser sozialstrukturelle Umbruch fand seine Widerspiegelung in geistigen und politischen Auseinandersetzungen. Das Gedankengut des Liberalismus, die Philosophie der Aufklärung sowie die Ideen der Französischen Revolution mit ihren

Forderungen nach der Verwirklichung der Bürger- und Menschenrechte und nach einer Verfassung stellten die überkommenen politischen Strukturen in Frage.

Von dieser Umbruchsituation gingen zwei Entwicklungen aus, die noch heute das staatliche System der Bundesrepublik prägen: die Bestrebungen zur Einigung der deutschen Länder, die 1871 zur Gründung des deutschen Bundesstaates führten, und die Entstehung der kommunalen Selbstverwaltung.

Der Prozeß der nationalstaatlichen Einigung war nach der Befreiung von der französischen Besatzung im Jahre 1814 einerseits durch den Partikularismus der Teilstaaten, d. h. durch die Souveränitätsansprüche der Fürsten, und andererseits durch den preußisch-österreichischen Dualismus gekennzeichnet. Beide Faktoren behinderten zunächst die Entstehung eines funktionsfähigen deutschen Bundesstaates. So war der 1818 auf dem Wiener Kongreß gegründete Deutsche Bund nur wenig entwicklungsfähig. Österreich und Preußen gehörten ihm nur mit einem Teil ihres Gebietes an. Der Bundestag in Frankfurt, der eine ständige Versammlung der Gesandten der regierenden Fürsten, also keine Volksvertretung, darstellte, tagte unter dem Vorsitz Österreichs. Da der Erlaß einer Bundesverfassung nur mit Zustimmung aller Staaten erfolgen konnte, war es kaum möglich, die Souveränitätsrechte der Einzelstaaten zu beschränken. Dementsprechend gelang es dem Bund auch nicht, die anstehenden politischen, sozialen und ökonomischen Probleme zu lösen (*Laufer*, 1974, S. 21). Gemäß seinem Zweck, die äußere und innere Sicherheit Deutschlands sowie die Unabhängigkeit und Unverletzlichkeit der Einzelstaaten zu gewährleisten, traf der Bund Maßnahmen zur Erhaltung der monarchischen Regierungen und wurde damit ein entscheidendes Instrument zur Durchsetzung restaurativer Bestrebungen, die gegen liberale und demokratische Bewegungen gerichtet waren und die zentralisierenden Tendenzen gegenüber einer dezentralen Selbstverwaltung Vorschub leistete (*Nipperdey*, 1986, S. 70 f.).

Als weiterer Schritt in Richtung auf eine politische Einigung des Reichsgebietes wurde 1834 unter preußischer Führung der Deutsche Zollverein gegründet. Die Schaffung einer Wirtschaftseinheit in Deutschland war eine wesentliche Voraussetzung für die Entfaltung der Industrialisierung. Der Zollverein ist in der staatlichen Entwicklung in Deutschland darüber hinaus insofern von Bedeutung, als er die Staaten zusammenfaßte, die sich später zum Deutschen Reich zusammenschlossen; Österreich gehörte ihm nicht an.

Die Bestrebungen zur Errichtung eines deutschen Bundesstaates zeigten sich am deutlichsten nach dem Ausbruch der Revolution von 1848 im Entwurf einer Reichsverfassung, der von der Nationalversammlung beschlossen wurde. Die bundesstaatlichen Elemente dieser Verfassung waren dem amerikanischen Vorbild angenähert. Das Parlament sollte aus einem direkt gewählten "Volkshaus" und einem "Staatenhaus", das zur Hälfte aus Vertretern der Regierungen und zur Hälfte aus Volksvertretern der Länder zusammengesetzt sein sollte, bestehen. Für Beschlüsse war die Übereinstimmung beider Häuser gefordert. Gemäß der vom Verfassungsentwurf vorgesehenen Aufgabenverteilung im Bundesstaat sollte das Reich für die Außen- und Verteidigungspolitik zuständig sein, es sollte die Gesetzgebungsbefugnisse für die Bereiche Zollwesen, Handel, Münzwesen sowie Maß- und Gewichtsystem erhalten und die Oberaufsicht über Schiffahrt, Eisenbahn und Post übernehmen. Mit dem Scheitern der Revolution und der Nationalversammlung in Frankfurt fanden die Versuche, einen demokratischen Bundesstaat zu errichten, ihr vorläufiges Ende. Auch Ansätze zur Reform des deutschen Bundes scheiterten, weil eine Einigung zwischen Preußen und Österreich nicht zu erreichen war. Die deutsche Einigung gelang schließlich erst im Jahr 1871 unter Ausnützung der nationalstaatlichen Kriegsbegeisterung nach dem deutsch-französischen Krieg in einem von der preußischen Regierung initiierten Akt.

Die Herausbildung der kommunalen Selbstverwaltung zu Beginn des 19. Jahrhunderts in Deutschland ist eng verbunden mit dem Zusammenbruch der ständischen Ordnung in und nach den Napoleonischen Kriegen sowie der Schwäche des Obrigkeitsstaates infolge der außenpolitischen Niederlagen. Die daraus resultierenden Reformpolitiken insbesondere des preußischen Staates (1807-1811) verfolgten vorrangig das Ziel, das ökonomisch erstarkende Bürgertum an den Staat zu binden. Auf diese Weise sollte einerseits die Entstehung revolutionärer Potentiale, die ähnlich wie in Frankreich die Herrschaft der Aristokratie hätten gefährden können, verhindert werden. Andererseits sollten damit die wirtschaftlichen Kapazitäten des Bürgertums freigesetzt werden, um die katastrophale ökonomische Situation zu bewältigen. Wesentliche Elemente der Reformen waren die Gewerbeordnung, durch die die Zünfte aufgehoben und die Gewerbefreiheit hergestellt wurde, die Bauernbefreiung, mit der die Erbuntertänigkeit abgeschafft wurde, und die Trennung von Justiz und Verwaltung. 1808 wurde die preußische Städteordnung erlassen, durch die den Besitzbürgern die politische Selbstverwaltung in den Städten eingeräumt wurde.

Wenngleich die deutsche Selbstverwaltung im Vergleich zur Stellung der dezentralen Administration in anderen europäischen Staaten zu dieser Zeit relativ große Freiräume für die Bürgerschaft bot, so blieb sie doch den gesellschaftslichen Klassenstrukturen verhaftet. Auf die politische Willensbildung in den Städten konnte nur das Besitzbürgertum Einfluß ausüben, da das Bürgerrecht an Grundbesitz und Gewerbebetrieb gebunden war und darüber hinaus die Wahlstimmen nach den Steuersummen, welche die einzelnen Bürger leisteten, gewichtet wurden. Die Selbstverwaltung schloß damit die durch die Bauernbefreiung freigesetzte und in die Städte dringende eigentumslose Bauernschaft sowie die Arbeiterschaft, die nach dem Zurückdrängen der handwerklichen Produktionsformen zahlenmäßig anwuchs, nicht ein. Die durch eine aufgeklärte, staatstragende Aristokratie getragene Reform "von oben" (*Nipperdey*, 1983, S. 32) bewirkte zwar durch die Einrichtung der städtischen Selbstverwaltung eine Dezentralisierung, sie stand aber letztlich ganz im Zusammenhang mit der Entwicklung und Stabilisierung der zentralstaatlichen Strukturen, da sie auf eine Trennung des obrigkeitlich regierten Staates von dem die gesellschaftliche Entwicklung dominierenden Bürgertum gerichtet war. Im übrigen scheiterte die Durchsetzung der Selbstverwaltung auf dem Lande am Widerstand des ländlichen Adels, sie konnte erst 1891 verwirklicht werden.

Schon während, besonders aber in den Jahren nach den Reformen zeigte sich, daß die liberalen Elemente der Reformpolitik in Preußen auf erhebliche Widerstände stießen. Zwar stärkte die Selbstverwaltung in den Städten - in Verbindung mit der Gewerbefreiheit - die Stellung der bürgerlichen Eliten und eröffnete die liberale Wirtschaftspolitik der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung in der ersten Phase nach der Reform Freiräume, die die Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise und der Industrialisierung begünstigten (*Rodenstein*, 1974). Spätestens nach 1830 setzten sich jedoch die restaurativen Tendenzen durch und blieben die gegen den Obrigkeitsstaat gerichteten Reformbestrebungen stecken. Nachdem bereits die Staats- und Verwaltungsreformen in den süddeutschen Ländern, die eher am französischen Vorbild orientiert waren und weniger auf eine bürgerschaftliche Selbstverwaltung, als vielmehr auf allen Ebenen zielten, wurden schließlich auch in Preußen zunehmend Bürokratisierungstendenzen und externe Eingriffe der Staatsbürokratie, die gemäß der Städteordnung eigentlich nur die Wahl des Bürgermeisters bestätigen konnte, erkennbar. Hintergrund dieser Entwicklung waren die sich verschärfenden Konflikte zwischen zentralen und dezentralen Instanzen, als das Bürgertum in den Stadtverordnetenversamm-

lungen seine Interessen und Forderungen an den Staat artikulierte (*Koselleck*, 1967, S. 582 f.). Bezeichnend für die Zentralisierungstendenzen war die - allerdings nur in Teilen des Reichsgebiets verwirklichte - Städteordnung von 1831, die die Rechte des Magistrats gegenüber der Stadtverordnetenversammlung stärkte und die staatlichen Aufsichtsbefugnisse erweiterte. Durch die preußische Gemeindeordnung von 1850 wurde das Drei-Klassen-Wahlrecht eingeführt und die Verleihung des Bürgerrechts an Einkommensgrenzen gebunden. Damit gewannen die Ausgrenzungs- und Kontrollmaßnahmen des Obrigkeitsstaates gegenüber einer auf Integration gerichteten Politik die Oberhand. Die Beschränkung der Partizipationsmöglichkeiten der städtischen Selbstverwaltung, die Ausweitung der staatlichen Kontrollbefugnisse sowie die Zentralisierung von Justiz und Polizei sind Ausdruck einer hoheitlich-autoritären Politik des Zentralstaates gegenüber der dezentralen Selbstverwaltung.

Diese Tendenzen setzten sich vor allem nach der gescheiterten Revolution von 1848 durch, als das politisch desillusionierte Bürgertum sich mehr und mehr aus der Politik zurückzog. Der Prozeß der staatlichen Einigung stärkte die zentralstaatlichen Kräfte und die mit ihnen verbundenen aristokratischen Eliten sowie die Beamtenschaft gegenüber den bürgerlichen Schichten und den ohnehin politisch und sozial benachteiligten Bauern und Arbeitern. Forderungen nach einer Verfassung, die allgemeine Wahlen, demokratische Kontrolle der Regierung und bürgerschaftliche Freiheitsrechte garantieren sollte, konnten nicht durchgesetzt werden. Damit bestätigte sich die in den preußischen Städtereformen angelegte "mehr oder weniger konservative Tendenz, den Reformwillen auf das innere Verwaltungsgebiet zu beschränken, die kommunale und provinzielle Selbstverwaltung als ausreichenden Ersatz für eine parlamentarische Staatsverfassung zu nehmen" (*Heffter*, 1969, S. 100).

Die Gleichgewichtsverschiebung zugunsten der zentralstaatlichen Bürokratie und die Stärkung der staatlichen Ordnungsfunktionen wurden allerdings spätestens seit etwa 1850 von sozio-ökonomischen Entwicklungen überlagert, die die Ausschließlichkeit hoheitlich-autoritärer Politik in Frage stellten. Die ab dieser Zeit beschleunigt verlaufende Industrialisierung ließ den Aufgabenbestand der Städte und ihre Bedeutung als Zentren der Produktion wie ihrer Folgewirkungen im Bereich der Reproduktion erheblich anwachsen. Die rasche ökonomische Entwicklung und die zunehmende Produktions- und Kapitalkonzentration setzte infrastrukturelle Vorleistungen für den Produkti-

onsprozeß (Wasser-, Elektrizitätsversorgung, Verkehrsinfrastruktur u.a.) voraus, die nicht in privater Regie erbracht und daher zunächst von den Städten erstellt wurden. Die fortschreitende Verstädterung sowie die Intensivierung der Produktion zog darüber hinaus soziale Probleme, vor allem die Gefahr von Proletarisierungstendenzen und des Aufbrechens sozialer Gegensätze, nach sich, die durch Maßnahmen der städtischen Sozialfürsorge (Krankenversicherung, Arbeitsschutz, Wohnungsbau u.a.) aufgefangen wurden. Die zunächst noch durch das Drei-Klassen-Wahlrecht abgesicherten bürgerlichen Honoratioren in den Städten wurden damit zu Trägern von Maßnahmen, die nicht auf Repression, Disziplinierung oder Ausgrenzung peripherer Sozialgruppen zielten, sondern eine erweiterte Interessen- und Werteberücksichtigung bei der Steuerung und Kontrolle sozialer Prozesse anzeigten. Der Gegensatz zum Obrigkeitsstaat und zu der ihn dominierenden Aristokratie blieb freilich zunächst noch bestehen.

Auf der zentralstaatlichen Ebene wurde mit der Errichtung des norddeutschen Bundes im Jahr 1867 die staatliche Einigung vorbereitet. Der preußisch-österreichische Konflikt wurde im Krieg von 1866 militärisch zugunsten von Preußen entschieden. Der Friedensvertrag führte zur Auflösung des Deutschen Bundes und zur Gründung des Norddeutschen Bundes, in dessen bundesstaatlichem Legislativorgan, dem Bundesrat, Preußen über 17 von 43 Stimmen verfügte. Die Verfassung des Bundes verband damit das föderative Prinzip mit dem Hegemonieanspruch des preußischen Staates. Ein geplanter Zusammenschluß der süddeutschen Staaten wurde durch deren Einbindung in die Einigungspolitik Bismarcks verhindert. 1867 wurden die Vertreter der süddeutschen Staaten Mitglieder in einem für wirtschaftliche Angelegenheiten zuständigen Zoll-Parlament und einem Zoll-Bundesrat.

Äußerer Anlaß für die deutsche Einigung war der deutsch-französische Krieg von 1870/71. Nach kurzen Verhandlungen einigten sich die deutschen Staaten auf die sog. "kleindeutsche Lösung", d.h. einen Zusammenschluß ohne Einbeziehung Österreichs. Damit konnte Preußen seine dominierende Stellung durchsetzen. Auch die weitgehende Nichtberücksichtigung demokratischer Bestrebungen ließ ein ungleichgewichtiges politisches Kräfteverhältnis im deutschen Bundesstaat entstehen. "Das Deutsche Reich war eine monarchische Föderation mit einer hegemonialen Grundstruktur aufgrund der politischen, geographischen und verfassungsrechtlichen Vorrangstellung des Königreichs Preußen" (*Laufer*, 1985, S. 29). Die deutsche Einigung ging nicht

aus der eigentlichen Einheitsbewegung hervor, sondern war das Ergebnis des Machtstrebens des preußischen Staates (*Flemming*, 1980, S. 53).

Die lang dauernde territoriale Zersplitterung beeinflußte die Struktur und die Verfassung des deutschen Reiches. Ökonomische, kulturelle und politische Unterschiede, deren Ursachen teilweise bis ins Mittelalter zurückreichten (*Urwin*, 1982, S. 166 f.), ließen den regionalen Partikularismus zu einem wichtigen Element in der staatlichen Entwicklung werden, das, wenn auch in abgeschwächter Form, bis ins 20. Jh. seine Bedeutung behielt. Allerdings dominierten schon in der Phase nach der Gründung des Deutschen Reiches unitarische Tendenzen. Die Reichsverfassung vom 16. April 1871 wies bei der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen dem Reich sehr weitgehende Regelungsbefugnisse zu. Die materielle Rechtsordnung, die Gerichtsverfassung und die Wirtschaftsverfassung wurden frühzeitig vereinheitlicht.

Zwar wurde den Ländern der Vollzug der Reichsgesetze, also - mit einigen Ausnahmen - der gesamte Bereich der Verwaltung, sowie die Gerichtsbarkeit überlassen. Außerdem wurden ihnen im Bundesrat Beteiligungsrechte an der Gesetzgebung zugestanden. Da Reichsgesetze nur bei einer Übereinstimmung von Bundesrat und Reichstag zustande kommen konnten, verfügte die Ländervertretung über ein absolutes Vetorecht gegenüber dem direkt gewählten Reichstag, dessen Kompetenzen und Einflußmöglichkeiten gering waren. Zudem war der Bund finanziell schlecht ausgestattet. Das gesamte Steueraufkommen stand - mit Ausnahme der Zölle - den Ländern zu, so daß das Reich auf Beiträge der Bundesstaaten angewiesen war, die jährlich im Haushaltsplan festgesetzt und entsprechend der Bevölkerungszahl von den Einzelstaaten entrichtet wurden (sog. "Matrikular-Beiträge").

Der aus diesen Strukturen entstandene "kooperative Föderalismus" war jedoch in seiner Praxis durch die Hegemonie der preußischen Bürokratie bestimmt. Die vordergründige Aufwertung der Länder im neuen deutschen Staat diente damit faktisch der Stärkung der Vormachtstellung Preußens und der sich auf die preußische Verwaltung stützenden Reichsregierung. Die Praxis der Aushandlungsprozesse und der Kooperation zwischen Reich und Ländern milderte die Unitarisierungstendenzen, die das System prägten, nur wenig ab (*Lehmbruch*, 1976, S. 46 ff.). Dieser Unitarismus entsprach den Vorstellungen des deutschen Bürgertums, das insbesondere nach der gescheiterten Revolution von 1848 nicht mehr an demokratischer Selbstbestimmung interessiert war und zu einer Verbindung mit der alten Obrigkeit und dem Zentralstaat tendierte oder sich ganz aus der Politik zurückzog. Die Vereinheitlichung

der Rechts- und Wirtschaftsverhältnisse, die Beseitigung von regionalen Protektionismen sowie die außenpolitische Absicherung der Exportchancen kamen den bürgerlichen Interessen an der Expansion der kapitalistischen Produktion entgegen. Der "bündische Unitarismus", d.h. der Ausgleich zwischen unitarischen und partikularen Tendenzen und Bestrebungen, war die "Zauberformel" (*Lehmbruch*, 1976, S. 49), um die wirtschaftspolitisch motivierte Zentralisierung mit der Autonomie der Länder zu vereinbaren (vgl. auch *Nipperdey*, 1986).

Die sich in der zweiten Hälfte des 19. Jh. beschleunigende Industrialisierung und die mit ihr verbundenen ökonomischen und sozialen Entwicklungen hatten auf das Verhältnis von Zentralstaat und kommunaler Selbstverwaltung einschneidende Konsequenzen, die sich ab 1871 voll auswirkten. Das Wachstum der Städte, insbesondere der großen Industriestädte, ließ den Aufgabenbestand der kommunalen Selbstverwaltung weiter anwachsen. Gleichzeitig wurden infrastrukturelle Vorleistungen für die Industrie in einer Größenordnung notwendig, die nicht mehr von den Kommunen allein bewältigt werden konnte. Mit zunehmender Organisierung gesellschaftlicher Interessen verlagerten sich die politischen Auseinandersetzungen zunehmend auf die gesamtstaatliche Ebene. Gesamtwirtschaftliche Marktstörungen, die vor allem in der Zeit nach 1873 auftraten, erforderten ein Eingreifen des Zentralstaates, um einerseits weiterhin ein reibungsloses ökonomisches Wachstum zu gewährleisten und um andererseits der Gefahr der Massenarbeitslosigkeit und Tendenzen einer Verelendung des Proletariats, die zu einer Mobilisierung der Arbeiterschaft gegen den Staat hätten führen können, zu begegnen. Neben wirtschaftspolitischen Regulierungen (z.B. Schutzzollpolitik) übernahm das Reich daher Funktionen im Bereich der Sozialpolitik, die bis dahin ausschließlich in kommunaler Hand lagen (1883: Krankenversicherungsgesetz; 1884: Unfallversicherungsgesetz; 1889: Alters- und Invaliditätsgesetz).

Die kommunalen Rechts- und Verwaltungsverhältnisse blieben nach der Gründung des deutschen Nationalstaates weitgehend unangetastet. Lediglich in Preußen wurde die dezentrale Ebene reformiert. Mit der Kreisordnung von 1872 erhielten die Kreise ihre bis heute erhalten gebliebene Doppelfunktion als staatlicher Verwaltungsbezirk und kommunale Gebietskörperschaft; 1875 wurden die Provinzen neu gestaltet; 1891 wurde die Selbstverwaltung auf die ländlichen Gemeinden ausgedehnt (*Heffter*, 1969, S. 576 ff.).

Tatsächlich vollzogen sich in dieser Zeit jedoch bedeutsame Änderungen in den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Nachdem noch in

der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts das Verhältnis zwischen Staat und städtischer Selbstverwaltung durch den Klassengegensatz zwischen der herrschenden Aristokratie sowie der Beamtenschaft auf der einen Seite und dem wirtschaftlich und politisch an Bedeutung gewinnenden Bürgertum auf der anderen Seite geprägt war, somit sich gesellschaftliche Zentrums-Peripherie-Relationen in der vertikalen Dimension der staatlichen Struktur niederschlugen, wurde nach der Reichsgründung die kommunale Selbstverwaltung zunehmend in den Staat integriert. Die wirtschaftliche Tätigkeit der Kommunen wurde für die nationale Wirtschaftspolitik bedeutsam, die dezentrale Politik mußte daher in die zentralstaatliche Regulierung eingebunden werden. Mit dem Abbau des Interessengegensatzes der bürgerlichen Unternehmer zum Staat verringerten sich die Spannungen zwischen Staat und Selbstverwaltung. Die Gemeinden repräsentierten damit nicht mehr gesellschaftliche Interessen, sondern hatten Funktionen zu erfüllen, die nicht nur von lokaler, sondern auch von nationaler Relevanz waren. Der Übergang von den obrigkeitsstaatlichen Ausgrenzungs- und Repressionsmaßnahmen gegenüber peripheren sozialen Klassen zur sozialstaatlichen Integrationspolitik verlagerte soziale Konflikte auf die zentrale Ebene. Die kommunale Selbstverwaltung wurde hingegen entpolitisiert und entwickelte sich zur dezentralen Administration im Sozialstaat.

Durch die Weimarer Reichsverfassung wurden die Elemente einer föderativen Struktur im deutschen Bundesstaat erheblich eingeschränkt. Mit der Durchsetzung der parlamentarischen Demokratie wurde der Reichstag zum zentralen Organ. Die Länder verloren weiter an Gewicht, ihre Kompetenzen im Bereich der Gesetzgebung wurden verringert. Darüber hinaus wurde das Zustimmungsrecht des früheren Bundesrates zu Gesetzen des Reiches in ein Einspruchsrecht des jetzigen Reichsrates umgewandelt, das allerdings nur mit einer Zwei-Drittel-Mehrheit im Reichstag oder durch einen Volksentscheid überwunden werden konnte. Im Reichsrat wurden die Stimmen nach der Einwohnerzahl der Länder gewichtet. Eine Sonderregelung für Preußen sollte die Position der preußischen Staatsregierung in der Ländervertretung schwächen. Im Bereich der Verwaltung machte das Reich vielfach Gebrauch von der ihm durch die Verfassung eingeräumten Möglichkeit, durch einfaches Gesetz eine eigene Reichsverwaltung einzurichten. Darüber hinaus stand ihm eine weitgefaßte Aufsicht über die Länderverwaltung zu.

Die Finanzreform von 1920 schwächte die finanzpolitische Eigenständigkeit der Länder. Die Erbschaft-, die Grunderwerb-, die Einkommen- und die

Körperschaftsteuer, die vorher durch die Länder festgesetzt wurden und deren Ertrag ihnen zustand, gingen auf das Reich über. Die Länder waren in Form von Zuweisungen am Aufkommen dieser Steuern beteiligt (Deuerlein, 1972, S. 115 ff.). Wie der Anteil der Gemeinden an den Steuereinnahmen hat sich auch der Anteil der Länder erheblich verringert (vgl. *Kraus*, 1983, S. 199, Grafik 18). Der stark gewachsene Finanzbedarf des Reiches für Reparationsleistungen nach dem Ersten Weltkrieg gab den Anstoß für eine Zentralisierung von Ressourcen, die Notwendigkeit einer Reform resultierte jedoch primär aus den erhöhten Ausgaben des Zentralstaates.

In den bereits in der Verfassung angelegten Kooperationsprozessen zwischen Reich und Ländern gewannen letztere allerdings einen Teil des ihnen verfassungsrechtlich entzogenen Einflusses zurück. Die Einspruchsmöglichkeit der Länder im Reichsrat bei der Gesetzgebung des Reiches zwang die Zentralregierung, mit den Ländern frühzeitig zu verhandeln, um Kompromißlösungen zu finden. Daraus entstanden zahlreiche informelle Formen der Reich-Länder-Zusammenarbeit, und zwar sowohl bilateraler als auch multilateraler Art (*Lehmbruch*, 1976, S. 54 ff.). Den Ländern gelang es damit teilweise, den Zentralisierungs- und Unitarisierungsbestrebungen Widerstand zu leisten (*Nipperdey*, 1986, S. 91).

Die kooperativen Beziehungen zwischen Reich und Ländern änderten sich, als in der zweiten Hälfte der 20er Jahre zunehmend parteipolitische Gegensätze zwischen der Reichsregierung und einzelnen Länderregierungen auftraten. Der Konflikt zwischen den konservativen Regierungen im Reich und der sozialdemokratischen Regierung in Preußen war dabei von herausragender Bedeutung. Die verfassungsrechtliche Gleichstellung Preußens mit den übrigen Ländern konnte nicht das politische Übergewicht der preußischen Regierung verhindern. Ihren Höhepunkt erreichten die Auseinandersetzungen mit der verfassungswidrigen Absetzung der preußischen Landesregierung durch den Reichskanzler von Papen im Jahre 1932.

Mit dem Übergang zur parlamentarischen Demokratie der Weimarer Republik nach 1918 verstärkten sich auch die bereits Ende des 19. Jahrhunderts deutlich werdenden Tendenzen einer Entpolitisierung der kommunalen Selbstverwaltung. Verfassungsrechtlich wurde den Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Art. 127 der Weimarer Reichsverfassung zwar das Grundrecht der Selbstverwaltung im Rahmen der Gesetze gewährleistet. Diese Formalgarantie für die Existenz der kommunalen Selbstverwaltung blieb allerdings weitgehend Verfassungstheorie, da eine ausfüllende Gesetzgebung

nicht erfolgte und die Gemeindeordnungen des 19. Jahrhunderts unverändert blieben. Vielmehr verstärkten sich vor allem im Bereich der Gesetzgebung und der Finanzwirtschaft die zentralstaatlichen Machtbefugnisse des Reiches, obwohl die Gemeinden nach der Verfassung zum Hoheitsbereich der Länder gehörten (*Herzfeld*, 1956, S. 19 f.).

Insbesondere durch die Finanzreform von 1920 wurde die politische Selbständigkeit der Gemeinden erheblich eingeschränkt, als ihnen die bis dahin bestehende Möglichkeit, Zuschläge zur Einkommen- und Körperschaftsteuer zu erheben, entzogen wurde. Zwar verblieben den Kommunen die Grund- und die Gewerbesteuer sowie einige kleinere Gemeindesteuern, mit der Abschaffung des Zuschlagsrechts verloren sie jedoch nicht nur ihre bis dahin ergiebigste Finanzquelle, sondern auch die Beweglichkeit ihrer Haushaltspolitik (*Hansmeyer*, 1973). Sie wurden nunmehr an Steuerzuweisungen des Reiches an die Länder beteiligt und waren damit von finanzpolitischen Entscheidungen der Zentralregierung abhängig. Die Tatsache, daß die Zuweisungen in der Regel zu knapp bemessen waren und vielfach verspätet ausgezahlt wurden, trug zum Niedergang der kommunalen Selbstverwaltung gegen Ende der Weimarer Republik mit bei (*Herzfeld*, 1956, S. 20).

Der finanzwirtschaftlichen Einbindung der kommunalen Selbstverwaltung entsprach eine Ausweitung der Vollzugsaufgaben der Kommungen durch zunehmende Kompetenzzuweisungen aufgrund von Reichsgesetzen. Die Aufgabenübertragung führte vor allem in Verbindung mit den gestiegenen Soziallasten während der Wirtschaftskrisen 1923/24 und ab 1929 zur finanziellen Überbelastung der Kommunalhaushalte, zumal die Zentralinstanzen (Reich und Länder) dazu tendierten, Lasten auf die dezentrale Ebene abzuwälzen. Zeitweilig wurden 30 % der kommunalen Finanzen für Armenpflege und Fürsorge aufgebraucht (*Herzfeld*, 1956, S. 21).

Allerdings geriet die kommunale Selbstverwaltung nicht nur in Abhängigkeit von der staatlichen Politik, die Gemeinden wurden gleichzeitig an Entscheidungsprozessen auf der zentralen Ebene beteiligt. Als Mitglieder im Reichswirtschaftsrat sowie in weiteren Beiräten und Reichsanstalten konnten kommunale Vertreter auf staatliche Entscheidungen Einfluß nehmen. Hier zeigten sich Ansätze kooperativer Beziehungen zwischen Staat und Kommunen sowie Formen der Verflechtung zwischen zentraler und dezentraler Politik. Für die Vertretung der Interessen der Gemeinden gewannen dabei die kommunalen Spitzenverbände an Bedeutung.

Die vorhandenen Möglichkeiten einer Beteiligung der Gemeinden an der staatlichen Politik verhinderten jedoch nicht, daß das Verhältnis zwischen Staat und kommunaler Selbstverwaltung zunehmend durch Spannungen geprägt war. Der Grund dafür lag in der Einschränkung der finanzpolitischen Autonomie, die die Gemeinden infolge der Abhängigkeit von staatlichen Zuweisungen und gesamtwirtschaftlichen Entwicklungen erfuhren. Vor allem die Konjunkturkrisen wirkten sich bei den dezentralen Gebietskörperschaften in wachsenden Belastungen ihrer Haushalte durch Sozialleistungen aus. Als dann Ende der 20er Jahre eine größere Zahl von Gemeinden nicht mehr in der Lage war, die Aufgaben im Sozialbereich (Erwerbslosenfürsorge) wahrzunehmen, reagierten einzelne Kommunen mit der Weigerung, die von ihnen erhobenen Staatssteuern abzuführen. In einigen Ländern setzte die Regierung daraufhin Staatskommissare ein (*Ribhegge*, 1976, S. 44).

Nach der Machtübernahme durch die Nationalsozialisten im Reich wurde diese Politik konsequent fortgesetzt: In allen Ländern wurden schon im März 1933 an die Stelle der parlamentarisch gewählten Regierungen Reichskommissare gesetzt. Mit der sog. "Gleichschaltung" der Länder wurde der Föderalismus abgeschafft. Die Reichsstatthalter wurden dem Reichsinnenministerium unterstellt, sie waren den Landesregierungen vorgesetzt. 1934 wurden alle Hoheitsrechte der Länder auf das Reich übertragen und der Reichstag aufgelöst.

Auch die kommunale Selbstverwaltung fand nach 1933 ihr vorläufiges Ende. Die demokratisch gewählten Organe wurden abgeschafft, den Städten, Gemeinden und Landkreisen wurde ihre Selbständigkeit vollständig entzogen. Für die auf Repression aller gesellschaftlichen Konflikte gerichtete nationalsozialistische Ideologie war eine autonome dezentrale Ebene im Staat ein Fremdkörper. Daher wurden die Gemeinden zu administrativen Einheiten umgeformt, die nur noch ausführende Institutionen zentral gesetzter Direktiven waren. Die Stellung des Bürgermeisters wurde nach dem Führerprinzip ausgebaut (*Matzerath*, 1970).

Schon in den 20er Jahren waren die ersten Ansätze einer Regionalisierung ursprünglich kommunaler Kompetenzen entstanden. Die räumliche Ausdehnung von Ursachen und Wirkungen städtischer Problemlagen über die Gemeindegrenzen hinaus führte zur Gründung einzelner regionaler Verwaltungs- und Planungsverbände durch Städte und Gemeinden. Aus diesen interkommunalen Verbänden ging später eine eigenständige regionale Ebene hervor. Im Dritten Reich wurden im gesamten Staatsgebiet regionale Planungsgemeinschaften als

Körperschaften des öffentlichen Rechts eingerichtet, die allerdings in den zentralisierten Staatsaufbau eingefügt waren. Der Aufbau von regionalen Planungsverbänden nach 1945 schloß sich an die Ansätze, die während der Weimarer Republik entstanden waren, an.

Nach dem Zusammenbruch des zentralisierten Staates des Dritten Reiches wurde der westdeutsche Staat in Anknüpfung an die Traditionen von Föderalismus und kommunaler Selbstverwaltung wieder aufgebaut. Die Rekonstruktion des Staates nach 1945 vollzog sich dabei von unten her, denn unmittelbar nach dem Krieg waren die Gemeinden die einzigen intakten Verwaltungseinheiten, die in der Lage waren, die wesentlichen Versorgungsaufgaben und Wiederaufbauarbeiten zu übernehmen. Die Institutionen der kommunalen Selbstverwaltung wurden bereits durch die Besatzungsmächte wiederhergestellt (*Eschenburg*, 1983, S. 245). Die Idee der dezentralen Selbstverwaltung nahm nach den Erfahrungen mit dem nationalsozialistischen Staat einen neuen Aufschwung, der sich in verfassungsrechtlichen Regelungen der Länder und schließlich in der institutionellen Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG niederschlug.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland wurde auch die Länderhoheit wieder hergestellt. Die Konstruktion des deutschen Bundesstaates ging dabei vom Prinzip der Funktionstrennung aus, indem es den Bund für die - enumerativ aufgeführten - Bereiche der Gesetzgebung in gesamtstaatlichen Angelegenheiten verantwortlich machte, während die Länder für die Gesetzgebung in Bereichen, in denen nicht der Bund als zuständig erklärt wurde, sowie grundsätzlich für die gesamte Verwaltung, also auch für den Vollzug der Bundesgesetze, die Kompetenz erhielten. Die Verfassung enthielt jedoch, wie schon die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871, bereits ein zentrales Element eines kooperativen Föderalismus: Die Länderregierungen sind im Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt. Sofern ihre Interessen berührt sind, ist ihre Zustimmung erforderlich, ansonsten können sie Einspruch erheben, der vom Bundestag mit entsprechender Mehrheit überstimmt werden kann. Es gelang den Ländern, eine Verfassungsinterpretation durchzusetzen, die die Zustimmungsbedürftigkeit sehr weit ausdehnte. Der Bund ist daher gezwungen, in zahlreichen Bereichen seiner Gesetzgebung mit den Ländern Kompromisse zu schließen (insbesondere immer dann, wenn die Verwaltungshoheit der Länder berührt ist).

Die relativ stark dezentralisierten Strukturen unterlagen in der Folgezeit des ökonomischen Aufschwungs und der Ausbildung des westdeutschen

Wohlfahrtsstaates einem starken Wandel. Die Ursachen hierfür lagen zum einen in der Tatsache, daß mit dem Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft und mit der an Eigendynamik gewinnenden ökonomischen Entwicklung die wirtschaftlichen Leistungen der Gemeinden, die sie in der unmittelbaren Nachkriegszeit erbracht hatten, an Bedeutung verloren. Gleichzeitig mußten die Gemeinden jetzt Infrastruktureinrichtungen in einem Umfang erstellen, der ihre Kapazität nicht selten überschritt. Mit der räumlichen Konzentration der Wachstumsprozesse in den Städten und in den grpßen Agglomerationsräumen sowie den entsprechenden Abwanderungsprozessen in den ländlichen Räumen traten neue Probleme der Entwicklungssteuerung auf, die in den Grenzen einzelner Gemeinden und Landkreise nicht bewältigt werden konnten. Zum anderen begünstigte der rasche Wirtschaftsaufschwung unter den Gebietskörperschaften der Bundesrepublik zunächst vor allem den Bund, der am meisten von den hohen Steuereinnahmen profitierte (*Kraus*, 1983, S. 199), während die ausgabenintensiven Verwaltungs- und Investitionsaufgaben primär durch die Länder und Gemeinden erfüllt wurden. Der Bund nutzte seine Einnahmeüberschüsse, die er in den ersten Jahren nach der Gründung der Bundesrepublik machte, zum Aufbau der sog. "Dotationswirtschaft", d.h. er begann, einzelne Länder- und Gemeindeaufgaben mitzufinanzieren. Dabei verstärkte sich tendenziell sein Einfluß auf die dezentralen Ebenen. Gefördert wurde diese Entwicklung durch die Tatsache, daß in den 50er und 60er Jahren Aufgaben, die die Länder erfüllten, gesamtstaatliche Bedeutung erlangten. Der Ruf nach der "Einheitlichkeit" bzw. "Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse erfaßte vor allem Bereiche wie die Wissenschafts- und Bildungspolitik sowie die Raumordnung, in denen die Länder sowohl die Gesetzgebungs- als auch die Verwaltungskompetenz hatten (*Thieme*, 1982).

Aus diesen Tendenzen resultierte schließlich eine zunehmende Verflechtung der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik Deutschland. Im Verhältnis zu den Ländern nahm der Einfluß des Bundes zu. Der Grundsatz des Art. 30 GG, der die Ausübung der staatlichen Gewalt und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich den Ländern zuweist, sofern nicht das Grundgesetz eine andere Regelung trifft oder zuläßt, wurde in der Praxis geradezu in sein Gegenteil verkehrt. Der Bund hat frühzeitig damit begonnen, in den ihm zustehenden Kompetenzbereichen eine eigene Verwaltungsorganisation zu schaffen. Darüber hinaus hat er von seiner Möglichkeit, auf die Verwaltungsvorschriften der Länder einzuwirken, nachhaltig Gebrauch gemacht (*Köttgen*, 1954; *ders.*,, 1962). Auch im Bereich der Legislative hat der Bund nicht nur seine Kompetenzen in der konkurrierenden Gesetzgebung

weitgehend ausgeschöpft, sondern weitere Bereiche an sich gezogen (z.B. Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung, Hochschulwesen, Besoldung und Versorgung im öffentlichen Dienst jeweils als Rahmenkompetenzen). Vor allem aber mit seiner - vielfach als verfassungswidrig beurteilten - Dotationswirtschaft, d.h. mit der Vergabe rechtlich nicht geregelter Finanzhilfen, dehnte der Bund seinen Einfluß auf die Länder aus.

Unitarisierungstendenzen gingen aber auch von den Ländern selbst aus. Der Umfang an Selbstkoordinierung der Länderregierungen hat nach 1945 erheblich zugenommen (vgl. *Kunze*, 1968). Sowohl die Ministerpräsidenten (ab 1954) als auch die Fachminister hielten in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen Konferenzen ab, in denen die Politik abgestimmt wurde, (z.B. Konferenz der Ministerpräsidenten der Länder, Arbeitsgemeinschaft der Innenminister, Finanzministerkonferenz, Ständige Konferenz der Kultusminister, Verkehrsministerkonferenz usw.). Diese Formen der horizontalen Koordinierung dominierten zunächst gegenüber den Verhandlungen zwischen Bund und Ländern; ab etwa 1963, mit dem Ende der Kanzlerschaft Adenauers, gewann dann die vertikale Koordinierung im Bundesstaat an Bedeutung.

Die Einbindung der kommunalen Ebene in die staatliche Politik fiel in den 50er Jahren deshalb leicht, weil angesichts des hohen gesellschaftlichen Integrationsgrades und des weitgehenden Fehlens sozialer Konflikte in der Phase des Wirtschaftsaufschwungs eine eigenständige dezentrale Politik an Bedeutung verlor, die Tätigkeit der Gemeinden daher an politischer Brisanz verlor. Diese Entwicklung kommt darin zum Ausdruck, daß die kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben immer mehr reglementiert, die Bereiche der Auftragsverwaltung ausgeweitet und die Gemeinden in den Finanzverbund im föderativen Staat integriert wurden, wobei insbesondere die Zweckzuweisungen zunahmen. Auf diese Weise entwickelte sich ein Muster der funktionalen Arbeitsteilung zwischen Kommunen und Staat, das trotz der verfassungsmäßig garantierten "Allzuständigkeit" der Gemeinden diese im wesentlichen auf die Bearbeitung der aus der privaten Produktion resultierenden Folgeprobleme im Bereich der Daseinsvorsorge verwies und sie ansonsten auf den Vollzug staatlicher Gesetze und Programme beschränkte. Die Eigenständigkeit der Kommunalpolitik wurde vor allem durch die Knappheit frei verfügbarer Finanzmittel begrenzt. Zwar wurde ihnen mit der Finanzreform von 1956 die sog. "Realsteuergarantie" nach Art. 106 Abs. 6 Satz 1 GG eingeräumt, nach der ihnen die Grund- und Gewerbesteuer zusteht. Außerdem wurde festgelegt, daß den Gemeinden ein von der Landesgesetzgebung zu bestimmender

Prozentsatz am Länderanteil der Einkommens- und Körperschaftssteuer zukommen sollte. Tatsächlich jedoch sank in der Zeit zwischen 1958 und 1967 der Steueranteil an den Gesamteinnahmen der Gemeinden von 35 % auf 28 %, während der Anteil der Zweckzuweisungen wuchs.

Obgleich die Kommunen damit zunehmend den Imperativen der zentralstaatlichen Politik unterlagen, fand in dieser Phase der Nachkriegsentwicklung noch keine direkte Steuerung des kommunalen Handelns statt. Die Wachstumsorientierung der Gemeinden war weitgehend durch deren Abhängigkeit von der Gewerbesteuer gesichert, überregionale Infrastrukturengpässe erreichten noch nicht ein kritisches Niveau, das die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigt hätte, und die Sozialstaatspolitik konnte durch das Instrumentarium der Auftragsverwaltung realisiert werden. Für die staatlich propagierte Mittelstands- und Wohnungsbaupolitik waren die großen Spielräume der kommunalen Flächennutzungsplanung zumindest nicht dysfunktional und übergeordnete Versorgungsprobleme im Bereich der Wohnungswirtschaft konnten durch das Wohnungsbauförderungsgesetz geregelt werden.

Bereits in den 50er Jahren entstanden allerdings erste Formen einer überkommunalen Koordinierung der räumlichen Wachstumsprozesse in den Städten und Gemeinden. In Nordrhein-Westfalen etwa nahmen die in der Weimarer Republik gegründeten und von den Nationalsozialisten suspendierten regionalen Planungsgemeinschaften ihre Arbeit wieder auf und auch in anderen Ländern wurden regionale Planungsverbände gegründet. Diese konnten allerdings nur durch Information und Überzeugung auf die kommunale Politik Einluß nehmen, über ein rechtlich geregeltes Planungs- und Steuerungsinstrumentarium verfügten sie zunächst noch nicht.

Die Intensivierung der vertikalen Verflechtung im Föderalismus der Bundesrepublik Deutschland ist auf veränderte gesellschaftliche, ökonomische und politische Bedingungen zurückzuführen, die sich vor allem in der zweiten Hälfte der 60er Jahre durchsetzten. Nach dem raschen ökonomischen Wachstum wurden in einzelnen Bereichen Engpässe in der infrastrukturellen Ausstattung wahrgenommen (Bildungsbereich, insbesondere Hochschulwesen; Krankenhäuser; Straßenwesen; usw.), die u.a. mit der Dezentralisierung dieser Aufgaben erklärt wurden. Der Bedarf an überlokaler und teilweise nationaler Steuerung wurde immer deutlicher artikuliert. Die Forderungen nach einer landes- bzw. bundesweiten Planung des Infrastrukturausbaus, der räumlichen Entwicklung sowie der Wirtschafts- und Finanzpolitik gewannen an Gewicht, als die ökonomischen Wachstumsraten zurückgingen und die

bundesdeutsche Wirtschaft in den Jahren 1966/67 ihre erste Rezession nach dem Zweiten Weltkrieg erlebte. Schließlich gab es nach dem Regierungswechsel im Jahre 1969 erstmals klar voneinander abweichende Mehrheitsverhältnisse im Bundestag und im Bundesrat, was das Verhältnis von Bund und Ländern nicht unwesentlich beeinflußte.

Mit der Verfassungsreform von 1969 wurden eine Reihe von Politikverflechtungstatbeständen verfassungsrechtlich geregelt, die bis dahin ohne Rechtsgrundlage praktiziert wurden und auf Kritik vor allem von seiten der Rechtswissenschaft gestoßen waren. Dabei wurden in erster Linie die Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sowie Möglichkeiten des Bundes zur Mitfinanzierung von Länder- und Gemeindeaufgaben im Grundgesetz verankert, die Dotationspraxis des Bundes wurde damit geltendes Verfassungsrecht. Im Kontext dieser Entwicklung stehen weitere Maßnahmen, die eine stärkere institutionelle Verflechtung im föderativen System der Bundesrepublik zur Konsequenz hatten:

- Mit dem "Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft" vom 8.6.1967 wurden nicht nur die Instrumente der keynesianischen Globalsteuerung in die staatliche Konjunkturpolitik eingeführt, sondern gleichzeitig die Länder und Gemeinden auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele verpflichtet. Die Einrichtung eines Konjunktur- und eines Finanzplanungsrates diente der Koordinierung der Haushaltspolitik der Gebietskörperschaften.
- Länder und Gemeinden wurden in hierarchische Planungssysteme eingebunden (Infrastrukturplanung, Raumplanung). Die Einrichtung rechtlich verbindlicher Aufgaben- und Ressourcenplanungen erwies sich zwar als nicht realisierbar, dennoch wirkten vielfach die Planziele von Bund und Ländern als Richtlinien für die dezentrale Politik, vor allem dann, wenn an sie die Vergabe von Finanzzuweisungen gebunden war.
- Das Gemeindefinanzreformgesetz von 1969 erweiterte den Steuerverbund zwischen den Gebietskörperschaften, insbesondere durch die Einbeziehung der Gemeinden in dieses System. Die Kommunen müssen seither einen Teil ihrer Gewerbesteuer an Bund und Länder abführen und erhalten dafür Zuwendungen aus dem Einkommensteueraufkommen.

Im Bund-Länder-Verhältnis führte die Inkongruenz von parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen im Bund und in den Ländern dazu, daß bei wesentlichen Gesetzesvorhaben in Verhandlungen Kompromißlösungen gesucht werden mußten. Da im Bundesrat die Opposition über die Stimmenmehrheit

verfügte, konnte eine Blockierung der Bundespolitik vielfach nur durch eine Abstimmung zwischen der Bundesregierung und den Länderregierungen verhindert werden.

Mit dieser Mitwirkungsmöglichkeit konnten die Länder die Kompetenzzentralisierung zugunsten des Bundes zum Teil kompensieren. Versuche des Bundes, Aufgaben der Länder zu regulieren und zu zentralisieren, führten vielfach dazu, daß institutionelle Strukturen entstanden, die für den Bund ebenso einen Autonomieverlust bedeuteten wie für die Länder. Je mehr etwa der Bund in Gesetzen die - grundsätzlich den Ländern obliegende - Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren regelte, desto eher war er im Bereich materieller Politik von der Zustimmung der Ländermehrheit im Bundesrat abhängig, weil die Zustimmungsbedürftigkeit sich immer auf Gesetze als Ganzes bezieht. Ein mögliches "Umkippen" der Zentralisierungstendenzen war in diesen Strukturen bereits angelegt.

Die latente Zentralisierung von Selbstverwaltungskompetenzen der Gemeinden und Kreise bei gleichzeitiger Dezentralisierung von Vollzugsaufgaben etwa in den Bereichen Umweltschutz, Jugendhilfe und Sozialwesen, die aus der Ausweitung der zentralstaatlichen Steuerung resultierte, ging zu Lasten der kommunalen Autonomie. Die Funktionalisierung der kommunalen Ebene für die gesamtstaatliche Politik sowie ihre Einbindung in ein System der Politikverflechtung im föderativen Staat ist Ausfluß des gestiegenen wohlfahrtsstaatlichen Steuerungs- und Integrationsbedarfs. Die dabei zunächst dominierenden Versuche, die dezentrale Politik in einen hierarchischen Steuerungsverbund zu integrieren, erwiesen sich allerdings sehr bald als nicht realisierbar und wurden zunehmend durch partizipativ-kooperative Formen der Politikverflechtung abgelöst (*Fürst/Hesse*, 1978).

Die Gemeindegebietsreform, die Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre in fast allen Bundesländern durchgeführt wurde, ist unter dem Aspekt von Zentralisierung und Dezentralisierung als durchaus ambivalent zu beurteilen. Einerseits führte die Vergrößerung des Zuschnitts der Gemeindegebiete tendenziell zu einer stärkeren Professionalisierung und Bürokratisierung der kommunalen Politik und damit zu einer Begrenzung unmittelbarer Mitwirkungsmöglichkeiten durch die Bürger. Auf der anderen Seite waren die größeren Gemeindeverwaltungen jedoch eher in der Lage, einen weiteren Abzug von Aufgaben durch die dezentralen Ebenen zu verhindern und kommunale Interessen in staatlichen Entscheidungsprozessen zu artikulieren. Konnten damit einerseits die in ihrer Verwaltungskapazität gestärkten Ge-

meinden in vermehrtem Umfang für den Vollzug staatlicher Gesetze und Programme in Anspruch genommen werden, so verfügen die kommunalen Verwaltungen andererseits nunmehr über bessere Möglichkeiten, ihren Repräsentanten bei Verhandlungen mit staatlichen Stellen die notwendigen Entscheidungsgrundlagen durch verbesserte Informationen zu verschaffen.

Auch die Reform der regionalen Ebene in den Ländern ist in ähnlicher Weise zu betrachten. Die Überführung der kommunal-verbandlichen Formen der Regionalplanung in eine staatliche Regionalverwaltung, die in den meisten Bundesländern vollzogen wurde, liegt einerseits auf der Linie der damals vorherrschenden Zentralisierungstendenzen. Andererseits behielten die Gemeinden ihre Beteiligungsrechte in regionalen Entscheidungsprozessen, die Ausdruck der verfassungsrechtlichen Selbstverwaltungsgarantie sind. Damit wurden ihnen Möglichkeiten geschaffen, in der staatlichen Planung mitzuwirken und hierarchische Planungssysteme von der dezentralen Ebene her zu beeinflussen.

Kennzeichen der institutionellen Reformen und strukturellen Veränderungen, die Ende der 60er Jahre und Anfang der 70er Jahre in der Bundesrepublik stattfanden, ist es, daß die Zentralisierungsprozesse im Bereich der Aufgabenerfüllung von einer Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der dezentralen Gebietskörperschaften an zentralstaatlichen Entscheidungsprozessen begleitet waren. Auf diese Weise entstand ein komplexes System der Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Dieses System wurde vielfach als wenig effizient, intransparent und inflexibel kritisiert (vgl. *Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976; *dies.*, 1977; als Überblick über diese Diskussion: *Hesse*, 1978; *Benz*, 1985, S. 40 ff.). Politikverflechtung, so wurde argumentiert, fördere konfliktminimierende Entscheidungen und führe damit zu wenig effektiver Ressourcenverteilung sowie zur Ressourcenverschwendung. Außerdem würden demokratische Entscheidungsmechanismen durch bürokratische Aushandlungsprozesse ersetzt (*Lehmbruch*, 1976), die der Kontrolle durch die Parlamente entzogen seien. Die Sektoralisierung der Politikverbünde behindere die notwendige horizontale Koordinierung zwischen einzelnen Politikbereichen. Diese Kritik war Ausgangspunkt einer intensiven Diskussion um eine Reform des föderativen Systems der Bundesrepublik Deutschland, die jedoch außer generellen Dezentralisierungsforderungen und einzelnen Bemühungen um eine Verwaltungsvereinfachung bisher ohne erkennbare materielle Ergebnisse blieb.

Allerdings setzten inzwischen Entwicklungstendenzen im ökonomischen und sozio-kulturellen Bereich ein, die die Rahmenbedingungen der staatlichen Problemverarbeitung grundlegend verändert haben. Der hohe Integrationsgrad der westdeutschen Gesellschaft in den 50er und 60er Jahren, der Konzentrations- und Zentralisierungstendenzen gefördert und eine eigenständige dezentrale Politik weitgehend ausgeschlossen hat, ist im Schwinden begriffen. Erkennbar wird dies an der wachsenden Resonanz von Bürgerinitiativen und sog. neuen sozialen Bewegungen sowie seit einigen Jahren von alternativen Parteien. Gleichzeitig nehmen die Steuerungsprobleme des Zentralstaates zu. Das Scheitern anspruchsvoller Problemlösungsansätze (integrierte Planung) und zunehmende Finanzierungsprobleme kennzeichnen die Schwierigkeiten, den ökonomischen und sozialen Strukturwandel bei abgeschwächten Wachstumsraten zu bewältigen. Die Folge davon ist einerseits, daß der Bund versucht, sich vom Problemdruck zu entlasten und diesen auf die Länder und Gemeinden abzuwälzen. Andererseits gewinnen letztere, vor allem die kommunalen Einheiten als Vertreter von in der zentralstaatlichen Politik vernachlässigten Interessen an Bedeutung. Tendenzen der Politisierung und Mobilisierung der dezentralen Selbstverwaltung gegen Entscheidungen des Staates werden bereits deutlich. Gleichzeitig verschärften sich gegen Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre wegen der anhaltenden Stagnation und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit die Verteilungskämpfe um knappe Ressourcen zwischen den Gebietskörperschaften. Damit gestaltet sich das Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik zunehmend konflikthaft. Diese Entwicklung und ihre Konsequenzen sind im folgenden näher zu untersuchen.

2. DIE BUNDESSTAATLICHE ORGANISATION

Für die Bundesrepublik Deutschland gibt es bislang noch keine umfassend angelegten Untersuchungen zu den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Der Grund dafür liegt in der traditionellen Dominanz der Rechtswissenschaft auf dem Gebiet der Erforschung staatlicher Strukturen und Entwicklungen. Die juristische Betrachtungsweise stellt auf die formalen, verfassungsrechtlichen Regelungen ab, wonach das Verhältnis zwischen Bund und Ländern eine andere Qualität aufweist als die Beziehungen zwischen Staat und Gemeinden. Während Bund und Länder gemäß dem föderalistischen Prinzip als eigenständige Ebenen mit Staatsqualität betrachtet werden, gelten die Gemeinden als Teil der Länder, deren Aufgaben auf den Bereich der Verwaltung beschränkt sind, die also nicht gesetzgebend und rechtsprechend tätig werden. Diese Unterscheidung hat sich auf die politikwissenschaftliche Forschung ausgewirkt. Es gibt zahlreiche Arbeiten zum Verhältnis von Bund und Ländern einerseits und zur Kommunalpolitik bzw. zu den Beziehungen zwischen Staat und Kommunen andererseits, jedoch kaum Untersuchungen, die alle drei Ebenen einbeziehen. Selbst die jüngeren politikwissenschaftlichen Arbeiten, die aus der Politikverflechtungs- und Implementationsforschung entstanden sind, sind nicht frei von dieser traditionellen Perspektive, wenngleich hier zum Teil eine Ausweitung der Ansätze auf "intergouvernementale" Beziehungen in dem Verständnis, wie es auch dieser Untersuchung zugrunde liegt, erkennbar wird.

Die Einbeziehung der kommunalen Ebene in eine Untersuchung des föderativen Staates mag zwar der klassischen Begrifflichkeit widersprechen - deswegen verwenden wir den Terminus "intergouvernementale Beziehungen" -, sie erscheint aber insbesondere dann unumgänglich, wenn die Veränderungs- und Anpassungsfähigkeit des staatlichen Systems im Vordergrund steht. Die Gründe dafür sind darin zu sehen, daß

- mit den Gemeinden die Ebene in den Blick kommt, die hinsichtlich der sozio-ökonomischen und administrativen Interessen, die hier vertreten sind, Bund und Ländern eher antagonistisch gegenübersteht (*Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 23 ff.).
- in vielen Politikbereichen die Gemeinden für den Vollzug von Bundes- oder Länderpolitiken zuständig, sie damit für die staatliche Leistungs-

erbringung und Problemverarbeitung bedeutsam sind (*Hesse*, 1977, S. 10) und

- den Kommunen in der aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Entwicklungsphase möglicherweise eine neue Bedeutung zukommt, die aus ihrer Integrationsfunktion erwächst.

Trotz der verfassungsrechtlichen Unterschiede kann bei der Untersuchung der faktischen Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften nicht von einer Trennung der Analyseebenen Bund und Länder und Staat-Gemeinde-Verhältnis ausgegangen werden. Bund, Länder und Gemeinden sind vielmehr gleichermaßen wichtige Akteure in den politischen Prozessen. Es wird daher im folgenden ein breiter angelegter Ansatz gewählt, der dem im angelsächsischen Raum gebräuchlichen Konzept der "intergovernmental relations" entspricht.

2.1 Föderative Aufgabenstruktur

Bei der Beratung und Beschlußfassung über die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland im Parlamentarischen Rat haben sich die Verfechter eines dezentralen Bundesstaates, in dem die Länder und Gemeinden über eine weitreichende Autonomie verfügen, durchgesetzt. Im Unterschied zum "klassischen" Föderalismusverständnis, nach dem die Aufteilung der Aufgaben auf die Gebietskörperschaften und die vertikale Gewaltentrennung die zentralen Merkmale eines föderativen Systems ausmachen, sind in die Konstruktion des deutschen Bundesstaates jedoch ausgeprägte Elemente der Kooperation und der Verflechtung von Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenstruktur eingegangen. Insoweit wurde die historische Entwicklung seit 1871 fortgesetzt. In der Zeit nach 1949 wurde der kooperative Föderalismus ausgebaut und verstärkten sich die Verflechtungstendenzen zwischen allen territorialen Ebenen.[1]

Im westdeutschen Bundesstaat besteht eine funktionale Kompetenzaufteilung, nach der dem Bund die wichtigsten Bereiche der Gesetzgebung zustehen, während die Länder im Grundsatz für den Vollzug der Bundesgesetze verantwortlich sind. Das Grundgesetz geht zwar in Art. 70 Abs. 1 vom Vor-

[1] Die Besonderheiten des deutschen Föderalismus-Modells - die zum Teil Zweifel darüber aufkommen ließen, ob es sich dabei um einen föderativen Staat handle (*Wheare*, 1983, S. 26) - sind bezeichnenderweise von vergleichend arbeitenden Wissenschaftlern, zumeist von Forschern aus dem angelsächsischen Bereich, herausgestellt worden (z.B. *Blair*, 1981, Kap. 1; *Johnson*, 1981; *Merkl*, 1959).

rang der Länder auch hinsichtlich der Gesetzgebung aus, jedoch wurden im Laufe der Zeit die Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes ausgedehnt, sei es durch extensive Ausnutzung der Vorschriften über die konkurrierende Gesetzgebung, für die der Bund nur zuständig ist, wenn ein Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung besteht, sei es durch Änderung der Verfassung, also mit Zustimmung der Ländervertreter im Bundesrat. Der Bund verfügt insbesondere über alle wichtigen Regelungsbefugnisse in den Bereichen der Wirtschafts- und der Sozialpolitik. Seit 1967 ist er für die Aufstellung von für Bund und Länder gemeinsam geltenden Grundsätzen für das Haushaltsrecht, eine konjunkturgerechte Haushaltswirtschaft, die mehrjährige Finanzplanung sowie für die Regelung der Kreditaufnahme durch die Gebietskörperschaften und die Festlegung von Finanzmitteln durch Bund und Länder zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts zuständig (Art. 109 Abs. 3 und 4 GG). Selbst die Bereiche des Kulturwesens, insbesondere der Bildungspolitik, sowie der Polizei, die die wichtigsten durch die Länder erfüllten Aufgabenbereiche darstellen, sind einer bundesgesetzlichen Einflußnahme inzwischen nicht mehr vollständig entzogen. Der überwiegende Teil der Gesetzgebungskompetenzen ist dem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. Der Bund kann hier nur unter im Grundgesetz (Art. 72 Abs. 2) genau angegebenen Voraussetzungen gesetzgebend tätig werden. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Beantwortung der Frage, ob die Voraussetzungen zugunsten des Bundesgesetzgebers vorliegen, als eine Ermessensentscheidung definiert hat, waren die Schranken gegen eine Bundeskompetenz praktisch kaum mehr existent. Der Bund hat die Bereiche der konkurrierenden Gesetzgebung in aller Regel bis zur äußersten Möglichkeit ausgeschöpft und so die Länder von der Befugnis, regelnd tätig zu werden ausgeschlossen (*Lichtenstern*, 1979, S. 32 ff.).

Die Tatsache, daß der Bund praktisch alle wichtigen Bereiche der Gesetzgebung übernommen hat, läßt die bundesrepublikanische Staatsorganisation als "Verwaltungsföderalismus" (*Ellwein*, 1983, S. 75 f.) erscheinen. Bei den Kompetenzen der Länder hat sich nämlich eine Gewichtsverschiebung auf die Verwaltungsaufgaben ergeben. Die Länder führen im Grundsatz alle Bundesgesetze aus und zwar als eigene Angelegenheiten, in Ausnahmefällen auch als Auftragsangelegenheiten, d.h. unter der Rechts- und Fachaufsicht der zuständigen obersten Bundesbehörden. Nur in ausdrücklich im Grundgesetz geregelten Fällen verfügt der Bund über eine eigene Verwaltung. Seit 1949 sind zwar einige Bereiche der bundeseigenen Verwaltung neu eingeführt worden (z.B. in den Bereichen Luftverkehr und Kernenergie), an dem Prinzip,

daß die Länder die eigentliche Verwaltungsebene darstellen, hat sich dadurch jedoch nichts geändert, zumal diese auch für die nicht auf Gesetz beruhende (sogenannte "gesetzesfreie") Verwaltung zuständig sind.

Im Bereich der Exekutive wurde schon kurze Zeit nach der Gründung des westdeutschen Bundesstaates das Prinzip der Aufgabentrennung durchbrochen, als der Bund begann, in Kompetenzbereichen der Länder unterstützend tätig zu werden. Diese Praxis setzte 1950 mit Programmen zur Agrarstrukturförderung ein und wurde 1951 mit einem Programm zur Sanierung von Notstandsgebieten fortgesetzt, das 1954 durch ein Programm für das Zonenrandgebiet ergänzt wurde. Aus diesem ging dann eine gemeinsame regionale Strukturpolitik hervor. Auf der Grundlage des sogenannten "Grünen Planes" von 1956 wurden Bundesmittel in beträchtlichem Umfang zur Unterstützung der Agrarpolitik der Länder eingesetzt. Programme des Bundes zur Förderung der Länder in den Bereichen Hochschulbau (seit 1957), Forschungsförderung (seit 1956) und kommunaler Verkehr (seit 1967) weiteten die gemeinschaftliche Aufgabenerfüllung aus (*Edling*, 1983, S. 68 ff.; *Patzig*, 1981, S. 12 ff.; *Reissert*, 1975, S. 27 ff.). Mit dem Ruf nach der "Einheitlichkeit" oder "Gleichwertigkeit" der Lebensverhältnisse sowie mit Infrastrukturmängeln wegen dezentraler Aufgabenerfüllung, deren Beseitigung in nationalem Interesse war, wurden diese Aktivitäten des Bundes, die keine verfassungsrechtliche Grundlage hatten, begründet. Hieraus gingen die Gemeinschaftsaufgaben hervor, die durch die Verfassungsreform des Jahres 1969 eingeführt wurden. Für die Aufgaben des Hochschulbaus, der Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur und der Förderung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes erstellen seither Bund und Länder gemeinsame Rahmenpläne (Art. 91 a GG). Darüber hinaus können Bund und Länder aufgrund den Vereinbarungen bei der Bildungsplanung und bei der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überregionaler Bedeutung zusammenwirken (Art. 91 b GG).

Den Gemeinden wird in Art. 28 GG eine umfassende Zuständigkeit für alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eingeräumt, die sie im Rahmen der Gesetze ausfüllen sollen. Was hierzu zu zählen ist, ist umstritten. Auf die Diskussion darüber, ob sich im modernen Wohlfahrtsstaat überhaupt noch ein eigenständiger kommunaler Aufgabenkreis abgrenzen läßt (z.B. *Roters*, 1975), braucht an dieser Stelle nicht eingegangen zu werden, da es auf die von den Kommunen faktisch erfüllten Aufgaben ankommt. Die Gemeinden sowie die zur kommunalen Ebene gehörenden Kreise und sonstigen Gemeinde-

verbände erbringen wesentliche Leistungen im Bereich der Infrastrukturversorgung und erfüllen Funktionen (Kultur, Freizeit, Versorgung, soziale Dienste etc.), die auf die unmittelbare Befriedigung individueller und sozialer Bedürfnisse bezogen sind. Die Kreise, die zugleich unterste staatliche Verwaltungsbehörde sind, leisten im Verhältnis zu den Gemeinden überörtliche Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben. Darüber hinaus erfüllen die Kommunen Auftragsangelegenheiten für den Staat. Der Anteil dieser Aufgaben an der kommunalen Tätigkeit hat im Verlaufe der 50er und 60er Jahre zugenommen. Die Bedeutung der kommunalen Ebene wird daran erkennbar, daß hier etwa zwei Drittel der gesamten öffentlichen Investitionen getätigt werden (der Anteil hat zwischen 1962 und 1981 von 63,5 % auf 69,9 % zugenommen: *Reissert*, 1982, S. 5). Rechtlich nicht zu den Gebietskörperschaften zählen die Regionen, in denen in einzelnen Ländern autonome Verwaltungen mit der Aufgabe der regionalen Raumplanung betraut sind. Die Regionalplanung wird in den meisten Ländern als gemeinschaftliche Aufgabe von Land und Kommunen verstanden.

In den 60er und 70er Jahren wurde im Rahmen der Gebiets- und der anschließenden Funktionalreform in allen Flächenländern der Bundesrepublik der Versuch unternommen, die Stellung der Gemeinden zu stärken und sie in die Lage zu versetzen, effizientere Leistungen zu erbringen sowie mehr Aufgaben zu erfüllen. Durch die Gebietsreform wurde unter anderem die Zahl der Gemeinden auf etwa ein Drittel reduziert (vgl. umfassend *Thieme/Prillwitz*, 1981). Die Folgen für die kommunale Selbstverwaltung sind Gegenstand einer intensiven Diskussion (vgl. *Schimanke*, 1982). Unbestritten dürfte sein, daß die Fähigkeit der Gemeinden und Städte, Aufgaben im örtlichen Rahmen zu erfüllen, infolge des erweiterten Gebietszuschnitts und der besseren Rationalisierungsmöglichkeiten der Kommunalverwaltung gesteigert wurden: "Wenn die Gebietsreform nicht durchgeführt worden wäre, dann wäre der Drang von Land und Bund, die Gemeinden und Kreise bei der Durchführung ihrer zahlreichen Aufgaben durch Komplementärfinanzierung steuern und ihnen durch direkte Übernahme in staatliche Verwaltung helfen zu müssen, noch wirksamer gewesen, als er bei den neuen und leistungsfähigen Gemeinden und Kreisen dennoch gewesen ist" (*Wagener*, 1983, S. 753). Allerdings haben die Länder die administrativen Kapazitäten, die durch die Gebietsreform geschaffen worden sind, bei der Neuverteilung von Kompetenzen während der Funktionalreform genutzt, um vorwiegend Auftragsangelegenheiten zu dezentralisieren, die den Kommunen kaum eigenständigen Gestaltungsraum geben (vgl. z.B. *Schäfer*, 1982, S. 242). In den meisten Ländern

sind die Dezentralisierungsbestrebungen auf verwaltungsinterne Widerstände gestoßen und haben kaum die erhofften Ergebnisse gebracht.

Verlagerungen in den Zuständigkeiten zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, die seit 1949 stattgefunden haben, haben zu einer lang anhaltenden und intensiven Diskussion über Zentralisierungs- und Unitarisierungstendenzen, die das föderative Prinzip und die kommunale Selbstverwaltung gefährden könnten, geführt (vgl. dazu *Benz*, 1985, S. 30 ff.). Tatsächlich *muß man jedoch mit der Zentralisierungsthese vorsichtig sein*. Die Besonderheit der Aufgabenstruktur des bundesstaatlichen Systems hat zur Folge, daß in der Regel nur Teilaspekte der Aufgabenerfüllung zwischen den Ebenen verschoben werden, kaum jedoch gesamte Aufgabenbereiche, d.h. Gesetzgebung, Planung, Vollzug und Finanzierung gleichermaßen. Das macht die Unterscheidung von Aufgaben und Kompetenzen im bundesrepublikanischen Bundesstaat wichtig. Verändert haben sich nämlich im wesentlichen die Kompetenzen mit der Folge, daß Regulierungsfunktionen zentralisiert und Verwaltungsaufgaben dezentralisiert wurden. Dies ist jedoch nicht mit einer Unitarisierung der Aufgabenstruktur gleichzusetzen, weil die dezentralen Institutionen bei der Erfüllung ihrer funktionalen Kompetenzen auf die Aufgabenerfüllung der übergeordneten Ebenen einwirkten und - wenn auch in mehr oder weniger begrenztem Umfang - die besonderen territorialen Belange verwirklichen können. Versteht man die Regulierungsfunktionen als die Aufgabenerfüllung in generell-abstrakter Form, während die Verwaltung im modernen Industriestaat als Erfüllung öffentlicher Aufgaben im besonderen, *d.h. als Umsetzung abstrakter Normen in an den konkreten Erfordernissen* orientierte Tätigkeit erscheint, also nicht bloß "technischer" Vollzug, sondern politische Mitgestaltung staatlicher Leistungen und Problemverarbeitung ist, dann stellt sich die bundesstaatliche Aufgabenstruktur in der Bundesrepublik in einem anderen Licht dar. Sie erweist sich als durchaus entwicklungsfähige Zuordnung der allgemeinen und der besonderen Funktionen. Die quantitative Analyse der Aufgaben der Gebietskörperschaften zeigt dabei, daß die Länder im Bereich von Bildung und Wissenschaft und die Gemeinden in "reproduktionsbezogenen" Aufgabenbereichen wie Kultur, Soziales, Sport und Erholung sowie Wohnungswesen nach wie vor ein erhebliches Gewicht haben (Tabelle 1). Dieses spannungsreiche Zusammenwirken von zentraler und dezentraler Aufgabenerfüllung macht das Wesen der staatlichen Organisation in der Bundesrepublik aus. Die Folge der Veränderungen des föderativen Systems in der Bundesrepublik im Zuge der Entwicklung des modernen Wohlfahrtsstaates bestand somit nicht in einer Zentralisierung der Aufga-

benstruktur, sondern in einer Veränderung der Entscheidungsstruktur und in der Art und Weise, wie öffentliche Aufgaben erfüllt werden.

2.2 Territorialisierte Entscheidungsstruktur

Die Verteilung der Kompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften hat zur Folge, daß in vielen Bereichen die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zur Regel geworden ist. Wenn Gesetzgebung, Planung und Vollzug unterschiedlichen Ebenen des föderativen Staates zugewiesen sind, dann ergeben sich daraus zwangsläufig Interdependenzen in der Funktionsausübung einzelner Gebietskörperschaften, die einen Kooperationsbedarf erzeugen. Die Entscheidungsstruktur des bundesrepublikanischen Bundesstaates zeichnet sich deshalb durch einen hohen Grad an Verflechtung aus.

Die institutionelle Ausgestaltung des Bundesstaates durch das Grundgesetz enthält bereits Strukturelemente, die einer intensiven Kooperation zwischen Bund und Ländern Vorschub leisten. Im Bundesrat sind die Vertreter der Landesregierungen an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt. Sofern Interessen der Länder berührt sind, bedarf die Verabschiedung eines Gesetzes der Mehrheit des Bundesrates. Das gleiche gilt für den Erlaß von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in den vom Grundgesetz aufgezählten Fällen. In Bereichen, in denen die Zustimmung nicht erforderlich ist, hat der Bundesrat ein Einspruchsrecht mit der Wirkung eines suspensiven Vetos, das vom Bundestag mit entsprechender Mehrheit überwunden werden kann. Dem Bundesrat gelang es usprünglich, eine Interpretation der Zustimmungsbedürftigkeit bei Bundesgesetzten durchzusetzen, wonach selbst Änderungen von Gesetzen, die mit Zustimmung des Bundesrates zustande gekommen sind, dem Erfordernis der Zustimmung unterlagen, wenn dabei nur Teile des Gesetzes geändert werden, die keine Interessen der Länder tangieren. Ca. 55 % aller Gesetze wurden damit zustimmungsbedürftig (*Laufer*, 1985, S. 167). Mit einem Urteil hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1979 diese weite Bestimmung der Zustimmungsbedürftigkeit korrigiert. Gleichwohl gilt noch immer, daß bei neuerlassenen Gesetzen selbst dann der Bundesrat ein absolutes Vetorecht hat, wenn materielle Gesetzesaussagen zwar nicht Länderinteressen tangieren, das Gesetz aber zusätzliche Regelungen über den Verwaltungsvollzug in den Ländern trifft. Die Tatsache, daß Gesetzgebung und Verwaltung auf Bund und Länder aufgeteilt sind, führt auf diese Weise dazu, daß die dezentralen Gebietskörperschaften materielle

Interessen ihres Gebietes in die Entscheidungsprozesse auf der zentralstaatlichen Ebene einbringen können.

Tab. 1: Ausgabenstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 1970 und 1980 (%)

	Bund		Länder		Gemeinden	
	1970	1980	1970	1980	1970	1980
1. Allgemeine Dienste (einschl. Verteidigung)	29,8	25,7	16,0	16,0	13,7	15,0
2. Bildung, Wissenschaft, Forschung, Kultur	3,7	5,5	30,0	33,7	16,9	16,5
3. Sozialpolitik	30,6	34,7	9,9	7,9	14,3	18,7
4. Gesundheit, Sport, Erholung	0,2	0,7	4,5	4,7	17,2	20,9
5. Wohnungswesen, Raumordnung, komm. Gemeinschaftsdienste	0,7	0,9	4,1	5,8	18,2	18,2
6. Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	7,4	1,0	2,2	1,7	0,9	0,5
7. Energie, Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	2,4	3,1	3,6	3,7	1,7	1,1
8. Verkehr u. Nachrichtenwesen	8,6	6,4	7,4	5,3	12,7	8,1
9. Wirtschaftsunternehmen, Vermögen	4,8	6,0	3,5	2,9	12,3	8,9
10. Allgemeine Finanzwirtschaft	11,8	16,2	18,3	18,2	- 7,8	- 7,9
Summe	100	100	100	100	100	100

Quelle: *Geske u.a.*, 1982, S. 603 ff.

Neben dieser verfassungsrechtlich institutionalisierten Kooperation zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung gibt es eine Vielzahl von Formen der Zusammenarbeit zwischen den Exekutivorganen der Gebietskörperschaften. Das trifft sowohl für die vertikale Dimension, also für die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, wie für die horizontale Dimension, d.h. für das Verhältnis der Länder bzw. Gemeinden untereinander, zu.

Die Landesregierungen arbeiten schon seit Anfang der 50er Jahre eng zusammen. In Konferenzen der Ministerpräsidenten werden politische Initiativen abgestimmt und gemeinsame Forderungen gegenüber dem Bund formuliert. Die vertikale Koordinierung zwischen Bund und Ländern wird durch Bund-Länder-Besprechungen angestrebt. Das Ergebnis dieser Prozesse findet in Staatsverträgen und Verwaltungsabkommen zwischen den Ländern (*Grassl*, 1969) oder zwischen Bund und Ländern (*Grawert*, 1969) seinen Niederschlag. Die Abstimmung der Bundesregierung mit den Regierungschefs der Bundesländer ist seit 1959 in der Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 31) ausdrücklich vorgesehen (*Kunze*, 1968, S. 34 ff.). Allerdings wird erst seit der Kanzlerschaft von Willy Brandt von dieser Koordinationsmöglichkeit regelmäßig Gebrauch gemacht, nachdem sie unter Adenauer nicht und unter seinen beiden Nachfolgern nur wenig praktiziert worden war. Die Länder verfügen darüber hinaus über Vertretungen beim Bund. Diese haben die Funktion, die Interessen der Länder in alle Stadien der zentralstaatlichen Entscheidungsprozesse einzubringen und die Verbindung zu den relevanten Akteuren im Bund zu halten (*Laufer/Wirth*, 1974). In diesen Entscheidungs- und Koordinationsprozessen mit den Regierungschefs stehen die Vertreter territorialer Interessen im Mittelpunkt. Ab Mitte der 50er Jahre kamen aber dann auch sektoralisierte Formen der "intergouvernementalen" Entscheidungsfindung auf. Neben der Ministerpräsidentenkonferenz werden in mehr oder weniger regelmäßigen Abständen Konferenzen der Fachminister abgehalten. In zahlreichen Aufgabenfeldern entstanden Bund-Länder-Ausschüsse auf den unterschiedlichen Ebenen der Verwaltung. Die Zahl dieser Gremien ist kaum noch zu überblicken (vgl. *Kunze*, 1968, S. 135 ff.).

Die verfassungsrechtliche Position der Gemeinden in den staatlichen Entscheidungsprozessen ist schwächer als die Stellung der Länder. Die einzelne Gemeinde verfügt über ein Beteiligungsrecht in Planungsverfahren, wenn ihre Belange betroffen sind. Dieses Beteiligungsrecht wird aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG abgeleitet. Neben dieser

förmlichen, auf Verfassungsrecht zurückführbaren Partizipationsmöglichkeit an staatlichen Entscheidungsprozessen verfügen die Kommunen über eine Vielzahl von Einflußmöglichkeiten durch ihre Spitzenverbände. Seit 1975 werden diese aufgrund der geänderten Geschäftsordnung der Bundesregierung bzw. des Bundestages bei der Vorbereitung von Gesetzen oder von Verwaltungsakten angehört. Noch weitreichender und vielfältiger sind die Einflußmöglichkeiten der kommunalen Spitzenverbände auf die Exekutive und Legislative der Länder. Vertreter der Städte und Gemeinden sitzen zudem in Koordinationsgremien wie etwa dem Finanzplanungsrat, dem Konjunkturrat oder Verteilungsausschüssen für die Bereiche sektoraler Programme (*Voigt*, 1976).

Der Beteiligung der Länder und Gemeinden an Entscheidungen der übergeordneten Ebene, die ihre Belange berühren, entspricht die Aufsicht und Kontrolle der höherrangigen Gebietskörperschaft über den Programmvollzug auf der dezentralen Ebene. Die Länder unterliegen der Rechtsaufsicht durch den Bund, wenn sie Bundesgesetze in eigener Zuständigkeit vollziehen. Werden sie im Bereich der Auftragsverwaltung tätig, dann steht dem zuständigen Bundesminister die Befugnis der Rechts- und Fachaufsicht zu. Die Kontrolle der Tätigkeit der Kommunen wird durch das Land ausgeübt. Die Kommunalaufsicht wird in der Regel vom Innenminister des Landes und seinen nachgeordneten Behörden einheitlich für alle Aufgabenfelder ausgeübt. In übertragenen Aufgabenbereichen der Gemeinden besteht über die Möglichkeit der Rechtmäßigkeitskontrolle hinaus auch ein Recht des Landes auf Fachaufsicht. Die theoretisch sehr weitreichenden Eingriffsrechte der Aufsichtsbehörden werden in der Praxis als Informationsrechte der übergeordneten Gebietskörperschaft gegenüber den nachgeordneten Institutionen genutzt. Konflikte werden in aller Regel in Verhandlungen gelöst. Die kooperative Problemlösung kennzeichnet somit eher das Verhältnis der Gebietskörperschaften zueinander als hierarchische Steuerungsbeziehungen, wenngleich jene auf der strukturell begründeten Aufsichts- und Kontrollmöglichkeit des Bundes bzw. des Landes beruht.

Die formale Konstruktion der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland stärkt die territorialen Interessen in den Entscheidungsstrukturen. Dementsprechend waren es ursprünglich vor allem die Regierungschefs, Bürgermeister der Städte und Gemeinden sowie Vertreter der kommunalen Spitzenverbände, die kooperierten. Territoriale Probleme wie etwa der Abbau von regionalen Disparitäten und der

Ausgleich zwischen Regionen waren wichtige Themen in diesen Entscheidungsprozessen. Mit wachsender Komplexität der zu bewältigenden Probleme und der zu erfüllenden Aufgaben im Wohlfahrtsstaat wurde die Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaften mehr und mehr ausgedehnt und differenziert. Vor allem, als etwa Anfang der 60er Jahre in einigen Politikbereichen (z.B. im Bildungswesen, in der Krankenhausversorgung und im Straßenbau) Engpässe in der infrastrukturellen Ausstattung wahrgenommen wurden, wurde die Notwendigkeit einer überlokalen und teilweise nationalen Steuerung von bis dahin dezentraler Aufgabenerfüllung verstärkt artikuliert. Horizontale Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern sowie interkommunale Kooperationsformen, die schon seit Anfang der 50er Jahre praktiziert wurden, wurden ausgebaut, schließlich aber zunehmend ergänzt durch vertikale Koordinations- und Steuerungsprozesse zwischen den Gebietskörperschaften unterschiedlicher Ebenen (vgl. dazu u.a. *Feuchte*, 1972; *Grawert*, 1975; *Hochschule Speyer*, 1975; *Kewening*, 1968; *Kisker*, 1971; *Thieme*, 1969). Dabei kamen zunehmend die Vertreter sektoraler Interessen ins Spiel. Die Verwaltungsverflechtung (*Loeser*, 1981) zwischen Bund, Ländern und Gemeinden stärkte die Bürokratie gegenüber den Parlamenten und die Vollzugsinstitutionen gegenüber der politischen Führung (*Ellwein*, 1983, S. 75; *Klatt*, 1979).

Mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG wurde im Jahre 1969 die Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Planung institutionalisiert. Bei den Aufgaben des Hochschulbaus, der Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sowie der Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes handelt es sich um Politikbereiche, die gesamtstaatlich bedeutsam sind, interregionale Verteilungsprobleme beinhalten und einen engen Bezug zur territorialen Entwicklung der Teile des Bundesgebietes aufweisen. Für diese Bereiche stellt ein Planungsausschuß, in dem der Bund und die Länder mit jeweils gleichem Gewicht mitwirken, einen Rahmenplan auf, der jährlich fortgeschrieben wird und der den Umfang und die Verteilung von Finanzmitteln auf Regionen festlegt. Da für Entscheidungen eine Dreiviertelmehrheit aller Stimmen erforderlich ist, können Beschlüsse praktisch nur im Konsens von Bund und Ländern gefaßt werden. Aufgrund von Art. 91 b GG wurde 1970 die gemeinsame Kommission für Bildungsplanung eingerichtet, die einen Rahmenplan für die Entwicklung des gemeinsamen Bildungswesens erstellen sollte. Entscheidungen setzen hier ebenfalls eine Dreiviertelmehrheit voraus. 1975 schlossen Bund und Länder eine Rahmenvereinbarung über die gemeinsame Förderung der Forschung, die

die Koordinierung von Planung und Finanzierung der staatlichen Forschungsförderung verbessern sollte. Ebenfalls durch die Verfassungsreform von 1969 wurden der Finanzplanungsrat und der Konjunkturrat der öffentlichen Hand eingerichtet. Beiden Gremien gehören neben Bund und Ländern auch vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände an. Sie dienen der Abstimmung der Haushalts- und Finanzpolitik mit dem Ziel, alle Gebietskörperschaften an die Erfordernisse der gesamtstaatlichen Wirtschaftspolitik zu binden. Der Finanzplanungsrat hat vor allem die Aufgabe, den Gebietskörperschaften Orientierungsdaten für ihre Haushalts- und Investitionsplanung vorzugeben.

Diese Entwicklung in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden ist vielfach als Zentralisierung dargestellt und kritisiert worden. Tatsächlich bedeutet die auf diese Weise entstandene Politikverflechtung, daß zwar die Entscheidungsautonomie der dezentralen Einheiten eingeschränkt wurde, jedoch die Zentralinstanz in aller Regel nicht gesamte Aufgabenkomplexe an sich gezogen hat, sondern lediglich über direkte und indirekte Einfluß- und Steuerungsinstrumente auf die nach wie vor entscheidungszuständigen Länder und Gemeinden einzuwirken versucht, gleichzeitig aber letztere an der Formulierung zentralstaatlicher Politik in weitem Umfang beteiligt sind. In Bereichen, in denen ursprünglich getrennte Entscheidungszuständigkeiten bestanden, herrscht nun der Zwang zur Koordination und Konsensfindung. Auch der Bund kann dabei seine Interessen nicht einseitig gegen die Länder durchsetzen. Die Solidarität der Länder untereinander verhindert meistens, daß der Bund sie gegeneinander ausspielen kann. Selbst in Politikbereichen wie etwa der Forschungspolitik, wo kein formalisierter Abstimmungszwang besteht (*Bentele*, 1979) oder in Bereichen, in denen der Bund formal die Entscheidungszuständigkeit hat und die Länder und Gemeinden lediglich über Vollzugskompetenzen verfügen (z.B. Verkehrspolitik; *Garlichs*, 1980), ist der Zentralstaat aufgrund des Informationsvorsprungs der dezentralen Ebene und deren Einfluß als Vollzugsinstanz auf Kooperation angewiesen. Auch im Verhältnis zwischen Land und Kommunen ist der Zwang zur Zusammenarbeit stärker als die hierarchische Überordnung der Landesadministration. Die Beteiligung der Gemeinden an der räumlichen Planung, insbesondere an der Regionalplanung hat sich dabei als Gegengewicht gegen die Steuerung der lokalen Politik durch Fachplanungen herausgebildet.

Die sektoralisierte Verflechtung der Entscheidungsstruktur des westdeutschen Bundesstaates entspricht den Interessen sowohl der Fachverwaltung und deren Klientel als auch der Politiker (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976, S. 236 ff.). Die Kartellierung von Spezialisten in einzelnen Politikfeldern bewirkt, daß der Programmbestand wirksam stabilisert und Ressourcen für den Entscheidungsbereich mobilisiert werden können. Durch den Verweis auf den Konsens der Experten auf allen Ebenen des Staates können Eingriffe von außerhalb abgewehrt werden. Dies galt zumindest solange, als das Wachstum der öffentlichen Finanzen es erlaubte, Konflikte um die Allokation von Ressourcen als Verteilungsprobleme zu lösen und alle betroffenen Akteure von den Zuwächsen profitieren konnten. Auf diese Weise konnten Konfrontationen, die die Entscheidungsprozesse belastet hätten, vermieden werden. Diese Form der Problemverarbeitung hatte auch zur Konsequenz, daß Kooperations- und Entscheidungsprozesse zwischen den Gebietskörperschaften von potentiellen und tatsächlichen gesellschaftlichen Konflikten entlastet und die betroffenen Aufgabenbereiche entpolitisiert wurden.

Die Sektoralisierung der Entscheidungsbeziehungen im föderativen System der Bundesrepublik stellt kein Strukturmerkmal dar. Sie entwickelte sich vielmehr im Rahmen einer Staatsorganisation, die den Gebietskörperschaften eine starke Stellung verleiht. In der Phase des Aufbaus des westdeutschen Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg und des wirtschaftlichen Wachstums überlagerten aber Sektoralisierungstendenzen die territorialisierten Entscheidungsstrukturen, weil die spezifischen räumlichen Interessen an Bedeutung verloren und allenfalls als Addition von Sektoralprogrammen eine Rolle spielten. Diese Tendenzen standen allerdings in einem latenten Spannungsverhältnis zu den institutionellen Strukturen, die sie zwar als eher informelle Entwicklungen überformten, aber nicht soweit veränderten, daß diese ihre Wirksamkeit verloren hätten (*Benz*, 1986).

Bei einem Vergleich der Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Institutionen in der Bundesrepublik mit den Strukturen in anderen Ländern ist insbesondere zu beachten, daß im Unterschied etwa zum amerikanischen und britischen Beispiel neben den sektoralisierten Verwaltungskartellen (*Wagener*, 1975, S. 134) vielfältige Verflechtungsformen im politischen Raum nicht nur sich erhalten, sondern in den letzten zehn Jahren an Gewicht gewonnen haben. Dabei ist auch von Bedeutung, daß die Organisationen der im Bundestag vertretenen Parteien föderativ untergliedert sind. Die politischen Parteien sind damit ein Element der Verflechtung im Bundesstaat, über sie

wird ein beträchtliches Maß an Kooperation zwischen Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden vermittelt. Sicherlich hat die Parteipolitik bis in die 70er Jahre hinein in Richtung auf eine Unitarisierung gewirkt, aber die territoriale Differenzierung der Parteiorganisationen eröffnet eben auch die Chance, daß dezentrale Interessen auf der Zentralebene zur Geltung gelangen, daß territoriale Differenzierung politisch wirksam wird und daß auf der Ebene der Länder und Gemeinden eine eigenständige, auf die besonderen regionalen und lokalen Bedingungen ausgerichtete Politik verwirklicht wird. "Die Tatsache, daß ein Land heute weniger Gesetzgebungsbefugnisse besitzt, muß noch nicht bedeuten, daß es nicht über bedeutendes politisches Gewicht und über bedeutende, politisch relevante, d.h. für den Bürger relevante Kompetenzen verfügt" (*Herzog*, 1979, S. 44).

Im Verhältnis von Staat und Gemeinden ist die territoriale Komponente in den Entscheidungsstrukturen noch stärker ausgeprägt als im Bund-Länder-Verhältnis. Die Einbeziehung der Kommunalverwaltung in fachbezogene Entscheidungsarenen wie etwa die Verteilung von Fördermitteln oder die Abstimmung von Infrastruktureinrichtungen erschwert zwar die Durchsetzung von Interessen der Gemeinden als Ganze. Die - trotz der Bildung von Zweckverbänden - einräumige und einheitliche Organisation der kommunalen Ebene, die starke Stellung der politischen Leitungsinstanz (Bürgermeister) und der bedeutende Einfluß der kommunalen Spitzenverbände für die Artikulierung und Durchsetzung von Interessen der Gemeinden sind jedoch strukturelle Faktoren, die einer sektoralen Aufsplitterung der Entscheidungsprozesse zwischen Staat und Gemeinden entgegenwirken.

Zweifellos sind im staatlichen System der Bundesrepublik seit 1949 bis Anfang der 70er Jahre Tendenzen oder Ansätze einer Hierarchisierung und Sektoralisierung der Entscheidungsstrukturen zu beobachten gewesen. Der Bund steuerte die dezentrale Investitionspolitik in Bereichen wie Wohnungsbau, Stadterneuerung, Nahverkehr und Krankenhausbau entsprechend den allgemeinen Zielen des Wohlfahrtsstaates. Bund, Länder und Gemeinden wurden in hierarchische Planungssysteme eingebunden (Infrastrukturplanung, Raumplanung). Die Länder und die Gemeinden wurden durch das "Stabilitätsgesetz" von 1967 auf die Einhaltung der gesamtwirtschaftlichen Ziele verpflichtet. Die generelle These einer Steuerungszentralisierung bei gleichzeitiger Vollzugsdezentralisierung, die im Verhältnis sowohl zwischen Bund und Ländern als auch zwischen Staat und Gemeinden vertreten wird, muß allerdings differenziert werden, beruht sie doch auf einer Vorstellung der

Staatsorganisation, die dem Bürokratiemodell von Max Weber ähnelt (*Hesse*, 1983, S. 13; *Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 16). Sie übersieht insbesondere, daß Bund, Länder und Gemeinden als Gebietskörperschaften jeweils besondere politische Funktionen haben, nämlich die Repräsentation und Durchsetzung der Belange ihres Gebietes, die ihre Stellung in staatlichen Entscheidungsprozessen bestimmt, daß die Übertragung von Vollzugsaufgaben zugleich das faktische Gewicht der dezentralen Ebenen im gesamtstaatlichen Problemverarbeitungsprozeß erhöhen kann und daß die Zentralisierung von Steuerungsfunktionen in aller Regel die Beteiligungsmöglichkeiten der dezentralen Gebietskörperschaften an Entscheidungen der übergeordneten Ebenen erweitert hat. In der Realität erweist sich die bundesstaatliche Entscheidungsstruktur in der Bundesrepublik somit als hochkomplex und durch differenzierte Verflechtungen gekennzeichnet, die Orientierung der Akteure an territorialen Zusammenhängen spielt jedoch eine bedeutende Rolle in den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften.

2.3 Ressourcenstruktur: Verbundsystem

Die Ressourcenverteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik wurde seit 1949 mehrfach geändet. War das Grundgesetz zunächst bestrebt, eine klare Trennung von Einnahmequellen und Ausgabenverantwortung zwischen den Gebietskörperschaften zu verwirklichen, so deuten bereits die Verfassungsänderungen in den Jahren zwischen 1953 und 1956 eine Abkehr von diesem Prinzip an. In den 50er Jahren begann der Bund auch, Subventionen an Länder und Gemeinden zu vergeben (sogenannte "Bundesfondverwaltung"; *Maunz*, 1962). Die Gründe hierfür lagen darin, daß erhebliche Ungleichgewichte zwischen der Entwicklung der Einnahmen und dem Finanzbedarf auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen und unter den Teilräumen des Bundesgebietes auftraten. Der Wirtschaftsaufschwung in den 50er Jahren brachte bei dem damals gültigen Modus der Steuerverteilung anfangs dem Bund einen Überschuß an Finanzmitteln, während Länder und Gemeinden gemessen an ihren Aufgaben von den Steuerzuwächsen weniger profitierten. Darüber hinaus zeigten sich in der originären Finanzausstattung Disparitäten zwischen den Ländern, die mit dem Postulat der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" als nicht vereinbar angesehen wurden. Über die Höhe der Zuweisungen des Bundes gibt es keine verläßlichen Daten. *Reissert* (1975, S. 8) berichtet über Angaben von Verantwortlichen des

Bundes und der Länder, nach denen das Volumen der "Dotationen" 1960 2 Mrd. DM, 1962 über 3,7 Mrd. DM, 1964 5 Mrd. DM und 1967 ebenfalls 5 Mrd. DM betragen habe.

Die Kritik an der Beteiligung des Bundes an der Finanzierung von Aufgaben der Länder und Gemeinden, die in Wissenschaft und politischer Praxis geäußert wurde, löste einen Diskussionsprozeß aus, der schließlich in die Verfassungsreform von 1969 führte. Kernstück der bereits erwähnten Revision des Grundgesetzes war die Änderung der Finanzverfassung, durch die der Ressourcenverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sowohl auf der Einnahmenseite als auch auf der Ausgabenseite erweitert wurde.

Vor 1969 beschränkte sich der Ressourcenverbund auf der Einnahmenseite auf die Einkommensteuer und die Körperschaftsteuer, die dem Bund zuletzt zu 35 % und den Ländern zu 65 % zustanden. Die Verteilung dieser Steuern wurde in den 60er Jahren mehrfach zugunsten des Bundes angepaßt, weil die Länder eine relativ günstige Entwicklung ihrer Steuereinnahmen zu verzeichnen hatten. Das Verteilungsverhältnis dieser beiden Steuern wurde durch die Verfassungsreform geändert, zudem wurden die Mehrwertsteuer und die Gewerbesteuer, die bis dahin vollständig den Gemeinden zustand, in den Steuerverbund einbezogen. Dabei wurde folgende Verteilung festgelegt: Das Körperschaftsteueraufkommen steht je zur Hälfte dem Bund und den Ländern zu. Von der Einkommensteuer wird ein Anteil von 14 % (seit 1980: 15 %) den Gemeinden zugewiesen, der Rest wird je zur Hälfte auf Bund und Länder verteilt. Die Gewerbesteuer, deren Höhe im wesentlichen durch die von den Gemeinden bestimmten Hebesätze abhängt, kam bis 1979 zu 60 % den Gemeinden und zu je 20 % Bund und Ländern zu. Das Aufkommen aus der Mehrwertsteuer wird auf Bund und Länder nach jährlich neu auszuhandelnden Anteilen aufgeteilt. Damit wurde ein Mechanismus in die Einnahmenstruktur des Bundesstaates eingeführt, der relativ flexible Anpassungen an die Ressourcenentwicklung auf der Bundes- und der Länderebene zuläßt. Das Verteilungsverhältnis für die Mehrwertsteuer wurde bis 1980 siebenmal geändert. Nachdem 1970 der Bund 70 % und die Länder 30 % des Umsatzsteueraufkommens erhielten, sank der Bundesanteil 1974 auf 63 %, wurde 1976 auf 69 % erhöht und betrug 1981 67,5 % (*Geske u.a.*, 1982, S. 260). Aufgrund dieser Verteilungsmaßstäbe ergab sich in den 70er Jahren die in Tabelle 2 dargestellte Entwicklung in der Verteilung der Steuereinnahmen auf Bund, Länder und Gemeinden.

Der Bund finanziert seine Einnahmen zu über 90 % aus Steuern, von denen allerdings nur zwei Drittel in den Steuerverbund einbezogen sind. Auch bei den Ländern liegt der aus Steuern finanzierte Anteil an den Gesamtausgaben hoch (um 70 %). Darüber hinaus erhalten sie Zuweisungen vom Bund (1970: 15,3 % 1980: 17,4 % der Gesamteinnahmen). Die Gemeinden können ihre Ausgaben nur zu etwa einem Drittel aus Steuern, insbesondere der Grund-, der Gewerbe- und der Einkommensteuer finanzieren, wobei der Anteil der Verbundsteuern - sofern man die Gewerbesteuer darin einbezieht - bei den Gemeinden besonders hoch liegt. Die Finanzreform von 1969

Tab. 2: Finanzwirtschaftliche Beteiligung der Gebietskörperschaften an den Steuereinnahmen (1970 - 1981; in %)

Jahr	Bund[1)]	Länder[2)]	Gemeinden	LAF	EG
1970	53,0	34,0	10,8	1,0	1,2[3)]
1971	52,8	34,0	11,2	0,8	1,2[3)]
1972	51,1	35,2	11,7	0,7	1,3[3)]
1973	50,2	35,2	12,1	0,6	1,9[3)]
1974	48,9	36,4	12,4	0,5	1,8[3)]
1975	49,2	35,3	12,4	0,5	2,5
1976	48,8	35,4	12,8	0,5	2,4
1977	48,1	36,0	12,8	0,5	2,6
1978	48,3	36,2	12,5	0,3	2,8
1979	48,5	36,5	12,0	0,1	3,0
1980	48,3	35,8	13,0	0,0	2,9
1981	48,7	35,6	12,4	0,0	3,3

1) Abzüglich Ergänzungszuweisungen (bei Ländern zugefügt)
1981 einschließlich 1 Mrd. DM Ausgleichszahlungen der Länder (bei Ländern ungekürzt)

2) Einschließlich Gemeindesteuern der Stadtstaaten

3) EG-Beiträge des Bundes (beim Bund abgezogen)

Quelle: *Geske u.a.*, 1982, S. 176

hat allerdings die Abhängigkeit der Kommunen von der Gewerbesteuer, die neben der Grundsteuer die wichtigste von den Gemeinden bestimmbare Steuer ist, beträchtlich verringert. Statt etwa drei Viertel macht der Gewerbesteueranteil nun nur noch gut 41 % aus (vgl. Tab. 3).

Die Ressourcenverteilung aufgrund des örtlichen Steueraufkommens[1] zwischen den Gebietskörperschaften wird durch relativ komplizierte Finanzausgleichssysteme auf Länder- und Gemeindeebene modifiziert. Art. 107 Abs. 2 GG sieht vor, daß die unterschiedliche Finanzkraft der Länder ausgeglichen werden soll. Bis 1982 wurde dem Finanzausgleich allerdings die Steuerkraft als Bemessungsgrundlage zugrunde gelegt, d.h. es wurden sonstige Einnahmen wie etwa die Erträge aus den Förderabgaben auf Erdöl und Erdgas nicht berücksichtigt. Länder mit einer überdurchschnittlichen Steuerkraft haben an die übrigen Länder Ausgleichszahlungen zu leisten. Die Höhe der Verteilungsmasse sowie die Verteilungsrelationen werden jährlich neu berechnet. Darüber hinaus gewährt der Bund aus seinem Umsatzsteueraufkommen (seit 1976 1,5 %) sogenannte "Ergänzungszuweisungen" an finanzschwache Länder (das sind zur Zeit Bayern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Schleswig-Holstein).

Den Finanzausgleich unter den Gemeinden regeln die Länder in eigener Verantwortung. Dementsprechend gibt es unterschiedliche Verteilungssysteme. Neben den Kriterien Steuerkraft und Finanzbedarf werden dabei teilweise Gemeinden mit einer besonderen Aufgabenbelastung (etwa zentrale Orte, Schulstandorte, Kasernenstandorte) zusätzlich begünstigt. Auch die Finanzausgleichsmasse, d.h. die Summe der Mittel, die verteilt werden, wird sehr unterschiedlich bestimmt (vgl. *Gläser*, 1981, S. 282 ff.; *Pagenkopf*, 1981, S. 279 ff.).

Als Element des Ausgleichs unter finanzstarken und finanzschwachen Gemeinden wirken auch die Umlagen, die die Gemeinden an das Land (in der Regel für die Finanzierung von Krankenhäusern) oder an die Gemeindeverbände, insbesondere die Kreise (*Fürst*, 1969), abzuführen haben, um die Finanzierung ergänzender und ausgleichender Aufgaben durch diese Gebietskörperschaften zu gewährleisten.

---

[1] Die Umsatzsteuerverteilung zwischen den Ländern erfolgt nach der Einwohnerzahl, wobei ein Viertel des Länderanteils als Ergänzungsanteil für finanzschwache Länder verwendet wird. Die Verteilung des Einkommensteueranteils auf die Gemeinden beruht auf einer Schlüsselzahl, die die Einkommensteuerleistungen der Gemeindebürger bis zu einem bestimmten Höchstbetrag ausdrückt.

Tab. 3: Einnahmen der Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik
(Anteile an den Gesamteinnahmen in %)

	Bund			Länder			Gemeinden		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
Steuern	94,7	96,3	93,7	70,5	68,2	71,6	32,8	32,9	34,0
davon:									
- Einkommensteuer	26,3	35,8	35,8	43,5	51,8	49,7	38,7	41,7	43,4
- Körperschaftssteuer	6,4	5,1	7,2	10,6	7,5	10,0	-	-	-
- Mehrwertsteuer	31,9	28,0	31,6	22,7	21,8	25,0	-	-	-
- Gewerbesteuer	2,6	2,9	1,8	4,3	4,2	2,5	34,5	33,0	40,2
- eigene Steuern	32,8	28,2	23,6	18,9	14,7	12,7	26,8	25,3	16,4
Zuweisungen	-	-	-	15,6	18,0	15,9	29,8	30,9	29,8
Gebühren und Beiträge	5,3	3,7	6,3	13,9	13,8	12,5	20,5	21,6	21,7
Sonstige							16,9	14,6	14,5
Summe	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Geske et al. 1982,; Steuerverteilung eigene Berechnung nach Finanzbericht 1985, S. 180 ff.

Die Zuweisungen an Länder und Gemeinden, die im Rahmen des Finanzausgleichs vergeben werden, sind zweckgebunden. Zusätzlich fließen ihnen zweckgebundene Zuweisungen zu. Bei den Gemeinden beträgt der Anteil der speziellen Zuweisungen ca. 50 % (vgl. Tabelle 4), davon erhielten sie 1981 8,7 % direkt und 25 % indirekt vom Bund (Finanzbericht, 1985, S. 114 f.). Im Zeitablauf ist dabei die Zunahme der Investitionszuweisungen auffallend, während der Anteil der Zweckzuweisungen seit 1963 etwa konstant geblieben ist (*Reissert*, 1982). Etwa 40 % der Investitionen werden vom Bund aufgrund der Gemeinschaftsaufgaben und der Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG *finanziert (Gemeindeverkehrsfinanzierung, Städtebauförderung, Krankenhausfinanzierung,* Straßenbau). Diese Programme des Bundes haben insofern einen erheblichen Einfluß auf das Investitionsverhalten der Gemeinden, als sie sich auf wenige Bereiche konzentrieren und - einschließlich der Komplementärzuschüsse der Länder - einen hohen Anteil der Investitionskosten abdecken. Die Investitionszuweisungen der Länder verteilen sich dagegen auf zahlreiche Programme, deren Förderkonditionen zudem ungünstiger sind als dies bei Bundeszuweisungen der Fall ist (*Reissert*, 1982).

Die Zuweisungen des Bundes an die Länder sind überwiegend zweckgebunden. Insofern stellen sie eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz dar, nach dem der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben, tragen (Art. 104 a Abs. 1 GG). Die Zuweisungen für laufende Ausgaben betrugen in den 70er Jahren etwa 70 bis 80 % der gesamten Zuweisungen. Es handelt sich dabei überwiegend um die Kosten der Bundesauftragsverwaltung durch die Länder, die, soweit sie nicht den personellen oder sachlichen Aufwand betreffen, vom Bund ersetzt werden, sowie um die Ausgaben im Rahmen sogenannter "Geldleistungsgesetze", die von den Ländern ausgeführt werden. Investitionszuschüsse des Bundes an die Länder betreffen vor allem die Bereiche der Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91 a und b GG und die Finanzhilfen nach Art. 104 a Abs. 4 GG.

Die wachsende Ressourcenverflechtung zwischen den Gebietskörperschaften der Bundesrepublik ist heftig diskutiert und kritisiert worden (als Überblick vgl. *Patzig*, 1981, S. 60 ff.; ferner *Borell*, 1981). Gegen die Verflechtung wurde vor allem argumentiert, sie stärke den Einfluß der Zentralebene über

Tab. 4: Einnahmestruktur der kommunalen Haushalte

Jahr	Gesamteinnahmen Mrd. DM	Anteile der Einnahmen an den Gesamteinnahmen (in Prozent)						
		Zuweisungen von Bund und Land				Steuern	Gebühren/ Beiträge	Kredite (Kreditmarkt)
		Insgesamt	Allgemeine Zuweisungen	Zweckgebundene Zuweisungen				
				für lfd. Ausgaben	für Investitionen			
1961	26,94	21,2			4,4	35,2	13,4	9,1
1963	34,59	25,9	12,0	6,9	7,0	30,9	12,9	10,9
1965	42,84	25,5	11,3	6,7	7,4	27,7	13,5	13,0
1967	46,48	26,6	11,8	6,8	8,0	27,5	15,9	9,5
1970	60,31	24,8	11,5	5,7	7,6	27,4	17,2	9,6
1971	72,92	23,5	10,7	5,5	7,3	26,5	15,5	14,2
1972	82,72	23,9	10,8	5,8	7,4	28,0	16,0	13,4
1973	94,53	25,1	10,9	6,0	8,1	29,0	15,9	11,3
1974	108,98	24,4	10,9	4,8	8,7	27,2	16,8	8,6
1975	109,77	26,0	11,2	5,2	9,6	27,6	18,1	10,0
1976	113,04	25,4	10,8	5,4	9,2	30,0	19,2	8,6
1977	117,99	25,0	11,8	5,6	7,7	32,3	19,2	7,5
1978	127,62	26,5	12,9	5,3	8,3	31,1	19,4	7,4
1979	135,78	27,8	13,2	5,5	9,2	30,4	19,3	7,1
1980	151,08	27,7			9,1	31,4	19,0	6,5

Quelle: Reissert, 1982, S. 6

die dezentralen Gebietskörperschaften (These der "Angebotsdiktatur" der übergeordneten Gebietskörperschaft) und befördere die sektorale Fragmentierung der Aufgabenerfüllung im Bundesstaat. Diese Kritik scheint allerdings aus einer Betrachtung von Teilbereichen gewonnen zu sein. Sie übersieht, daß die Finanzbeziehungen ein komplexes Verbundsystem bilden, das in seiner Gesamtheit Gegenstand der Verhandlungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist. Das führt zu zyklischen Bewegungen in der Ressourcenstruktur zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung sowie zwischen Sektoralisierung und Territorialisierung (*Fürst*, 1983, S. 122 ff.). So können etwa die Verhandlungsmöglichkeiten der Gebietskörperschaften im Rahmen des allgemeinen Finanzausgleichs zwischen Ländern und Gemeinden bzw. bei der Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern genutzt werden, um Tendenzen einer Ausweitung von Sektoralprogrammen zurückzudrängen oder zu kompensieren. Zwischen den Ebenen ergeben sich relativ flexibel handhabbare Möglichkeiten der Umverteilung, die in institutionalisierten Verhandlungssystemen geregelt wird. Die ständigen Interaktionen zwischen den Gebietskörperschaften bei der Verteilung von Ressourcen reduziert die Konfliktintensität und kann gegenseitige Lernprozesse ermöglichen (*Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 295 f.).

Die Annahme von Zentralisierungstendenzen in der staatlichen Ressourcenstruktur wurde auch damit begründet, daß mit der Ausdehnung des Steuerverbundes der Einfluß des Bundes auf einnahmepolitische Entscheidungen der Länder und Gemeinden zugenommen habe (z.B. *Kraus*, 1983, S. 207; *Edling*, 1984, S. 94). Nicht berücksichtigt wird dabei allerdings, daß die Gesetze über Steuern, deren Aufkommen ganz oder zum Teil den Ländern oder den Gemeinden zustehen, der Zustimmung des Bundesrates bedürfen (Art. 105 Abs. 3 GG). Das bedeutet, daß die Ländermehrheit allen Entscheidungen, die den Bereich der Verbundsteuern betreffen, zustimmen muß. Die Länder haben damit selbst auf einen großen Teil des Steueraufkommens des Bundes - 1978 auf 73,8 % statt nur auf 28 % im Jahre 1964 - Einfluß. Entscheidungsprozesse im Bereich der Steuerpolitik sind bislang noch wenig empirisch untersucht worden. Allein der von *Hesse* und *Klein* (1981) geschilderte Verlauf der Steuerrechtsänderung im Jahre 1979 zeigt die Komplexität der Verhandlungs- und Einflußbeziehungen bei der Gestaltung der Verteilung der Finanzmittel im bundesdeutschen Staat (s. auch *Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 265 ff.).

Eine Beschränkung der finanzpolitischen Autonomie der Länder und Gemeinden kann in den Eingriffsrechten nach dem Stabilitätsgesetz von 1967 gesehen werden. Danach kann der Bund die Länder zur Bildung sogenannter "Ausgleichsrücklagen" verpflichten sowie die Kreditaufnahme von Ländern und Gemeinden begrenzen, um eine inflationäre Entwicklung zu verhindern. Der Einsatz dieser Eingriffsinstrumentarien ist allerdings auf Phasen der Hochkonjunktur beschränkt, somit nicht generell bedeutsam.

Das zentrale Motiv für die Ausweitung der Ressourcenverflechtung in den ersten beiden Jahrzehnten des Bestehens der Bundesrepublik bestand im Bestreben, regionale Disparitäten abzubauen und die "Gleichwertigkeit" oder "Einheitlichkeit" der Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebiets zu fördern (*Reissert/Schäfer*, 1985, S. 110). Der in den 50er und 60er Jahren vorherrschende Widerspruch zwischen Dezentralisierungsideen, die sich als Reaktion auf die Erfahrungen mit dem zentralisierten Staat des Dritten Reiches bildeten, und den unitarischen Bestrebungen, die in Deutschland eine mindestens bis ins 19. Jahrhundert zurückreichende Tradition haben (*Lehmbruch*, 1976, besonders S. 49), forderte eine Verringerung der regionalen Ungleichgewichte im Finanzbedarf und in der Finanzausstattung, die die formale Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften nicht aufhob, aber die Unterstützung durch die übergeordnete Ebene bzw. finanzstarke Gebietskörperschaften der gleichen Ebene notwendig machte (vgl. für das Bund-Länder-Verhältnis *Reissert*, 1975, S. 14 ff.). Die Ressourcenverflechtung war dabei eine konfliktminimierende Lösung, die sich in der Periode des wirtschaftlichen Wachstums anstelle von strukturellen Reformen im Bereich der Aufgabenstruktur oder des Gebietszuschnitts (Territorialreform) anbot. Solange der Bund sowie die finanzstarken Länder über ausreichende Finanzmittel verfügten und zudem mit weiteren Zuwächsen rechnen konnten, war es mit den geringsten politischen Kosten verbunden, den finanzschwächeren Gebietskörperschaften Mittel zuzuweisen. Auf diese Weise konnten die Ansprüche sowohl von Sektoralinteressen wie von territorialen Interessen in benachteiligten Gebieten gleichzeitig befriedigt werden. Die Erweiterung des Steuerverbundes durch die Finanzreform von 1969 erweist sich ebenfalls als Ausgleichsmechanismus ("vertikaler Finanzausgleich"), der bewirken sollte, daß auch die dezentralen Gebietskörperschaften, insbesondere die Gemeinden, an den aufkommenselastischen Steuern beteiligt werden.

Man muß diese Tatsache berücksichtigen, wenn man die Entwicklung des bundesstaatlichen Systems seit Mitte der 70er Jahre verstehen will. Die

verflochtene Ressourcenstruktur in der Bundesrepublik erweist sich nämlich unter veränderten Rahmenbedingungen als ein labiles System des Ausgleichs unterschiedlicher Interessen, das in starkem Maße gegen externe Einflüsse anfällig ist. Die institutionellen Strukturen erzwingen damit die Anpassung der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

3. DIE BEZIEHUNGEN ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN SEIT MITTE DER 70ER JAHRE

3.1 Rahmenbedingungen

Die erste Ölkrise im Jahre 1973 mit der nachfolgenden Rezession gilt in der Bundesrepublik wie in anderen westlichen Industriestaaten als Wendepunkt in der Nachkriegsentwicklung. Tatsächlich ist es allerdings schwer, Veränderungen punktuell zu markieren. Die gesamte Dekade zwischen 1970 und 1980 zeichnet sich durch Wandlungsprozesse unterschiedlicher Art aus, deren Auswirkungen auf die staatliche Leistungserbringung und Problemverarbeitung erst nach 1980 vollständig sichtbar wurden. Die Entwicklungen im wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Bereich sind allgemein bekannt und brauchen daher an dieser Stelle nicht detailliert beschrieben werden. Es ist jedoch zu zeigen, welche unmittelbaren Folgen für die staatlichen Strukturen und Prozesse sich daraus ergeben haben.

Seit 1974 haben sich die Raten des wirtschaftlichen Wachstums im Vergleich zu den 50er und 60er Jahren deutlich abgeschwächt, im Jahre 1974 und zwischen 1980 und 1982 war sogar ein realer Rückgang des Bruttosozialprodukts zu verzeichnen. Die Arbeitslosigkeit nahm zu, sie betraf 1975 schon über eine Million Personen; 1983 wurde die Zwei-Millionen-Grenze überschritten. Die konjunkturelle Entwicklung erzeugte zwar zunehmend spürbare Knappheiten in den staatlichen Finanzen, sie führte jedoch nicht zu Verschiebungen in der Ressourcenverteilung zwischen den staatlichen Ebenen, weil im Verbundsystem die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden sich zumindest 1979 ungefähr gleichmäßig entwickelten (*Geske u.a.*, 1982, S. 189). Durch die strukturellen Probleme der westdeutschen Wirtschaft, die in dieser Zeit sichtbar wurden, ergaben sich allerdings räumliche Ungleichgewichte in Finanzbedarf und Finanzausstattung. Die Konsequenzen der wirtschaftlichen Krise differierten nicht nur von Industriezweig zu Industriezweig, sondern auch von Region zu Region. Vor allem die alten Industriegebiete an der Ruhr und an der Saar sowie die Küstengebiete waren von den nachteiligen Folgen des ökonomischen Strukturwandels betroffen, Regionen also, die noch in den 60er Jahren zu den führenden Wirtschaftsräumen der Bundesrepublik gehörten. Die Entwicklung der Steuereinnahmen und der Finanzierungssalden der Länder in den 70er Jahren spiegelt die realen Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung wieder (vgl. Tab. 5).

Deutlichster Indikator für die Veränderungen in der regionalen Verteilung der Steuereinnahmen ist der Länderfinanzausgleich. Hier zeigt sich die verschlechterte Situation Nordrhein-Westfalens, des Saarlandes, Schleswig-Holsteins und Bremens, während die süddeutschen Länder eine relativ günstige Entwicklung zu verzeichnen hatten (vgl. Tab. 6).

Die Strukturprobleme und ihre sozialen Folgen wirkten sich auch auf der Ausgabenseite der Haushalte der Gebietskörperschaften aus und verstärkten auf diese Weise die Ungleichgewichte. Das gilt für die Länder, die zur Bewältigung der ökonomischen Krise erhebliche Mittel im Rahmen der Strukturpolitik aufwenden müssen. Betroffen sind aber auch die Kommunen als Träger der Sozialhilfe. Nachdem die Kosten der Arbeitslosigkeit zunächst beim Bund anfielen, mußten mit anhaltender Stagnation und dem wachsenden Anteil von Dauerarbeitslosen, die ihren Anspruch aus der Arbeitslosenversicherung verloren hatten, die Städte und Gemeinden die finanziellen Leistungen für diese Gruppe aufbringen. Die Sozialhilfeausgaben der Kommunen sind seit 1979 im Verhältnis zu den Gesamtausgaben überdurchschnittlich gewachsen (*Karrenberg/Münstermann*, 1986, S. 86) Das gilt vor allem für die Großstädte in den alten Industrieregionen. Insgesamt wachsen auch auf kommunaler Ebene die Unterschiede in der finanziellen Situation zwischen den Gebietskörperschaften (*Klein*, 1985).

Die Tatsache, daß sich die Folgen des ökonomischen Strukturwandels in einzelnen Regionen und vor allem in den Verdichtungsräumen konzentrieren, bedeutet, daß bei der Bewältigung dieser Probleme der territoriale Aspekt eine zunehmend wichtigere Rolle spielt. Dabei wird nicht nur eine Umverteilung von Problemlösungsressourcen zwischen den Gebietskörperschaften notwendig, die bei knappem Ressourcenbestand eine hohe Konfliktintensität beinhaltet, es kommt vielmehr auch infolge der räumlichen Differenzierung in den Problementwicklungen zu einer Neuverteilung der Durchsetzungspotentiale und der Überzeugungsfähigkeit zwischen den staatlichen und kommunalen Ebenen (*Hesse*, 1983; *Fürst/Hesse/Richter*, 1984). Gebietskörperschaften, die mit den gravierendsten ökonomischen und sozialen Problemen konfrontiert sind, können ihre Forderungen leichter rechtfertigen als solche, die sich in einer relativ günstigen Situation befinden.

Die veränderte ökonomische Situation förderte das Aufkommen von Wertvorstellungen und die Artikulierung von politischen Ideen, die eng mit territorialen Belangen verbunden ist. Zwar gab es in der Bundesrepublik keine regionalistischen Strömungen, weil die relativ ausgeglichenen räumlichen

Tab. 5: Ausgaben, Einnahmen und Finanzierungssalden von Bund, Ländern und Gemeinden (einschl. Gemeindeverbänden)
(Mio. DM bzw. Zuwachsraten gegenüber dem Vorjahr)

Gebietskörperschaft	1970	1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	Mio.DM	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH	Mio.DM	vH
Ausgaben																							
Bund	87.987	98.482	13,0	111.098	12,8	122.561	10,3	134.043	9,4	158.796	14,0	165.197	4,0	172.386	4,4	189.658	10,0	203.408	7,2	215.721	6,1	232.995	8,0
Länder	77.145	88.752	15,0	99.939	12,6	115.052	15,4	132.912	15,6	145.113	9,0	153.304	5,6	160.512	4,7	174.670	8,6	189.489	8,7	204.928	8,6	210.577	3,6
Schleswig-Holstein	3.112	3.676	18,1	4.026	9,5	4.613	14,6	5.289	17,2	5.869	11,0	6.114	4,2	6.442	5,1	6.664	5,5	7.366	10,5	8.023	8,9	8.138	2,0
Niedersachsen	7.985	9.077	13,7	10.524	15,9	12.635	20,1	14.775	16,9	15.897	7,6	16.868	6,1	17.872	5,9	19.393	8,5	20.952	8,3	22.775	8,8	23.129	3,5
Nordrhein-Westfalen	18.099	20.939	15,7	23.739	13,4	27.651	16,5	32.422	17,3	35.087	8,2	36.481	4,0	37.936	4,0	43.355	9,7	46.926	8,2	51.972	10,8	54.136	4,2
Hessen	7.178	7.965	11,0	8.867	11,3	10.202	15,1	11.687	14,6	12.534	7,2	13.805	10,1	13.488	-2,3	14.697	9,0	15.901	8,2	16.818	5,8	16.896	3,1
Rheinland-Pfalz	4.370	5.285	20,9	5.998	13,5	6.835	14,0	7.632	11,7	8.317	9,0	8.650	4,0	9.144	5,7	9.552	6,5	10.236	7,5	11.056	8,0	11.641	5,3
Baden-Württemberg	10.845	12.762	17,7	14.406	12,9	16.491	14,5	18.719	13,5	20.238	8,1	21.669	7,1	23.425	8,1	25.571	9,2	27.972	10,3	30.463	8,9	30.264	1,3
Bayern	11.751	13.254	12,8	15.143	14,3	17.327	14,4	19.911	14,9	22.319	11,1	23.415	4,9	24.550	4,8	27.218	11,0	30.054	10,4	31.941	6,3	32.976	3,2
Saarland	1.283	1.502	17,1	1.706	12,6	1.980	16,1	2.285	15,4	2.546	11,4	2.616	2,7	2.773	6,0	2.961	6,8	3.255	9,9	3.520	8,2	3.523	5,4
Hamburg	4.999	5.664	13,3	6.211	9,7	6.696	11,6	7.761	15,9	8.418	8,5	8.724	3,6	9.478	8,6	9.934	4,8	10.252	3,2	9.851	4,0	10.565	7,2
Bremen	1.583	1.874	18,4	2.133	13,8	2.443	14,5	2.907	19,0	3.266	12,4	3.386	3,7	3.555	5,0	3.836	7,9	4.082	6,4	4.394	12,5	4.640	1,0
Berlin	6.726	7.778	15,6	8.744	12,4	9.990	14,2	11.582	15,9	12.766	10,2	13.661	7,0	14.373	5,2	14.203	5,3	15.113	6,4	16.556	9,5	17.301	4,5
Gemeinden (GV.)	56.715	67.654	19,3	74.970	10,8	84.350	12,5	95.860	13,6	101.228	5,6	104.328	3,1	108.418	3,9	118.229	9,0	130.213	10,1	145.314	11,6	152.503	4,9
Einnahmen																							
Bund	88.401	97.396	11,2	106.337	9,2	119.787	12,6	123.571	3,2	123.788	0,2	136.626	10,4	149.755	9,6	163.152	8,9	177.515	8,8	188.090	6,0	195.034	3,7
Länder	74.010	83.243	12,5	98.496	18,3	113.162	15,0	124.046	9,7	125.407	1,1	137.966	10,0	152.528	10,5	162.336	7,0	174.889	7,9	182.578	4,9	184.660	2,1
Schleswig-Holstein	2.842	3.256	14,6	3.747	15,1	4.344	15,9	4.803	13,3	4.781	-0,5	5.158	7,9	5.751	11,2	6.180	9,8	6.662	7,8	7.090	6,4	6.945	1,4
Niedersachsen	7.659	8.424	10,0	10.489	24,5	12.192	16,2	13.328	9,3	13.628	2,3	14.788	8,5	16.601	12,3	17.641	6,3	18.920	7,5	20.353	7,7	20.614	3,5
Nordrhein-Westfalen	17.953	20.413	13,7	23.774	16,5	27.716	16,6	30.268	9,2	29.848	-1,4	33.211	11,3	36.700	10,5	38.936	5,0	42.008	7,9	43.905	4,5	44.012	0,2
Hessen	6.396	7.172	12,1	8.631	20,3	9.807	13,6	10.717	9,3	10.503	-2,0	11.519	9,7	12.760	10,8	13.965	9,4	15.056	7,8	15.376	2,1	15.287	2,2
Rheinland-Pfalz	4.195	4.728	12,7	5.637	19,2	6.564	16,4	6.982	6,4	7.174	2,7	7.645	6,5	8.564	12,0	8.926	6,3	9.576	7,6	9.947	3,9	10.066	1,2
Baden-Württemberg	10.452	12.113	15,9	14.454	19,3	16.249	12,4	17.775	9,4	18.021	1,4	20.088	11,5	22.204	10,5	23.873	7,5	25.675	8,6	27.318	6,4	27.351	2,3
Bayern	11.590	12.804	10,5	15.518	21,2	17.849	15,0	19.354	8,4	19.733	2,0	21.602	9,5	23.918	10,7	26.006	9,0	28.075	8,0	29.639	5,6	30.168	1,8
Saarland	1.247	1.408	12,9	1.666	17,3	1.907	14,5	2.044	7,2	2.116	3,5	2.273	7,4	2.529	11,3	2.734	8,1	2.859	4,6	3.040	6,3	2.984	4,2
Hamburg	4.449	5.035	13,2	5.687	12,9	6.371	14,0	7.254	13,9	7.452	2,7	8.153	9,4	9.113	11,8	9.389	3,0	10.174	8,4	9.159	-2,5	9.583	4,6
Bremen	1.527	1.694	10,9	2.041	20,5	2.227	9,1	2.474	11,1	2.413	-2,5	2.688	11,4	2.978	10,8	3.183	6,9	3.393	6,6	3.607	6,3	3.639	0,9
Berlin	6.487	7.219	11,3	8.408	16,5	9.747	15,9	11.104	13,9	11.879	7,0	12.928	8,8	13.935	7,8	14.216	8,3	15.110	6,3	15.786	4,5	16.642	5,4
Gemeinden(GV)	50.832	58.468	15,0	67.824	16,0	79.133	16,7	87.570	10,7	92.025	5,1	100.393	9,1	107.063	6,6	116.620	8,9	124.932	7,1	139.661	11,8	141.455	1,3
Finanzierungssalden																							
Bund	+ 352	-1.395		-4.789		-2.593		-10.346		-34.985		-28.540		-22.641		-26.463		-26.102		-27.606		-37.961	
Länder	-2.989	-5.570		-1.444		-1.850		- 8.846		-19.706		-15.328		- 7.959		-12.230		-14.582		-22.337		-25.900	
Schleswig-Holstein	- 269	- 418		- 276		- 268		- 488		- 1.089		- 957		- 690		- 486		- 704		- 933		- 1.192	
Niedersachsen	- 324	- 652		- 34		- 438		- 1.450		- 2.266		- 2.083		- 1.267		- 1.751		- 2.028		- 2.418		- 2.510	
Nordrhein-Westfalen	- 88	- 580		+ 37		+ 82		- 2.154		- 5.237		- 3.271		- 1.237		- 4.419		- 4.918		- 8.068		-10.122	
Hessen	- 782	- 792		- 235		- 396		- 969		- 2.027		- 2.287		- 728		- 733		- 844		- 1.441		- 1.607	
Rheinland-Pfalz	- 173	- 556		- 361		- 271		- 647		- 1.151		- 1.002		- 577		- 625		- 663		- 1.112		- 1.577	
Baden-Württemberg	- 380	- 654		+ 47		- 241		- 943		- 2.217		- 1.581		- 1.221		- 1.698		- 2.297		- 3.144		- 2.910	
Bayern	- 161	- 450		+ 375		+ 522		- 539		- 2.588		- 1.812		- 631		- 1.211		- 1.978		- 2.300		- 2.806	
Saarland	- 36	- 94		- 40		- 73		- 242		- 430		- 342		- 244		- 227		- 395		- 480		- 539	
Hamburg	- 550	- 629		- 523		- 325		- 507		- 965		- 571		- 365		- 545		- 78		- 692		- 983	
Bremen	- 46	- 190		- 102		- 225		- 436		- 856		- 691		- 575		- 649		- 688		- 988		- 1.001	
Berlin	- 180	- 554		- 331		- 217		- 472		- 879		- 732		- 426		+ 22		+ 10		- 762		- 654	
Gemeinden (GV)	-5.883	-9.186		-7.146		-5.217		- 8.294		- 9.203		- 3.935		- 1.356		- 1.609		- 5.281		- 5.653		-11.049	

Quelle: Geske u. a. 1982, S. 599

Tab. 6: Entwicklung des Länderfinanzausgleichs (Mio. DM)

Jahr	I. Ausgleichspflichtige Länder (-)					II. ausgleichsberechtigte Länder (+)						
	Nordrhein-Westfalen	Baden-Württemberg	Hessen	Hamburg	zusammen	Bayern	Niedersachsen	Rheinland-Pfalz	Schleswig-Holstein	Saarland	Bremen	zusammen
1970	316,9	314,4	290,0	294,0	1 215,3	148,2	407,3	228,4	199,1	142,8	89,5	1 215,3
1971	368,1	380,4	195,8	345,0	1 289,3	198,9	450,5	238,7	207,9	143,0	50,3	1 289,3
1972	343,8	592,4	309,6	309,9	1 555,7	178,3	610,7	291,5	246,9	155,6	72,7	1 555,7
1973	311,2	590,3	363,1	331,2	1 625,8	167,0	679,3	247,7	276,7	184,6	70,5	1 625,8
1974	572,2	508,4	321,4	508,0	1 910,0	346,4	742,8	298,6	272,6	194,8	54,8	1 910,0
1975	533,5	660,5	206,1	544,2	1 844,3	368,6	717,6	294,3	239,4	178,9	45,5	1 844,3
1976	514,6	719,3	192,0	541,5	1 957,4	332,1	768,3	340,7	269,3	195,5	51,5	1 957,4
1977	357,8	1 057,9	258,4	618,2	2 292,3	399,3	929,1	286,6	321,8	210,8	144,7	2 292,3
1978	122,1	1 087,4	471,2	584,6	2 265,4	299,0	885,7	355,5	354,4	216,0	154,8	2 265,4
1979	-	1 135,6	517,7	832,5	2 485,8	327,9	1 002,2	291,1	401,6	228,0	235,0	2 485,8
1980	76,3	1 504,1	297,7	313,2	2 191,3	402,6	753,5	246,7	323,0	287,3	178,2	2 191,3
1981	-	1 638,3	357,7	426,7	2 422,7	268,3	1 007,0	303,0	423,0	260,8	160,6	2 422,7
1982	-	1 788,7	279,9	430,9	2 499,5	162,6	1 128,6	278,3	428,1	262,7	239,2	2 499,5
1983	-	1 428,8	331,7	386,0	2 146,4	134,5	704,4	255,5	486,2	304,6	261,3	2 146,4
1984	-	1 497,0	458,0	353,0	2 308,0	100,0	846,0	270,0	474,0	335,0	283,0	2 308,0

Quelle: Finanzbericht 1985, S. 106/107

Strukturen keine Deprivationsempfindungen der Bevölkerung in peripheren Gebieten entstehen ließen. Die zunächst in den Städten aufgekommenen sozialen Bewegungen, die sich aus verschiedenen Gruppierungen und Interessen zusammensetzten, und die sich schließlich auch auf Landes- und Bundesebene politisch formierten, bewirkten jedoch, daß in den politischen Diskussionen den territorialen Interessen (z.B. räumliche Lebenswelt, Umwelt) gegenüber der sektoralisierten Problemverarbeitung in der arbeitsteilig organisierten Verwaltung stärkeres Gewicht zukam. Daraus resultierte schließlich ein allgemeiner Bewußtseinswandel, der mehr oder weniger alle parteipolitischen Gruppierungen erfaßte (*Hesse*, 1985). Zentrale Regulierung, Bürokratisierung, Verflechtung, deduktive Planungsansätze und technokratische Politik wurden heftig kritisiert. Gegen sie wurden Forderungen nach dezentralisierter Problemverarbeitung in kleinen, überschaubaren räumlichen Einheiten, nach kooperativer Entscheidungsfindung auf der Grundlage von Überzeugen und Konsens, nach einer problemorientierten, die Gesamtheit der Lebensbedingungen umfassend einbeziehenden Politik, nach mehr horizontaler Koordination zwischen sektoralen Politikbereichen und nach besserer Beteiligung der direkt oder indirekt von politischen und administrativen Entscheidungen betroffenen Bürger gesetzt. Dezentralisierung wurde somit zur weithin akzeptierten Norm für die Gestaltung politischer, administrativer und gesellschaftlicher Strukturen. Wenngleich dabei unklare, zum Teil widersprüchliche Konzepte vertreten wurden, die Dezentralisierungsforderungen nicht frei von romantischen Vorstellungen waren und starke Züge eines Modethemas aufwiesen (*Hesse*, 1985) – dessen Relevanz in der aktuellen politischen Diskussion inzwischen erheblich zurückgegangen ist –, scheint doch der Wandel in den kognitiven und normativen Orientierungen, der sich nicht zuletzt auch in der "Wiederentdeckung" der kommunalen Selbstverwaltung durch Bundes- und Landespolitiker äußerte, nicht folgenlos gewesen zu sein.

Dezentralisierung stellt dabei eine Formel da, die unterschiedliche Konzepte für eine Veränderung politischer Strukturen bezeichnet. Versteht man hierunter auf der einen Seite die Stärkung demokratischer Selbstbestimmung auf der örtlichen und regionalen Ebene, so sehen andere Dezentralisierung als Strategie der Aktivierung jener Interessen und politischen Kräfte, die im lokalen Bereich verankert sind und auf Probleme der unmittelbaren "Lebenswelt" bezogen sind, um eine Veränderung auch der zentralen Politik zu erreichen. In der politischen Praxis hat sich in der Bundesrepublik eine dritte Variante des Dezentralisierungsbegriffes durchgesetzt, die mit liberalen Überlegungen einer Förderung von Selbsthilfe und Wettbewerb verbunden ist.

Dezentralisierung gilt damit als eine Form der Entstaatlichung im Sinne eines Abbaus zentraler Steuerung und Leistungserbringung sowie deren Ersetzung durch Eigenleistungen der von Problemen Betroffenen, seien es lokale Institutionen oder private Akteure.

3.2 Anpassungsprozesse

Im Jahre 1976 veröffentlichte die Enquête-Kommission Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, die 1971 eingesetzt worden war, ihre Empfehlungen, die auch die Umstrukturierung der Beziehungen zwischen Bund und Ländern betrafen (Enquête-Kommission, 1977). Die Vorschläge der Kommission liefen auf eine Intensivierung der Politikverflechtung hinaus, indem sie die Erweiterung der Rechte des Bundesrates in der Gesetzgebung, die Ausdehnung der Möglichkeiten des Bundes, an die Länder und Gemeinden Finanzhilfen zu vergeben und die Einführung einer gemeinsamen Aufgabenplanung zwischen Bund und Ländern vorsahen. Im gleichen Jahr erschien die einflußreiche Studie von *Scharpf* und seinen Mitarbeitern zur Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus der Bundesrepublik (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976), die sich sehr kritisch zu den bestehenden Formen der gemeinsamen Planung und Finanzierung verhielt und die wohl die entscheidenden Impulse für die zunehmende Ablehnung des kooperativen Föderalismus nicht nur in den Rechts- und Sozialwissenschaften, sondern auch in der politischen und administrativen Praxis auslöste. Zu diesem Zeitpunkt war offenkundig, daß weder der Bund noch die Länder an einer weiteren Verflechtung der staatlichen Ebenen interessiert waren, die Vorstellungen der Enquête-Kommission somit ohne Realisierungschance blieben. Ganz im Gegenteil hierzu deutete sich die Bereitschaft an, vertikale Formen der kooperativen Leistungserbringung und Problemlösung zu "entflechten". Auch die Klagen der Gemeindevertreter über zu weitgehende Eingriffe der übergeordneten Gebietskörperschaften in Form von rechtlicher Regulierung, Planung und zweckgebundenen Finanzzuweisungen gewannen an Deutlichkeit.

Trotz einer anhaltenden Reformdiskussion, in der mehr und mehr die Wiederbelebung des "Konkurrenzföderalismus", d.h. die Wiederherstellung von Wettbewerb und Vielfalt zwischen eigenständigen gebietskörperschaftlichen Einheiten in den Mittelpunkt rückte, kam es in der Bundesrepublik nicht zu einer Reform der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Strukturelle Veränderungen blieben begrenzt. Auch der Regierungswechsel im

Bund im Jahre 1982, mit dem zum ersten Mal seit 1969 die Regierungsparteien auch im Bundesrat über die Stimmenmehrheit verfügten, hat keinerlei Reformimpulse ausgelöst, vielmehr eher in Richtung auf eine Stabilisierung der staatlichen Strukturen gewirkt. Das scheint für die These zu sprechen, daß die vertikal in den Bereichen von Regierung, Verwaltung und Planung verflochtenen Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Bundesrepublik die Konservierung des Status quo erleichtern und Veränderungen der Strukturen kaum möglich sind, weil diese immer gleichzeitig eine Vielzahl unterschiedlicher Interessen berühren und damit ein hohes Konfliktniveau verursachen (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976, S. 56 f. und S. 62; *Lehmbruch*, 1976, S. 162; *Lehner*, 1979, S. 614).

Tatsächlich haben verflochtene Strukturen offensichtlich die Tendenz, sich selbst zu stabilisieren (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976, S. 57). Das heißt allerdings nicht, daß sie deswegen unter veränderten Rahmenbedingungen einen Verlust an Steuerungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems verursachen. Betrachtet man die Entwicklung in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden seit etwa Mitte der 70er Jahre, dann wird erkennbar, daß im Rahmen der existierenden Strukturen Prozesse möglich sind, in denen sich das System an neue Situationen, Probleme und Handlungsvoraussetzungen anpaßt. Die Anpassung besteht dabei in der erfolgreichen Verarbeitung von direkten Einwirkungen sozio-ökonomischer Entwicklungen auf das staatliche System, ohne daß es zu einer Blockierung der Entscheidungsprozesse kommt.

In der Bundesrepublik zeigte sich dabei, daß die zunehmend restriktiven Rahmenbedingungen seit der Wirtschaftskrise von 1973/74 und nach 1979 zunächst die auch in anderen Staaten beobachtbaren Versuche der Zentralinstanzen auslösten, ihre Handlungskapazitäten zu Lasten der dezentralen Einheiten zu erweitern. Diese Politik stieß allerdings auf den Widerstand insbesondere der kommunalen Ebene und erzeugte dort Reaktionen, die den Zentralstaat in Handlungs- und Kooperationsprozesse zwangen und die schließlich auf allen Ebenen Lernprozesse ermöglichten.

3.2.1 Entlastungsversuche des Bundes

Angesichts der allgemein vorherrschenden Kritik an zentralstaatlichen Strukturen und "bürokratischer" Verflechtung fiel es trotz der geschilderten Verschiebungen in den Anforderungen an die Leistungsfähigkeit der Ge-

bietskörperschaften, trotz der faktischen Verlagerung der Folgen des Strukturwandels auf Länder und Kommunen dem Bund leicht, eine Politik zu legitimieren und zu verfolgen, die in ihrer tatsächlichen Konsequenz die zentralstaatlichen Handlungskapazitäten auf Kosten der dezentralen Ebenen entlastet. Erkennbar waren drei unterschiedliche Ansätze dieser Entlastungspolitik: Zum einen versuchte der Bund, sich aus der Steuerung in einzelnen Politikbereichen zurückzuziehen; zum anderen wurden vertikale Verteilungsfragen als Gegenstände der interregionalen Entscheidungsprozesse unter den Ländern definiert und schließlich wurden offene Strategien der Entlastung der zentralstaatlichen Budgets praktiziert.

Die Auffassung, daß der Staat nicht in der Lage sei, die ökonomischen Probleme zu bewältigen, hat teilweise schon die letzte Zeit der sozial-liberalen Regierung geprägt; unter der christlich-liberalen Regierung gewann sie weiter an Einfluß. Dies äußerte sich konkret in der Kritik an staatlichen Aufgaben, in Ansätzen der Privatisierung staatlicher Leistungen, im Verzicht auf Eingriffe des Staates, die von einzelnen Interessen gefordert wurden und in einer Politik der Deregulierung und Entbürokratisierung. In der Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 wurde angekündigt, den Staat von Aufgaben zu entlasten, mehr Freiräume für die Bürger zu schaffen, das Recht zu vereinfachen sowie Bürokratisierung und Überreglementierung abzubauen. In diesem Zusammenhang stehen auch Überlegungen, den Ländern durch einen Abbau der Mischfinanzierung und der Gemeinschaftsaufgaben mehr Verantwortlichkeit zu überlassen (*König*, 1985, S. 77). Der Bund will bewußt auf die Steuerung von dezentralen Investitionsentscheidungen verzichten, um durch eine Dezentralisierung die Entscheidungs- und Finanzierungsverantwortung wieder zusammenzuführen mit dem Ziel, Wirtschaftlichkeitserwägungen den Vorrang vor gesamträumlichen Bedarfsplanungen zu geben. Konkrekt beschlossen wurde bisher allerdings nur der Wegfall der Finanzhilfen für die Krankenhausfinanzierung.

Eine zweite Form der Politikentlastung des Zentralstaates wurde in den Auseinandersetzungen um die Neugestaltung des Länderfinanzausgleichs deutlich. Der Konflikt um die geltenden Verteilungsmodalitäten wurde durch die Tatsache ausgelöst, daß die Abgabe auf den Förderzins von Erdöl und Erdgas wegen der Ölpreissteigerungen in den 70er Jahren dem Land Niedersachsen erhebliche Einkünfte bescherte, die bislang im Finanzausgleich nicht berücksichtigt wurden. Durch ein "Haushaltsbegleitgesetz" wurde im Jahre 1983 eine Regelung getroffen, nach der bis 1985 ein Drittel und 1986 die

Hälfte der Erträge aus der Förderzinsabgabe in die Finanzausgleichs-Masse eingehen soll. Damit wurde ein Minimalkompromiß zwischen den Ländern zur Lösung erhoben, der der Verantwortlichkeit des Bundes für die Regelung eines angemessenen Ausgleichs zwischen den Ländern kaum gerecht wird. Auch die Haltung der Bundesregierung in den aktuellen Verhandlungen über den Finanzausgleich zeigt, daß sie versuchte, die Auseinandersetzung auf ein horizontales Verteilungsproblem zu reduzieren und die Ergänzungszuweisungen herauszuhalten (*Kops*, 1986), weil eine Konfliktlösung durch Ausweitung der zu verteilenden Ressourcenbestände bei der aktuellen Haushaltslage problematisch ist. Diese Haltung ist dabei vor dem Hintergrund wachsender Ungleichgewichte in der regionalen Wirtschaftsentwicklung zu beurteilen.

Am deutlichsten spürbar für die Länder und Kommunen waren und sind die diversen Haushaltsentlastungsmaßnahmen des Bundes. Der Bund hat mehr oder weniger gezielt durch Steuerreform-, Steuerentlastungs- und Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen versucht, seine Finanzierungsprobleme ohne Berücksichtigung der Auswirkungen auf die dezentralen Gebietskörperschaften zu lösen. Darüber hinaus verfolgte er eine marktorientierte Politik zur Förderung der nationalen Wirtschaft, die im wesentlichen auf Steuerentlastungen beruhte. Die Kosten dieser Politik belasteten die Länder und Gemeinden wesentlich stärker als den Bund, weil sie diesen zugleich die Folgen nicht gelöster Strukturprobleme zuwies. Vor allem die Abschaffung der Lohnsummensteuer, die im Rahmen der Gewerbesteuerreform nach dem Weltwirtschaftsgipfel des Jahres 1978 beschlossen wurde, ging zu Lasten gerade der großen Städte im Ruhrgebiet, die ohnehin am stärksten von den Folgen der Rezession betroffen waren. Erhöhungen der Freibeträge bei der Gewerbesteuer, die als Investitionsanreize für die Wirtschaft gedacht waren, verringerten ebenfalls die Steuereinkünfte der Gemeinden. Auch die Entlastungen bei der Einkommensteuer wirkten sich negativ auf den Kommunalhaushalt aus. Nach Berechnungen des Deutschen Städtetages betrugen allein die Kosten der Steuerentlastungen des Jahres 1981 für die Kommunen 2,4 Mrd. DM (*Karrenberg/Münstermann*, 1981, S. 16). Auch die Länder hatten einen erheblichen Teil der Folgelasten der Wirtschaftspolitik des Bundes zu tragen. Einzelne Länder reduzierten deshalb die Zuweisungen an die Gemeinden oder entlasteten ihren Haushalt durch Modifikation des Finanzausgleichs zu Ungunsten der Gemeinden (*Gretschmann*, 1983; *Karrenberg/Münstermann*, 1982). Die Steuerentlastungsmaßnahmen des Jahres 1984 führten ebenfalls zu überproportionalen Einkommensausfällen bei Ländern und Gemeinden (*Klein*,

1985; *Patzig*, 1985; Datenübersicht bei *Hoppe*, 1985, S. 93 ff.) und auch die geplante "große" Steuerreform ist inzwischen Konfliktgegenstand zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geworden.

Die Strategien des Bundes und der Länder gegenüber den nachgeordneten Gebietskörperschaften bewegen sich im Rahmen der konfliktminimierenden Muster der Problemlösung. Zeichneten sich diese in der Wachstumsphase noch dadurch aus, daß aus einem ständig steigenden Mittelbestand alle beteiligten Interessen befriedigt werden konnten, so finden bei zunehmender Finanzknappheit Formen des Steuerungsverzichts, des Rückzugs aus Verteilungsprozessen und der Entflechtung Anwendung. Diese haben allerdings zur Folge, daß sie den dezentralen Gebietskörperschaften Kosten der Problembewältigung aufbürden, die sie in ihrer Handlungsfähigkeit beträchtlich einschränken.

3.2.2 Reaktionen der Länder und Kommunen

Aus strukturellen Gründen sind im föderativen System der Bundesrepublik einer Dezentralisierung der Folgen der ökonomischen Krise Grenzen gesetzt. Die starke Stellung der Länder und der Städte und Gemeinden in den territorialisierten Beziehungen hat die erfolgreiche Verwirklichung von Entlastungspolitiken des Bundes weitgehend verhindert. Die Länder, vor allem aber die Gemeinden, waren nicht nur in der Lage, den Bund in Aushandlungsprozesse zu zwingen, in denen sie teilweise beträchtliche Kompensationen für Verluste, die sie durch die zentralstaatliche Wirtschaftspolitik erlitten hatten, erzielen konnten. Zum Teil gelang es ihnen auch, die Kosten der Problembewältigung auf die Zentralebene zurückzuwälzen.

Verteilungsprobleme zwischen den Gebietskörperschaften konnten angesichts des hohen Konfliktniveaus, das durch die Ressourcenverknappung bewirkt wurde, nicht mehr routinemäßig bearbeitet werden. Die Verhandlungsprozesse waren durch einen deutlich gestiegenen Politisierungsgrad gekennzeichnet. Dabei spielte der "paradigmatische" Wandel in Politik und Gesellschaft in Richtung auf eine Aufwertung territorialer Interessen eine wesentliche Rolle. Er führte nämlich nicht nur zu einer generellen Politisierung der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, sondern auch dazu, daß die dezentralen Gebietskörperschaften einen erheblichen Gewinn in der öffentlichen Aufmerksamkeit und in ihren Verhandlungspotentialen verzeichnen konnten.

Territoriale Interessen fanden offensichtlich zuerst auf der lokalen Ebene Resonanz. Zum einen fallen die Folgeprobleme sektoral fragmentierter staatlicher Problemverarbeitung im örtlichen Bereich an und werden zunächst in der Kommunalpolitik artikuliert, zum anderen sind die Gemeinden auch aufgrund der ihnen historisch zugewachsenen und verfassungsrechtlich zugewiesenen Funktion, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft zu regeln, im öffentlichen Bereich die Ansprechpartner für Forderungen nach einer Verbesserung der Lebensqualität und der Umweltsituation schlechthin. Schließlich werden hierauf bezogene sog. "reproduktionsorientierte" Interessen, die in der Regel schlecht organisiert sind, vorrangig auf der lokalen Ebene in den politischen Prozeß eingebracht, denn für heterogene, wenig organisierte Interessen bietet sich die Kommune als Bezugsebene geradezu an (*Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 24). Natürlich vertreten die Repräsentanten der Kommunen in den Verhandlungsprozessen mit den Ländern bei dem Bund vorrangig Eigeninteressen ihrer Institutionen, insbesondere die Erhaltung bzw. Erweiterung des Ressourcenbestandes, aber diese können wesentlich leichter legitimiert und durchgesetzt werden, wenn auf damit verbundene materielle Probleme und Interessen verwiesen werden kann.

Analysiert man die tatsächlich abgelaufenen Prozesse der Ressourcenverteilung zwischen den Gebietskörperschaften, dann zeigen sich neben den genannten Verlusten auch Gewinne der dezentralen Ebenen, die ursprüngliche Entlastungspolitiken des Bundes erheblich modifiziert haben. Die Länder erreichten z.B. eine Erhöhung ihres Anteils an der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt (33,5 %) sowie zusätzlich eine einmalige Zuweisung in Höhe von einer Mrd. DM als Ausgleich für die Steuerausfälle der finanz- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Bundes im Jahre 1981. Die Einnahmeausfälle durch die Steuerentlastungen von 1984 wurden durch eine weitere Erhöhung des Länderanteils an der Umsatzsteuer um einen Prozentpunkt kompensiert. Darüber hinaus verhinderten die Länder, daß der Bund sich aus der Neuordnung des horizontalen Finanzausgleichs heraushalten konnte. Sechs Landesregierungen reichten beim Bundesverfassungsgericht Klage gegen die derzeitigen Regelungen des Länderfinanzausgleichs ein und griffen dabei auch die Ergänzungszuweisungen des Bundes an. Damit zielten sie weniger auf eine Konfliktlösung durch eine neutrale Instanz, vielmehr strebten sie auf diese Weise erfolgreich die Ausweitung des Entscheidungsraumes bei den Verhandlungen über eine Neuverteilung der Finanzmittel zwischen den Ländern an.

Auch die Gemeinden erreichten in Verhandlungen mit dem Bund einen Ausgleich der Verluste aus Haushaltskonsolidierungs- und Steuerentlastungsmaßnahmen (zum Entscheidungsprozeß im Lohnsummensteuerkonflik vgl. *Hesse/Klein*, 1980). Nicht zuletzt wurde ihr Anteil an der Einkommensteuer auf 15 % erhöht. Zudem wurde die Gewerbesteuerumlage mehrfach reduziert, sie betrug im Jahre 1983 tatsächlich nur 16,3 % (Finanzbericht 1985, S. 113). Diese Ausgleichsleistungen führten allerdings dazu, daß die Unterschiede in der Finanzausstattung zwischen den Gemeinden vergrößert wurden (*Klein*, 1985). Städte in alten Industrieregionen wurden dabei am meisten benachteiligt. Das Stadt-Umland-Gefälle sowie das Nord-Süd-Ungleichgewicht wurden verstärkt. Angesichts der Finanzknappheit bei den Ländern waren Umverteilungen im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs ohne massive Konflikte nicht mehr möglich.

Der Bund konnte den intendierten Steuerungsverzicht gegenüber Problemen und Konflikten, die sich auf den nachgeordneten, dezentralen Ebenen niederschlugen, nicht generell realisieren, weil die Gemeinden und Länder teilweise über Möglichkeiten verfügen, den Problemdruck auf die übergeordnete Gebietskörperschaft überzuwälzen bzw. in die Verhandlungsprozesse zwischen den Gebietskörperschaften einzubringen. Das geht soweit, daß etwa die Gemeinden durch zeitlich begrenzte Einstellung von Sozialhilfeempfängern über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen diese nach einer bestimmten Frist wieder zu Empfängern von Arbeitslosenversicherungsleistungen machen, auf diese Weise direkt finanzielle Lasten der anhaltenden Arbeitslosigkeit auf den staatlichen Haushalt zurückverlagern. Allerdings sind die Möglichkeiten der Gemeinden, offensiv Problemdruck auf die Zentralebene zurückzuwälzen, sehr begrenzt. In der Regel ist ihr Einfluß in zentralen Entscheidungsprozessen nur bei der Abwehr von Eingriffen in den eigenen Kompetenzbereich wirksam. Je mehr es ihnen allerdings gelingt, die Verhandlungen mit den übergeordneten Gebietskörperschaften Einflüssen externer gesellschaftlicher Interessen zu öffnen, d.h. Prozesse der Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu "politisieren", desto wahrscheinlicher werden Veränderungen in den Problemwahrnehmungen und Verhaltensweisen der beteiligten Institutionen. Die Länder haben dabei aufgrund ihrer institutionell starken Stellung gegenüber dem Bund wesentlich größere Möglichkeiten als die Kommunen, die ihrerseits aber als Träger von Belangen, die den nationalen Politikzielen eher antagonistisch gegenüberstehen, gelten müssen. Durch Formen der politischen Gegenmachtbildung der dezentralen Institutionen können verfestigte Steuerungsstrukturen aufgelöst und durch neue For-

men der Interaktion und Problemverarbeitung ersetzt werden. Tendenzen in diese Richtung sind in der Bundesrepublik erkennbar. Von der Regulierung der dezentralen Politik durch verbindliche Festlegung von Zielen, Rechtsnormen oder Richtlinien wird mehr und mehr Abstand genommen (z.B. im Bereich der Raumplanung), hierarchische Verflechtungsformen verlieren an Wirkung, persuasive Politiken werden bevorzugt. In gemeinsamen Kommissionen wird versucht, die Beziehungen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften neu zu regeln. Informale Prozesse gewinnen gegenüber förmlichen Steuerungs- und Koordinierungsverfahren an Bedeutung.

Auf diese Weise werden Potentiale für Politikinnovationen geschaffen. Zum einen führt die Aufwertung der Gemeinden und Länder bei gleichzeitiger Überlastung des Bundes zu faktischen Dezentralisierungstendenzen, wenn die Länder bzw. Kommunen in Bereichen aktiv werden, in denen der Zentralstaat auf die Erfüllung seiner Steuerungskompetenzen verzichtet oder diese in einer Weise ausfüllt, die einen erheblichen Bedarf an Konkretisierung im Umsetzungsverfahren läßt. Es zeigt sich seit einigen Jahren, daß die Zuständigkeit für den Vollzug in zahlreichen Politikbereichen den Ländern, aber auch den Städten und Gemeinden, nicht zu unterschätzende Gestaltungspotentiale bietet, besonders dann, wenn der Bund seine Programme oder seine Rechtsetzung nicht rechtzeitig an neue Rahmenbedingungen anpaßt (für die Wohnungspolitik: *Wollmann*, 1983; für die Raumordnungspolitik: *Benz*, 1985; für die Verkehrspolitik: *Garlichs*, 1980). Zum anderen konnten Politikinnovationen dadurch ausgelöst werden, daß dezentrale Gebietskörperschaften in "intergouvernemtalen" Aushandlungsprozessen ihre Belange durchsetzen. So sind etwa Verschärfungen von Umweltschutznormen bei der Entschwefelung von Kraftwerken durch die Länder im Bundesrat veranlaßt worden. Je mehr die dezentralen Gemietskörperschaften "Störpotentiale" einsetzen können, desto größer ist ihr Einfluß auf die zentralstaatliche Politik. Dies wiederum ist in verflochtenen Politikbereichen eher der Fall als bei einer organisatorischen Trennung der Zuständigkeiten. Länder und Gemeinden können dann die übergeordneten Gebietskörperschaften zu Verhandlungen zwingen und dabei ihre Überzeugungskraft und ihren Informationsvorsprung über konkrete Problemlagen und Entwicklungen einbringen. Mit diesen Feststellungen soll nicht geleugnet werden, daß es auch in der Bundesrepublik zum Teil erhebliche Steuerungs-, Koordinierungs- und Anpassungsprobleme im öffentlichen Bereich gibt. Dabei ergibt sich das gravierendste Problem aus der Tatsache, daß zwar in der Bundesrepublik seit etwa Mitte der 70er Jahre nicht unbeträchtliche Umverteilungen von Finanzmitteln zwischen

Bund, Ländern und Gemeinden stattfanden, allerdings auf diese Weise nur Umschichtungen zwischen den Ebenen im Rahmen von routinisierten, institutionalisierten Verhandlungen erreicht werden konnten, jedoch strukturelle Gleichgewichte in der Finanzausstattung der Gebietskörperschaften bisher nicht behoben wurden und die Verschärfung von Disparitäten nicht verhindert werden konnte. Die Neuordnung des Finanzausgleichs zwischen den Ländern war durch die Klage vor dem Bundesverfassungsgericht bis zur jüngsten Entscheidung faktisch blockiert. Über eine Reform der kommunalen Finanzsysteme und des Finanzausgleichs zwischen den Gemeinden gibt es zwar seit einigen Jahren intensive Diskussionen (s. zuletzt *Hoppe*, 1985), ein realisierbarer Konsens zeichnet sich jedoch noch nicht ab. Dies deutet auf erhebliche Schwierigkeiten bei der aktuellen Anpassung der Ressourcenstruktur hin, die in erster Linie auf eine horizontale Umverteilung zielt. Da im Bereich der Finanzen die Kosten und Nutzen einer Veränderung existierender Strukturen konkret meßbar sind, ist ein Konsens nur schwer zu erzielen. Dieser ist in der Regel dann möglich, wenn über Ressourcenzuwächse alle Beteiligten von Veränderungen profitieren, wenn also Verteilungsvorgänge sich als Positivsummenspiele darstellen (etwa durch Sondereinsätze im Finanzausgleich; vgl. *Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 125 ff.). In Zeiten knapper Finanzmittel ist dies schwerlich der Fall. Hier sind Umverteilungen allenfalls in routinisierten Tauschvorgängen möglich. Strukturelle Änderungen, d.h. Veränderungen in den Verteilungsrelationen von Finanzmitteln, werden zwar durch sozio-ökonomische und kognitiv-normative Entwicklungen angestoßen, drohen aber in Aushandlungsprozessen blockiert zu werden. Das ist selbst im Ressourcenverbundsystem der Bundesrepublik der Fall, obwohl hier durch die Ausdehnung des Entscheidungsbereichs und die Einbeziehung vertikaler wie horizontaler Verteilungsrelationen Tauschpotentiale erschlossen werden können. Die Erweiterung der Verhandlungsmöglichkeiten hat aber zur Konsequenz, daß sich der Entscheidungsprozeß in der Regel durch eine Zunahme der Alternativen komplizierter und zeitaufwendiger gestaltet.

Die Ursachen dieser Probleme können allerdings nicht – und schon gar nicht allein – mit der Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden erklärt werden. Es spricht immerhin einiges dafür, daß die staatlichen Strukturen des kooperativen Föderalismus und die intensiven Interaktionsbeziehungen zwischen staatlichen und kommunalen Institutionen sich tatsächlich als wesentlich anpassungsfähiger und flexibler erweisen, als dies bisher angenommen wurde, und daß sie auch im Bereich der Ressourcenstruktur eher Anpassungen an veränderte Problemlagen und Verteilungsrela-

tionen zulassen, als entflochtene Systeme. Wenn die Verteilungskämpfe zwischen den Gebietskörperschaften infolge der Finanzverknappung härter werden, wenn wegen der Ausdifferenzierung der Problemausprägungen und der unterschiedlichen Interessenbeziehungen auf den staatlichen und kommunalen Ebenen die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden durch materielle Konflikte gekennzeichnet sind (dies gilt insbesondere für das Verhältnis von Staat und Städten) und wenn eine Politisierung der Entscheidungsprozesse das Konfliktniveau erhöht sowie der Einsatz konfliktvermeidender Strategien erschwert wird, dann müßte nach den gängigen Vermutungen eine Blockierung der politischen Prozesse im Bund-Länder-Gemeindeverbund wahrscheinlich werden. Tatsächlich lassen sich in der Bundesrepublik hierfür jedoch nur wenig Anhaltspunkte finden. Eher ist das Gegenteil der Fall. Außer im Bereich der Bildungspolitik, die durch starke ideologisierte Auseinandersetzungen zwischen den politischen Parteien geprägt ist, konnten Konflikte in der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften bisher immer wieder durch gegenseitige Anpassung der Positionen bewältigt werden. Hohe Interdependenzen zwischen politisch gleichwertigen territorialen Einheiten zwingen zur Konsensbildung, da in den institutionellen Strukturen weder einseitige Machtausübung und Interessendurchsetzung, noch die Blockierung der Entscheidungsprozesse durch Ausnutzung von Veto-Positionen von Vorteil ist.

Die folgenden Fallstudien sollen dazu dienen, diese Argumentation weiter zu begründen und zu konkretisieren. Dabei wird sich allerdings zeigen, daß die bisher formulierten Thesen nach Politikbereichen zu differenzieren sind und sich erst auf dieser Grundlage ein aussagekräftiges Bild über die Situation des Bundesstaates und der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik ergibt.

4. ANALYSE DER ANPASSUNGSPROZESSE IN DEN BEZIEHUNGEN ZWISCHEN BUND, LÄNDERN UND GEMEINDEN: FALLSTUDIEN ZUR INDUSTRIEPOLITIK UND ZUR SOZIALPOLITIK

Die bisherige Analyse der Veränderungen in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden konnte nur sehr allgemein Anpassungspotentiale und Anpassungsprozesse deutlich machen. In Fallstudien zur Industriepolitik und zur Sozialpolitik soll im folgenden untersucht werden, wie diese Prozesse ablaufen und welche Konsequenzen sie für die staatliche Leistungsfähigkeit und Problemverarbeitung haben.

Die wissenschaftsinterne wie politische Diskussion zur Industriepolitik und zur Sozialpolitik in der Bundesrepublik konzentrierte sich weitgehend auf Fragen der Instrumente. Institutionelle Aspekte wurden hingegen eher als Randthemen behandelt. Lediglich für den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung wurde die Zusammenarbeit zwischen Bund, Ländern und Gemeinden intensiver untersucht. Inzwischen haben jedoch Untersuchungen der politisch-administrativen Bewältigung des Strukturwandels im Ruhrgebiet (*Hesse*, 1985; *ders.*, 1986) gezeigt, daß die "intergouvernementalen" Beziehungen und ihre Veränderungen entscheidende Bedeutung für die Leistungserbringung und Problemverarbeitung im Bereich der Industriepolitik haben. Die Sozialpolitik zählte bisher nicht zu den typischen Beispielen einer Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und ist unter diesem Aspekt noch kaum untersucht. Die Relevanz der Fragestellung wurde erst in der Wirtschaftskrise nach 1979 deutlich. Versuche der gegenseitigen Abwälzung von Problembelastungen zwischen den Gebietskörperschaften lassen sich hier gut beobachten und zeigen Möglichkeiten wie Grenzen der Anpassungsprozesse zwischen Bund, Ländern und Gemeinden.

4.1 Industriepolitik

Bevor im einzelnen auf Institutionen, Prozesse und Inhalte der Industriepolitik in der Bundesrepublik eingegangen wird, erscheint es notwendig, einige Informationen über die Struktur der westdeutschen Wirtschaft zu vermitteln. Die Industrialisierung setzte in Deutschland später als in anderen westlichen Staaten ein, nahm dann aber vor allem in der zweiten Hälfte des

19. Jahrhunderts einen raschen Verlauf. In dieser Entwicklungsphase spielten der Staat, d.h. insbesondere die Länder, sowie die Banken eine wichtige Rolle bei der Mobilisierung von Kapital für den Aufbau von Industrieunternehmen. Die enge Verflechtung zwischen Industrie und Bankensektor über Beteiligungen an Unternehmen sowie eine beträchtliche Anzahl staatlicher Betriebe sind in dieser Zeit entstanden. Darüber hinaus förderte die damalige Industrialisierungspolitik die Bildung von Großkonzernen und Kartellen. Die nach dem 2. Weltkrieg eher halbherzig betriebene Dekonzentrations- und Wettbewerbspolitik machte diese historisch entstandene Konzentration wirtschaftlicher Macht in den Händen von Großbetrieben und Banken nur unwesentlich rückgängig.

Seit der Industrialisierung war die deutsche Wirtschaft durch eine starke Weltmarktverflechtung gekennzeichnet. Auch nach 1945 beruhte der Aufschwung der westdeutschen Industrie vor allem auf den exportorientierten Bereichen der Produktions- und Investitionsgüterindustrie. Davon profitierten vor allem der Maschinen-, Anlagen- und Fahrzeugbau, die chemische und mineralölverarbeitende Insutrie, die kunststoffverarbeitende Industrie sowie die Elektrotechnik. Der Anteil des Exports am Brutto-Sozialprodukt erhöhte sich von 8,5 % im Jahre 1950 auf 15,6 % im Jahre 1965 und auf 23,5 % im Jahre 1980 (*Ambrosius*, 1983, S. 262). Der überwiegende Teil der Ausfuhren entfiel auf Fertigwaren. In der wirtschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik dominierte bis in die 70er Jahre die Industrie, deren Anteil am Bruttosozialprodukt und an der Gesamtbeschäftigung im Vergleich zu anderen Industriestaaten relativ hoch lag (*Abelshauser*, 1983, S. 125).

Wenngleich die Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik sich in erheblichem Maße auf die Industrie bezog, hat der Begriff "Industriepolitik" in der politischen und wissenschaftsinternen Diskussion bis vor kurzem keine Rolle gespielt. Inzwischen wird er häufiger gebraucht, allerdings zeichnet sich seine Verwendung nicht nur durch eine beträchtliche Unklarheit in der Definition aus, sondern ist auch vielfach mit ideologischen Implikationen befrachtet. Wird Industriepolitik von den einen als Schlagwort für eine neue Konzeption zur Bewältigung der aktuellen Strukturprobleme benutzt, so ist sie für andere ein Reizwort, das als gegen die marktwirtschaftlichen Grundsätze gerichtet betrachtet wird (vgl. z.B. *Schmidt*, 1985; *Fels*, 1985). Wenn im folgenden von Industriepolitik die Rede ist, dann sind dabei in erster Linie die Maßnahmen der regionalen und der sektoralen Wirtschaftsförderung, soweit sie die Entwicklung der Industrie betreffen, gemeint.

Formen, Ausmaß und Instrumente staatlicher Interventionen haben in der Nachkriegsentwicklung der Bundesrepublik einen starken Wandel durchgemacht. In den Jahren nach der Gründung des westdeutschen Staates herrschten ausgesprochen liberale, marktwirtschaftliche Vorstellungen vor, die interventionsorientierte Formen einer Industriepolitik nicht entstehen ließen. In den 50er Jahren wurde die private Kapitalbildung gefördert und wurden allenfalls ordnungspolitische Korrekturen des Marktgeschehens vorgenommen (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen). Inflationäre Tendenzen, die zu Beginn der 60er Jahre auftraten, versuchte man durch Maßhalteappelle an die Konsumenten zu bekämpfen. Wirtschaftsförderung war in dieser Zeit im wesentlichen Ausgleichspolitik.

Die zweite Phase der industriepolitischen Entwicklung nach dem 2. Weltkrieg beginnt mit der Konjunkturkrise der Jahre 1966/67. Die Rezession war der Anlaß für die Umstellung der liberalen Wirtschaftspolitik auf die keynesianische Globalsteuerung. Neben diese Makro-Politik traten verstärkt strukturpolitische Interventionen, indirekte Investitionslenkungsmaßnahmen, eine intensivierte regionale Wirtschaftspolitik sowie eine indikative Rahmenplanung. Im Laufe der 70er Jahre wurde die regionale und sektorale Strukturpolitik forciert, wobei nunmehr das Wachstumsziel im Vordergrund stand.

Ende der 70er Jahre zeigten sich im Zuge der anhaltenden Stagnation der Wirtschaft die Schwächen der Makro-Steuerung. Unterschiedliche Entwicklungen in einzelnen Branchen und Regionen erforderten eine räumlich und sektoral differenziertere Strukturpolitik. Damit wurde nicht nur eine Änderung der industriepolitischen Instrumente, sondern auch der institutionellen Rahmenbedingungen und Problemverarbeitungsformen, die bis dahin die Politik prägten, notwendig. Der Übergang in diese neue Phase der Industriepolitik und die Ergebnisse der Veränderungen sind für die vorliegende Untersuchung von primärem Interesse.

4.1.1 Industriepolitik bis Mitte der 70er Jahre

a) Institutionen

Wenn man von neueren Publikationen über die Industriepolitik in der Bundesrepublik Deutschland ausgeht, dann gewinnt man bisweilen den Eindruck, daß dieser Politikbereich vorwiegend durch korporatistische Bezie-

hungen zwischen dem Bund und den Spitzenorganisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern gekennzeichnet sei (*Esser/Fach/Väth*, 1983; *Esser/Fach/Dyson*, 1983; *Black*, 1986). Tatsächlich ist jedoch hierzulande die Wirtschaftsförderung stark dezentralisiert. Die Länder und die Kommunen beeinflussen mit den ihnen verfügbaren Instrumentarien die wirtschaftliche Entwicklung in einem nicht zu unterschätzenden Maße (vgl. *Knott*, 1981, S. 28 ff u. 83 ff.; *Scharpf*, 1987, S. 261 ff.).

In den ersten Jahren nach dem 2. Weltkrieg waren es vor allem die Städte und Gemeinden, die durch Infrastrukturleistungen den Wiederaufbau der westdeutschen Wirtschaft unterstützten. Ihre industriepolitische Funktion war jedoch nicht hierauf beschränkt. Die kommunale Gewerbeförderung gehört zu den klassischen Selbstverwaltungsaufgaben, die die Gemeinden relativ frei erfüllen können. Traditionell versuchten die Gemeinden, außer durch Infrastrukturpolitik mittels Grundstücksangeboten ansiedlungswillige Industriebetriebe zu gewinnen. Erwartete Gewinne an Gewerbesteuereinnahmen waren dabei das Motiv für die Anwerbung von Unternehmen, die durch zum Teil aufwendige Informations- und Werbekampagnen betrieben wurde (*Nokielski*, 1981, S. 20). Den Gemeinden in der Bundesrepublik ist allerdings der Einsatz direkter Subventionen nicht möglich; er wird allgemein als rechtswidrig angesehen.

Lassen sich die Kompetenzen der Gemeinden im Bereich der Wirtschaftsförderung klar bestimmen, so bereitet dies für das Verhältnis zwischen Bund und Ländern Schwierigkeiten. Zwar besitzt der Bund die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis in allen für die Wirtschaftspolitik relevanten Aufgabenfeldern, während die Länder für die Verwaltung verantwortlich sind. Da der Bund jedoch sowohl die wichtigsten Steuern festsetzen kann, damit über die Möglichkeit verfügt, über Maßnahmen der indirekten Förderung der Industrie zu entscheiden, als auch auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes direkte Subventionen vergeben kann, ist er nicht nur auf regulierende Tätigkeit beschränkt, sondern kann eine eigenständige Förderpolitik verfolgen. Dies hat er auch seit Beginn der 50er Jahre getan.

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes hat damit faktisch eine Pluralität von Entscheidungsträgern im Bereich der Industriepolitik entstehen lassen (*Weller*, 1967, S. 26 ff.). Subventionen für die Industrie werden im Rahmen der regionalen und sektoralen Wirtschaftsförderung sowohl vom Bund als auch von den Ländern vergeben. Selbst im Bereich der Infrastrukturpolitik, die zum Kernbestand der kommunalen Aufgaben zählt, entfalten die Länder

und der Bund Aktivitäten. Auf der anderen Seite fördern die Gemeinden und Kreise Industriebetriebe zumindest indirekt auch finanziell, indem sie Gebühren oder Beiträge stunden oder reduzieren und mit den Unternehmen besondere Steuervereinbarungen treffen (*Müller*, 1978).

Die Folge der vertikalen Fragmentierung der Institutionen war, daß Bund, Länder und Gemeinden nicht nur komplementäre Programme erstellten, sondern sich die Maßnahmen auf den einzelnen Ebenen zum Teil konterkarierten. Am deutlichsten erkennbar wurde dies im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik, als der Bund durch die Förderung der Steinkohlegebiete im Saarland und in Nordrhein-Westfalen die Ansiedlungskonditionen zu Lasten der traditionellen Förderregionen veränderte. Derartige Inkonsistenzen in der Industriepolitik lösten vor allem nach der Rezession von 1966/1967 institutionelle Veränderungen im Bereich der Wirtschaftsförderung aus, die zum Ziel hatten, die Koordinierung der unterschiedlichen Programme und Maßnahmen der Gebietskörperschaften zu verbessern. Dabei war der Bund bestrebt, im Bereich der Wirtschaftspolitik seine Steuerungsmöglichkeiten zu verbessern und eine Zentralisierung in der bis dahin noch stark durch die Politik der Länder und Gemeinden geprägten Wirtschaftsförderung zu vollziehen.

Tatsächlich konnte der Bund jedoch seinen Steuerungsanspruch nur begrenzt verwirklichen. Im Ergebnis entstand vielmehr eine Verflechtung von vordem autonomen Institutionen. So wurde insbesondere 1969 die Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" eingeführt. Seither stellen Bund und Länder in einem gemeinsamen Planungsausschuß einen Rahmenplan auf, der die Grundsätze der Förderung und die Verteilung der Fördermittel auf Regionen enthält. Die Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung werden von Bund und Ländern je zur Hälfte bereitgestellt. Im Konjunkturrat und im Finanzplanungsrat, die aufgrund des Stabilitätsgesetzes von 1967 eingerichtet wurden, stimmen der Bund, die Länder und die Gemeinden ihre Haushalts- und Finanzpolitik ab. Dadurch sollten die finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Industriepolitik der Gebietskörperschaften koordiniert werden.

Es ist kein Zufall, daß diese Versuche einer formalen Konzertierung der industrie- und wirtschaftspolitisch relevanten Aktivitäten von Bund, Ländern und Gemeinden in einer Zeit erfolgten, als der Bedarf an Intervention und Steuerung wegen der rezessiven Entwicklung der Wirtschaft stieg. Der Bund als die für die Wirtschaftspolitik verantwortliche Instanz ist nämlich, um seine Ziele zu verwirklichen, auf ein abgestimmtes Verhalten der Länder

und vor allem der Gemeinden, die ca. zwei Drittel der öffentlichen Investitionsausgaben tätigen, angewiesen. Auch können direkte Förderungsmaßnahmen nicht zentral durchgeführt werden, weil der Vollzug in der Bundesrepublik dezentralisiert ist. Der Erfolg staatlicher Programme zur Förderung der Wirtschaft hängt damit in wesentlichem Maße vom Verhalten der Länder und Gemeinden ab.

Die Interdependenzen zwischen den Gebietskörperschaften werden durch die Besonderheiten der Ressourcenstruktur verstärkt. 1969 wurden durch die Verfassungsreform die Finanzhilfen des Bundes an die Länder und Gemeinden geregelt. Besonders die kommunale Wirtschaftsförderung wird seither in Bereichen wie etwa Städtebauförderung und Straßenbau durch staatliche Zuweisungen mit beeinflußt. Die Abhängigkeit zwischen den Gebietskörperschaften in der Bundesrepublik ist somit eine wechselseitige, die es im Prinzip keiner Ebene erlaubt, ohne Beachtung der von formal über- oder untergeordneten Institutionen gesetzten Prämissen industriepolitische Entscheidungen zu treffen.

Die gebietskörperschaftlichen Strukturen sind im Kontext eines Netzwerks von Akteuren, die an der Industriepolitik beteiligt sind, zu sehen. Der Staat in der Bundesrepublik, auch der Bund, spielt nicht die Rolle einer zentralen Lenkungsinstanz, seine Interventionsmacht ist begrenzt. Er ist bei der Verwirklichung seiner Initiativen auf die Mitwirkung einer Reihe von autonomen Institutionen im öffentlichen und privaten Bereich angewiesen. So hat etwa die Bundesbank, deren selbstständige Position durch Gesetz garantiert ist, einen erheblichen Einfluß auf die Entwicklung der Industrie, indem sie durch währungspolitische Entscheidungen die Exportmöglichkeiten der westdeutschen Wirtschaft mitbestimmt. Für die Exporterfolge der Industrie in den 50er und 60er Jahren etwa war die Unterbewertung der DM, die die Bundesbank förderte, von entscheidender Bedeutung. Industriepolitik in der Marktwirtschaft wird ferner stark beeinflußt durch Ansprüche und Erwartungen aus der Wirtschaft. Die Repräsentation der Interessen von Unternehmern und Arbeitnehmern in der staatlichen Politik erfolgt einerseits durch die Organisationen dieser Gruppen, die der gebietskörperschaftlichen Struktur des Staates entsprechend untergliedert sind, und andererseits durch die Industrie- und Handelskammern.

Da der Staat nicht nach der Art einer übergeordneten Steuerungsinstanz agieren kann, ist er gezwungen, mit diesen autonomen Institutionen zu kooperieren. Aus diesem Grunde haben sich zahlreiche formalisierte,

größtenteils aber informelle Formen der Interaktion und Koordination entwickelt. Die 1967 etablierte "Konzertierte Aktion", eine Gesprächsrunde, bei der zunächst staatliche Institutionen und die Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern, später eine Vielzahl weiterer Interessengruppen beteiligt waren, ist nur das prominenteste Beispiel einer solchen Interaktionsform. Zahlreiche weniger formalisierte Kontaktbeziehungen zwischen den an der Industriepolitik beteiligten Institutionen bestehen auf allen staatlichen Ebenen. Daß der Bund dabei über ein wesentlich ausgeprägteres und weiterreichendes Beziehungsnetz verfügt als Länder und Gemeinden, ergibt sich aus der Zentralisierung der Interessenorganisationen im Bereich der Wirtschaft, deren Organisationsstruktur stark hierarchisch geprägt ist. Daraus ergibt sich ein Widerspruch zu der eher dezentralen Organisation der staatlichen Industriepolitik, in der die Länder und Gemeinden als Instanzen, die im Bereich der Programmentwicklung wie des Vollzugs tätig sind, einen erheblichen Einfluß ausüben.

Auf Länder- und Gemeindeebene bestehen eher situationsabhängige ad-hoc-Kontakte zu den regionalen und örtlichen Organisationen von Arbeitgebern und Gewerkschaften sowie zu den Kammern. Auf der kommunalen Ebene wurden zum Teil recht weitgehende Einflußmöglichkeiten der ortsansässigen Wirtschaftsunternehmen nachgewiesen (*Hilterscheit*, 1977). Man muß dabei allerdings nach der Größenklasse der Gemeinde und der bestehenden Struktur der lokalen Wirtschaft differenzieren. Im Unterschied zur staatlichen Ebene sind es hier besondere, d.h. einzelbetriebliche Interessen des Produktionsbereichs, die etwa anläßlich von Entscheidungen über die Gewerbesteuer oder über Flächenausweisungen aktiv werden.

In der Industriepolitik wird damit die bereits bei der allgemeinen Darstellung der "intergouvernementalen" Beziehungen in der Bundesrepublik angesprochene Form der Arbeitsteilung zwischen den Gebietskörperschaften besonders deutlich. Bund, Länder und Gemeinden sind im gleichen Aufgabenbereich tätig, dies allerdings mit unterschiedlichen Handlungs-orientierungen und Kompetenzen. Der Staat ist für die Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zuständig, orientiert sich daher an Makrodaten wie Höhe des Bruttosozialprodukts, Preisentwicklung, Lohnentwicklung, Angebots- und Nachfragestruktur, während die Kommunen mit den besonderen Bedingungen der lokalen Wirtschaft befaßt sind und dabei vorrangig das Verhalten individueller privater Akteure zu beeinflussen suchen. Mikro- und Makroebene der Industriepolitik sind jedoch nicht voneinander trennbar,

sondern interdependent. Diese Interdependenzen, teilweise auch Widersprüche zwischen gesamtwirtschaftlichen, regionalökonomischen und lokalen Entwicklungen sind in Interaktionen zwischen zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften zu bearbeiten.

b) Prozesse

Im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnungsvorstellungen, die sich in der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt haben, waren Bund, Länder und Gemeinden bestrebt, die notwendigen Voraussetzungen für ein rasches Wirtschaftswachstum zu schaffen und bei regionalen und sektoralen Ungleichgewichten korrigierend einzugreifen. Dabei bestand eine weitgehend gleichgerichtete Problemwahrnehmung auf allen staatlichen Ebenen. Wirtschaftliches Wachstum sowie regionaler und sozialer Ausgleich waren die Orientierungslinien, an denen alle Gebietskörperschaften gleichermaßen ihre Politik ausrichteten. Die Wachstumsorientierung der Kommunen wurde, nachdem die existenziellen Lebensbedürfnisse der Bewohner der Städte und Gemeinden mit dem Wiederaufbau der zerstörten Bebauung befriedigt waren, vor allem durch die verfügbaren Bauflächen und durch die erwarteten Gewerbesteuereinnahmen gefördert.

Angesichts der konsistenten Handlungsorientierung (für die Regionalpolitik vgl. *Böhret/Jann/Kronenwett*, 1981, S. 79) war in der Aufbau- und Wachstumsphase der 50er und 60er Jahre der Bedarf an Koordinierung zwischen den Gebietskörperschaften gering. Dementsprechend zeichneten sich die Programme, die der Bund und die Länder im Bereich der regionalen und sektoralen Wirtschaftsförderung erstellt haben, durch identische Ziele aus und waren auf Komplementarität angelegt. Die Länder versuchten vielfach, nach ihrer Auffassung unzureichende Förderungsmöglichkeiten aus Bundesprogrammen für ihre Gebiete zu ergänzen. Das gilt sowohl für die Regionalpolitik wie für die Sektoralpolitik (*Weller*, 1967, S. 147 ff.). In regionaler Hinsicht erhöhten Länderprogramme die Zuschußmöglichkeiten in den auch vom Bund geförderten Gebieten (Notstandsgebiete, Grenzgebiete) und erweiterten den Umfang der Fördergebiete. In sektoraler Hinsicht richteten sich die Aktivitäten der Länder auf die Unterstützung von Krisenbranchen (z.B. Steinkohlegebieteprogramm von 1966 in Nordrhein-Westfalen; Textilhilfsprogramm von 1964 in Baden-Württemberg), vor allem aber auf die Unterstützung der mittelständischen Wirtschaft.

Was sich im Verhältnis von Bund, Ländern und Gemeinden als Komplementarität der Programme darstellte, wirkte sich in horizontaler Hinsicht, also im Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften der gleichen Ebene als Konkurrenz um Industrieansiedlungen aus. Länder und Gemeinden versuchten, durch unterschiedliche Anreize wie Subventionen und Kredithilfen (Länder) sowie günstige Grundstücke, Infrastrukturausstattung und Gewerbesteuererleichterungen (Gemeinden) Unternehmen zu attrahieren, um so die Wachstumschancen ihres Gebietes zu verbessern. Zwar war es das Ziel einer übergeordneten Ausgleichspolitik, diese Konkurrenz zu reduzieren, zumindest bis Mitte der 60er Jahre war diese allerdings wenig erfolgreich. Die Raumordnung, die das Ausgleichsziel verfolgte, verfügte nicht über die notwendigen Steuerungsinstrumente und war zudem von der Wachstumspolitik, die im Rahmen der regionalen und sektoralen Wirtschaftsförderung betrieben wurde, institutionell getrennt. Sie konnte bis Mitte der 60er Jahre in den meisten Ländern keine rechtlich bindenden Zielsetzungen erlassen und war somit auf Informations- und Überzeugungsstrategien angewiesen, mit denen sich jedoch die materiellen Eigeninteressen der dezentralen Gebietskörperschaften kaum beeinflussen ließen.

Die territoriale und sektorale Fragmentierung der Industriepolitik, d.h. der Wettbewerb von Gebietskörperschaften wie Politiksektoren um die Realisierung des Wachstumszieles in ihrem Bereich, war in der Phase des wirtschaftlichen Wachstums zwar nicht dysfunktional, weil er in allen Gebieten wachstumsfördernde Voraussetzungen schuf, er wurde allerdings zunehmend problematisch, als sich das verfügbare Ansiedlungspotential verringerte. Nicht nur die Ineffizienz der Förderung, sondern auch ein beträchtliches Maß an Fehlsteuerung wurden jetzt als Folge des Ansiedlungswettbewerbs, vor allem auf der kommunalen Ebene, wahrgenommen. Bis auf den Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung wurden jedoch keine Konsequenzen hinsichtlich einer Änderung der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich der Industriepolitik gezogen, vielmehr wurde versucht, die Defizite durch prozessuale Routinen und Anpassungen zu bewältigen.

Dabei wechselten hierarchische Formen der Steuerung der dezentralen Industriepolitik mit Formen der Kooperation und Konsensbildung. Auf der einen Seite versuchte der Bund gegenüber den Ländern und die Länder gegenüber den Gemeinden, durch rechtsverbindliche Handlungsvorgaben oder durch finanzielle Anreize die Förderkonkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften zu lenken. So wurden etwa die Länder und Gemeinden durch das

Stabilitätsgesetz von 1967 auf die Einhaltung der gesamtwirtschaftlichen Ziele verpflichtet. Die Länder versuchten ihrerseits, durch gezielte Unterstützung der Gemeinden bei der Industrie- und Gewerbeflächenförderung und durch Erschließungsbeihilfen den interkommunalen Wettbewerb zu beeinflussen. Über die Kontrolle der Bauleitplanung auf der Grundlage der Ziele der Raumordnung und Landesplanung suchten die Länder das Angebot an Gewerbeflächen durch die Gemeinden zu steuern und ein sowohl umwelt- wie raumordnungspolitisch unerwünschtes Überangebot zu vermeiden. Diese Programme wirkten sich restriktiv für die Gemeinden außerhalb der staatliche definierten Problemgebiete aus und veränderten damit deren Konkurrenzsituation.

Auf der anderen Seite gingen der Bund und die Länder in zunehmendem Maße zu einer Praxis der Kooperation mit den nachgeordneten Ebenen über. Sie taten dies nicht zuletzt in Reaktion auf die Tatsache, daß sie mit der Planung und Regulierung entweder an die Grenzen, die durch die rechtliche Autonomie der dezentralen Gebietskörperschaften gesetzt sind, stießen oder sich damit politisch nicht durchsetzen konnten. Darüber hinaus zeigte sich, daß die Programme des Bundes und der Länder vielfach deswegen nicht wirksam waren, weil sie die Entscheidungsprämissen der Einheiten, an die sie gerichtet waren, nicht hinreichend erfaßten und beeinflussen konnten. So erwies sich der Steuerungseffekt zahlreicher Länderprogramme als gering, da sie gerade bei den Gemeinden, denen die Förderung zugute kommen sollte, auf wenig Zuspruch stießen.

Es wäre allerdings eine Überschätzung der Bedeutung der "intergouvernementalen" Kooperation, wenn man diese zum zentralen Merkmal der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in der Industriepolitik der 50er und 60er Jahre erklären würde. Tatsächlich bezog sich diese Praxis, wie auch die Versuche der Planung und Steuerung durch die übergeordneten Ebenen, auf Bereiche, in denen die nachteiligen Folgen der Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften klar ersichtlich waren. Da diese in erster Linie auf die räumliche Verteilung von Industrieansiedlungen wirkte, ist es folgerichtig, daß die Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften vor allem in den Bereichen der regionalen Wirtschaftspolitik und der Raumordnungspolitik stattfand. Mit der Einführung der Globalsteuerung nach der Rezession von 1966/67 verstärkte sich zwar das Interesse des Bundes an einer Beeinflussung der Politik von Ländern und Gemeinden im Hinblick auf die Verwirklichung der wirtschaftspolitischen Ziele. Das Instrumentarium der

keynesianischen Makro-Politik war aber ausschließlich auf kurzfristige Konjunktursteuerung ausgerichtet, es eignete sich nicht für die Bewältigung struktureller Probleme, die im Zentrum der Industriepolitik stehen.

Betrachtet man den gesamten Bereich der Industriepolitik, d.h. alle auf die Beeinflussung der industriellen Entwicklung gerichteten öffentlichen Maßnahmen, dann ergibt sich ein eher durch sektorale wie territoriale Fragmentierung geprägtes Bild. Eine systematische, in sich konsistente Industriepolitik (etwa in der Art, wie sie mit dem Industriegesetz von 1972 in Großbritannien beabsichtigt war) wurde in der Bundesrepublik nicht verfolgt. Die beteiligten Institutionen koordinierten ihre Programme und Maßnahmen nur wenig, zumal diese vielfach als Reaktionen auf kurzfristige Probleme entstanden und neben industriepolitischen Zielen noch andere Zwecke verfolgten. Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik bestand in einer Vielzahl von Einzelprogrammen. Branchenbezogene Förderprogramme hatten kaum Bezug zu den regionalpolitischen Implikationen. In der regionalen Wirtschaftspolitik wiederum waren Sektoralziele völlig ausgeklammert. Daneben standen die steuerpolitischen Aktivitäten des Bundes zur Förderung der Kapitalbildung von Unternehmen, Maßnahmen zur Beeinflussung des Wettbewerbs und die industriepolitisch relevanten Beteiligungen des Staates an Unternehmen, die ebenfalls nicht in ein Gesamtkonzept eingebunden waren.

Etwa seit Mitte der 60er Jahre wurde diese fragmentierte Leistungserbringung und Problemverarbeitung in der bundesrepublikanischen Industriepolitik zunehmend überlagert durch Informations- und Kommunikationsprozesse zwischen den beteiligten Akteuren, die nicht direkt die aktuellen Maßnahmen und Routinen betrafen, sondern eher das Ziel verfolgten, gemeinsame Orientierungen und konzeptionelle Vorstellungen zu erarbeiten. Gemeint sind damit Formen wie etwa die Konzertierte Aktion, in der neben den Sozialpartnern auch die Vertreter der Gebietskörperschaften beteiligt waren, der Konjunkturrat und der Finanzplanungsrat, die die öffentlichen Institutionen, die im Bereich der Wirtschaftspolitik maßgebliche Kompetenzen haben, zusammenbringen, aber auch Beratungsgremien wie etwa der Sachverständigenrat (seit 1963) oder die Praxis der regelmäßigen Strukturberichterstattung. Diese zum Teil mit dem Zweck der Koordinierung, zum Teil mit der Aufgabe der wissenschaftlichen Beratung und Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen ausgestatteten Interaktionsformen haben den entscheidenden Effekt, nicht unmittelbar Handlungen staatlicher Institutionen im Bereich der Wirtschafts- und Industriepolitik zu veranlassen, sondern

Änderungen in den kognitiven und normativen Orientierungen der beteiligten Akteure auszulösen. Zurecht weist etwa *Curzon Price* in bezug auf die Konzertierte Aktion darauf hin, daß diese nicht auf Aktion gerichtet gewesen sei, sondern dem Bestreben gedient habe, Erwartungen und unterschiedliche Interessen zur Übereinstimmung zu bringen (*Curzon Price*, 1981, S. 50). Das gilt auch für die anderen genannten Formen. Sie bilden zusammen ein Informations- und Kommunikationsnetz, das unabhängig von routinemäßigen Förderpolitiken, von Aushandlungen um Vergünstigungen und von krisenbedingten Interventionen in einzelnen Industriesektoren der Koordinierung der kognitiven und normativen Entscheidungsprämissen der Akteure sowie der ideellen Weiterentwicklung der Industriepolitik dient. Es ist dadurch gekennzeichnet, daß es im öffentlichen Bereich angesiedelt ist, also die zuständigen staatlichen, kommunalen und nicht-staatlichen Akteure verbindet, es ist (im Unterschied etwa zu den Regierungskommissionen in Großbritannien) auf Dauer angelegt und es ist nur wenig strukturiert, insbesondere nicht zentral organisiert, da es aus einer Reihe förmlicher Einrichtungen oder informeller Praktiken gebildet wird.

Diese *permanente Kommunikation zwischen den an der Industriepolitik* beteiligten Akteuren und Institutionen war bis in die 70er Jahre gleichermaßen Ausdruck wie stabilisierendes Element des breiten wirtschaftspolitischen Konsenses in der Bundesrepublik. Sie bewirkte, daß inhaltliche Anpassungen der Politik relativ reibungslos vollzogen werden konnten, gleichzeitig aber auch radikale Experimente mit wirtschaftslenkenden Maßnahmen oder starke Schwankungen zwischen keynesianischer Nachfragesteuerung und angebotsorientierter Politik vermieden wurden. So stellen sich die wirtschaftspolitischen Veränderungen, die seit 1966 mit den Regierungswechseln im Bund und in einigen Ländern verbunden waren, eher als Fortentwicklung des bis dahin verfolgten Kurses denn als Bruch mit dieser Praxis dar. Die Einführung neuer Instrumente wurde durch intensive Diskussionen zwischen staatlichen, privatwirtschaftlichen und gewerkschaftlichen Vertretern sowie in den wissenschaftlichen Beratungsgremien vorbereitet. Da in dieser Zeit ökonomische Probleme im wesentlichen als konjunkturelle Phänomene wahrgenommen wurden, fand die Strukturpolitik im Vergleich zur Konjunkturpolitik nur wenig Aufmerksamkeit. Vorstellungen einer "aktiven Strukturpolitik", die vor allem innerhalb des 1972 neu eingerichteten Ministeriums für Forschung und Technologie eine Rolle spielten, waren deshalb zunächst noch wenig einflußreich.

Die Praxis der konsensorientierten Politik läßt sich im Verhältnis zwischen den Gebietskörperschaften ebenfalls nachvollziehen. Vorschläge, daß der Bund, die Länder und die Gemeinden ihre Planungen im Bereich der regionalen und sektoralen Strukturpolitik ausformulieren und aufeinander abstimmen sollten, ließen sich dabei aber nicht realisieren. Faktisch blieben die Pläne sehr heterogen, ohne gemeinsames Konzept und deshalb wenig untereinander koordiniert.

Betrachtet man die Problemverarbeitung im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik, insbesondere nach der Einrichtung des Bund-Länder-Planungsausschusses, so fällt auch hier auf, daß bei der Ausweisung der Fördergebiete und der Schwerpunktorte konfliktminimierende Entscheidungen dominierten, die Förderpolitik damit auf der Basis eines Grundkonsenses zwischen den Beteiligten stark routinisiert war (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976, S. 76 ff.). Gleichwohl war es innerhalb dieser routinemäßigen Problemverarbeitung möglich, in begrenzten Teilbereichen rasch zu reagieren und problembezogene Fördermaßnahmen zu entwickeln. Das gilt etwa für die diversen Maßnahmen zur Förderung des Steinkohlebergbaus, für konjunkturpolitisch motivierte Investitionshilfen (1967, 1974) sowie für Sonderprogramme bei besonderen Strukturproblemen (1974: Programm von Bund und Ländern für Gebiete mit besonderen Strukturproblemen; 1975: "VW-Sonderprogramm", Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen). Die rasche Reaktion auf die "VW-Krise" gerade durch Maßnahmen im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe, die als besonders unflexible Form der Politik kritisiert wird, verdeutlicht vielleicht am besten die Handlungsmöglichkeiten des Staates im Bereich der Wirtschaftsförderung.

c) Inhalte

Unter den westlichen Industrienationen gehört Deutschland zu den Ländern, in denen staatliche Interventionen in die wirtschaftliche, insbesondere industrielle Entwicklung eine lange Tradition haben. Die wirtschaftspolitische Praxis nach 1945 stellte insofern einen Bruch mit dieser Tradition dar, als seither die Idee der sozialen Marktwirtschaft das eindeutig dominierende Paradigma der Wirtschaftspolitik darstellt. Insbesondere in den 50er Jahren wurde die Marktwirtschaft geradezu zum Dogma erhoben, das eine systematische Industriepolitik nicht entstehen ließ und staatliche Eingriffe nur als Ausnahme gestattete. Daher erstaunt auch deren fragmentarischer Charakter

nicht. Industriepolitik besteht weitgehend in wenig abgestimmten ad-hoc-Maßnahmen und bereichsspezifischen Programmen. Angesichts der generellen Wachstumsorientierung aller beteiligten Institutionen war dies sogar durchaus funktional, weil auf diese Weise in allen Teilsektoren der Wirtschaft Voraussetzungen für eine rasche Expansion geschaffen wurden.

Der Schwerpunkt der Aktivitäten des Bundes lag in dieser Zeit auf der Förderung der Kapitalbildung und der Exportchancen der deutschen Wirtschaft. Vor allem durch steuerliche Begünstigung von Investitionen wurden die Unternehmen unterstützt. Daneben wurden spezielle Programme für Branchen entwickelt, in denen Engpässe in der Investitionsentwicklung zu verzeichnen waren. Das Investitionshilfegesetz von 1952 verpflichtete die gesamte Industrie, eine Milliarde DM aufzubringen, die vom Bund an Unternehmen in den Bereichen Kohlebergbau, eisenschaffende Industrie und Energiewirtschaft verteilt wurde. Über die Kreditanstalt für Wiederaufbau wurden Investitionskredite in bestimmte Wirtschaftsbranchen gelenkt.

Diese Maßnahmen waren allerdings nicht Ausdruck einer gezielten Strukturpolitik, vielmehr dienten sie nur der Abfederung eines exportinduzierten Strukturwandels. Die relativen Vorteile der westdeutschen Industrie gegenüber der Konkurrenz auf dem Weltmarkt, die im noch jungen Kapitalstock, im ausreichenden Angebot an qualifizierten Arbeitskräften bei relativ niedrigen Löhnen sowie in der Unterbewertung der bundesrepublikanischen Währung bestanden, begünstigten vorwiegend die Exportindustrien des Investitionsgütersektors und der Grundstoffbranchen. Industriezweige wie etwa die Eisen- und Stahlerzeugung, der Bergbau sowie Konsum- und Verbrauchsgüterindustrien hingegen unterlagen einem kontinuierlichen Schrumpfungsprozeß (vgl. Tabelle 7).

Dieser Strukturwandel wurde durch den Staat nicht aufgehalten, sondern lediglich in seinen Auswirkungen gemildert. Massive Erhaltungssubventionen kamen ausschließlich dem Bergbau zugute. Staatlicherseits zugelassene oder unterstützte Unternehmenszusammenschlüsse in den stagnierenden oder schrumpfenden Branchen waren ebenfalls ein Mittel zur Bewältigung des Strukturwandels (insbesondere im Kohle- und Stahlsektor; vgl. i.e. *Bahl*, 1977, S. 135 ff.; *Esser/Fach/Väth*, 1983, S. 121 f.).

Im Jahre 1968 legte die Bundesregierung ihre "Grundsätze der sektoralen Strukturpolitik" vor. Darin wird die Aufgabe des Staates folgendermaßen bestimmt: "Von der staatlichen Politik muß erwartet werden, daß sie den

Tab. 7 Entwicklung der Erwerbstätigkeit 1960-1982 nach Branchengruppen

	Veränderungen in Tsd.					Anteile in v.H.		
	60-73	73-77	77-80	73-80	80-82*	1960	1973	1980
GRUPPE 1								
Landw,Forst.etc.	-1657	-335	-153	-488	-53	13,7	7,2	5,5
Kohlenbergbau	-260	-9	-11	-20	(2)	1,9	0,9	0,8
Übriger Bergbau	-33	-4	0	-4	(1)	0,2	0,1	0,1
Feinkeramik	-16	-8	0	-8	(- 5)	0,3	0,3	0,2
Eisenschaff.Ind.	-128	-28	-13	-41	(-40)	1,8	1,3	1,2
Ziehereien	-12	-8	-7	-15	(-10)	1,2	1,1	1,1
Stahl-, LM-Bau	-38	-10	-3	-13	(- 7)	0,9	0,8	0,7
Schiffbau	-24	-3	-10	13	(1)	0,4	0,3	0,2
EBM-Waren	-3	-49	-5	-54	(-22)	1,6	1,5	1,3
Holzbearbeitung	-19	-10	-5	-15	(- 8)	0,4	0,3	0,2
Zellstoff	-20	-12	0	-12	(- 1)	0,3	0,2	0,2
Ledergewerbe	-104	-32	-7	-39	(-10)	1,0	0,6	0,5
Textilgewerbe	-237	-117	-24	-143	(-48)	2,8	1,8	1,3
Bekleidungsgew.	-104	-105	-14	-119	(-38)	2,1	1,7	1,2
Tabakverarbeitung	-46	-7	-1	-8	(- 1)	0,3	0,1	0,1
Eisenbahnen	-81	-46	-39	-85	(- 4)	2,0	1,6	1,3
Private Haush.	-292	-18	-13	-31	(- 7)	1,5	0,3	0,2
Steine, Erden	-29	-53	1	-52	(-22)	1,2	1,1	0,9
Gießereien	-35	-23	5	-18	(- 9)	0,7	0,5	0,5
Musikinstr. etc.	-6	-4	2	-2	(- 2)	0,4	0,4	0,4
Holzverarbeitg.	-101	-39	13	-26	(-30)	1,9	1,5	1,4
	-3245	-922	-284	-1206	(-316)	36,6	23,6	19,3
GRUPPE 2								
Chemie	104	-8	-10	-18	(-12)	2,0	2,4	2,4
Gummiverarb.	20	-18	0	-18	(- 8)	0,5	0,5	0,5
NE-Metallind.	2	-13	-2	-15	(- 5)	0,3	0,3	0,3
Maschinenbau	157	-85	-7	-92	(-25)	4,0	4,5	4,2
Büromasch., EDV	44	-29	0	-29	(- 4)	0,2	0,4	0,3
Druckerei, Verv.	24	-50	-1	-51	(- 8)	0,9	1,0	0,8
Mineralölverarb.	9	-18	6	-12	(0)	0,2	0,2	0,2
Glasgewerbe	5	-14	1	-13	(- 8)	0,4	0,4	0,3
Elektrotechnik	279	-110	7	-103	(-62)	3,6	4,6	4,3
Papierverarb.	17	-28	1	-27	(- 7)	0,5	0,6	0,5
Ernährung	15	-50	17	-33	(-18)	3,5	3,4	3,4
Bauhauptgewerbe	86	-405	92	-313	(-104)	5,9	6,0	5,0
Handel	193	-89	82	-7	-131	12,7	13,0	13,3
	955	-917	186	-731	(-392)	34,7	37,3	35,5
GRUPPE 3								
Kunststoffind.	108	-9	31	22	(- 8)	0,4	0,8	0,9
Straßenfahrz.bau	321	-12	83	71	(-31)	2,2	3,3	3,7
Ausbaugewerbe	135	-2	57	55	(- 3)	2,3	2,7	3,0
Bundespost	97	-26	29	3	(10)	1,5	1,8	1,9
Übriger Verkehr	47	-9	36	27	(-11)	2,1	2,2	2,4
Versicherungen	87	-8	10	2	(1)	0,4	0,8	0,8
Energiewirtschaft	61	2	8	10	(3)	0,7	1,0	1,0
Luftfahrzeugbau	22	5	10	15	(3)	0,1	0,1	0,2
Feinmech., Optik	32	6	19	25	(- 5)	0,7	0,8	0,9
Kreditinstitute	208	20	40	60	(13)	1,0	1,8	2,0
Sonstige Dienstl.	464	171	209	380	65	7,6	9,1	10,8
Priv.Organisat.	225	49	81	130	(33)	1,5	2,3	2,8
Gebietskörpersch.	1219	276	236	512	83	7,5	11,8	14,0
Sozialversichg.	50	17	10	27	7	0,6	0,7	0,9
	3076	480	859	1339	(160)	28,6	39,2	45,3

* in Klammern sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, da Angaben über Erwerbstätige nicht verfügbar waren

Quelle: HWWA, 1983, S. 77

Strukturwandel erleichtert und fördert. Unvermeidliche Anpassungen aufzuhalten, bedeutet auf Wachstumsmöglichkeiten zu verzichten" (*BT-Drs.* V/2469, Ziff. 9). Grundsätzlich wird damit der Strukturwandel dem Markt überlassen, der Staat interveniert nur, um einen wachstumsfördernden und stabilitätsgerechten sowie den sozialpolitischen Zielen entsprechenden Ablauf zu gewährleisten. Das bedeutet, daß Produktionsstillegungen in nicht produktiven Unternehmen in Kauf genommen werden, allerdings nicht bevor ein entsprechendes Verhandlungsergebnis mit den Sozialpartnern, den Arbeitgebern und den Gewerkschaften erzielt ist. Der Staat beeinflußt dabei die Verhandlungen durch das Angebot von finanziellen Anpassungshilfen. Daß in der industriepolitischen Praxis diesen Vorstellungen einer Förderung und Beschleunigung des Strukturwandels nicht ganz entsprochen wird, zeigt die Tatsache, daß 1969 von den direkten Finanzhilfen 37,9 % und von den Steuervergünstigungen 54,5 % als Erhaltungssubventionen einzustufen waren (*Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1977, S. 127 f.).

Die Industriepolitik der 50er und 60er Jahre in der Bundesrepublik hatte einen ausgeprägten kompromißhaften Charakter. In keinem Bereich wird dies deutlicher als in der Wettbewerbspolitik. Das 1957 vom Bundestag verabschiedetete Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen war im Laufe der Beratungen gegenüber dem ursprünglichen Entwurf derart abgeschwächt worden, daß es sich in der Praxis als Instrument zur Verhinderung des anhaltenden Konzentrationsprozesses in der westdeutschen Wirtschaft als ungeeignet erwies. Dieses Beispiel zeigt stellvertretend für die gesamte Industriepolitik der damaligen Zeit das Dilemma der marktwirtschaftlichen Politik angesichts der Ansprüche der Interessen im Produktionsbereich und der tatsächlichen wirtschaftlichen Entwicklungen.

In der Regionalpolitik, die vom Bund und von den Ländern getragen wird, spiegelt sich dieses Dilemma nicht weniger deutlich wider. Hier bestand in der Zeit unmittelbar nach dem Krieg die Absicht, räumlich konzentrierte Notstände, insbesondere in Gebieten mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit, zu beseitigen (zum folgenden *Albert*, 1971; *Böhret/Jann/Kronenwett*, 1982, S. 68 ff.). Nachdem in der Wachstumsphase sich vor allem Engpässe in den Ballungsgebieten zeigten, während die ländlichen Gebiete mit dem ausreichenden Angebot an Arbeitskräften und der Verfügbarkeit günstiger Grundstücke Standortalternativen für die Industrie boten und man allerdings zugleich erkannte, daß in den Fördergebieten der Regionalpolitik ein Nachholbedarf an wirtschaftsnaher Infrastruktur bestand, gelang es

zwar, das Instrumentarium der Regionalpolitik umzustellen, indem die Förderung auf Schwerpunktorte bezogen, also innerhalb der Fördergebiete räumlich konzentriert, und der Ausbau der Infrastruktur forciert wurde. Eine Reduzierung der einbezogenen Gebiete konnte allerdings in den Aushandlungsprozessen zwischen Bund und Ländern nicht erreicht werden, zumal die Länder durch eigene Programme den Umfang der geförderten Regionen, die sich auf etwa ein Drittel der Bevölkerung und auf etwa die Hälfte des Gebietes der Bundesrepublik erstreckten, noch weiter ausdehnten. Je mehr sich das Potential an ansiedlungs- oder verlagerungsbereiten Unternehmen reduzierte, desto weniger effektiv erwies sich eine solchermaßen extensive Regionalpolitik.

Ähnliches gilt für die kommunale Wirtschaftsförderung. Diese war in den 60er Jahren vorrangig am Ziel der Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden ausgerichtet. Die Folge war, daß nicht nur konkurrierende Gemeinden sich in ihren Ansprüchen an Vergünstigungen für Unternehmen in einer Weise zu überbieten suchten, die kaum einer effizienten Wirtschaftsförderung entsprach, da sie hohe Mitnahmeeffekte erzeugte, sondern auch im Wettlauf um Unternehmensansiedlungen gerade die finanz- und strukturschwachen Gemeinden benachteiligt waren. Zwar versuchten die Länder, die dadurch bewirkte räumliche Verteilung der industriellen Entwicklung durch die Kontrolle der Bauleitplanung (sog. Flächensteuerung) und zum Teil durch die Untersagung der Vergabe direkter Subventionen durch die Gemeinden zu beeinflussen. Die Erfolge dieser Steuerung werden aber allgemein als begrenzt eingeschätzt.

Betrachtet man die Gesamtheit der staatlichen Interventionen in sektoraler Differenzierung, so fällt die starke Diskriminierung nach Industriebranchen auf. Zu den am meisten unterstützten Zweigen gehören der Bergbau (besonders der Kohlebergbau), der Schiffsbau, sowie die Luft- und Raumfahrtindustrie *(Schmidt u.a.*, 1984; *HWWA*, 1984; vgl. Tabelle 8).

Dabei ist bis Ende der 70er Jahre eine beträchtliche Konstanz der Anteile der Sektoren an staatlichen Umverteilungsmaßnahmen festzustellen (Ifo-Institut für Wirtschaftsförderung, 1981, S. 268 ff.). Diese Selektivität der Industriepolitik in sektoraler Hinsicht mag auf den ersten Blick angesichts der relativ geringen Diskriminierung, die in der Regionalpolitik bei der räumlichen Steuerung der industriellen Entwicklung erreichbar war, überraschen. Sie kann jedoch mit dem Hinweis auf die sektoralisierten Problemverarbeitungsstrukturen in der Wirtschaftsförderung erklärt werden. Wie sich aus der

Tab. 8 Subventionsgrade für ausgewählte Industriebranchen
(Subventionen in % von Nettowertschöpfung ohne Subventionen)

Wirtschaftsbereich	1973	1974	1979	1980	1981
Kohlenbergbau	30,7	29,8	159,0	103,2	84,7
Übriger Bergbau	9,6	21,0	16,3	15,0	19,1
Chemische Industrie, Spalt- und Brutstoffe	2,5	1,7	2,8	3,2	3,8
Mineralölverarbeitung	3,8	5,2	2,0	2,5	3,5
Herstellung von Kunststoffwaren	2,3	1,7	1,7	2,0	1,9
Gummiverarbeitung	1,3	0,6	0,6	0,5	0,5
Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden	1,1	1,3	1,2	1,3	1,5
Feinkeramik	1,6	1,8	1,3	1,7	2,4
Herstellung und Verarbeitung von Glas	1,2	1,3	1,4	1,1	1,4
Eisenschaffende Industrie	1,0	0,9	1,6	2,6	3,2
NE-Metallerzeugung, NE-Metallhalbzeugwerke	3,1	2,9	2,5	3,1	3,6
Gießerei	1,0	1,2	1,1	1,0	0,8
Ziehereien, Kaltwalzwerke, Stahlverformung usw.	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7
Stahl- und Leichtmetallbau	2,2	1,9	1,7	1,7	1,7
Maschinenbau	2,5	2,1	2,6	2,5	2,6
Büromaschinen, ADV-Geräte und -Einrichtungen	6,8	5,9	4,9	3,0	2,4
Straßenfahrzeugbau	1,6	1,2	0,7	1,0	1,0
Schiffbau	12,4	12,0	23,7	36,7	39,6
Luft- und Raumfahrzeugbau	65,6	63,8	40,6	33,6	28,6
Elektrotechnik	3,1	3,4	3,3	3,1	3,0
Feinmechanik, Optik, Herstellung von Uhren	1,3	1,5	1,8	1,8	1,8
Eisen-, Blech- und Metallwaren	1,2	1,3	1,4	1,4	1,6
Musikinstrumente, Spielwaren, Füllhalter usw.	0,8	0,9	0,9	1,1	1,0
Holzbearbeitung	1,3	1,6	1,7	2,3	2,0
Holzverarbeitung	0,9	1,0	1,3	1,3	1,0
Zellstoff-, Holzschliff-, Papier- und Pappeerzeugung	2,2	1,9	2,4	2,0	1,2
Papier- und Pappeverarbeitung	1,5	1,6	2,5	3,5	3,0
Druckerei, Vervielfältigung	4,1	4,1	3,7	4,1	4,4
Ledergewerbe	0,4	0,4	0,6	0,6	0,7
Textilgewerbe	1,2	1,2	1,2	1,1	1,2
Bekleidungsgewerbe	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4
Ernährungsgewerbe (ohne Getränkeherstellung)	1,8	1,9	1,3	1,4	1,5
Getränkeherstellung	4,0	4,8	4,5	4,7	4,5
Tabakverarbeitung	4,4	12,1	13,6	20,0	13,0
Baugewerbe	1,3	1,3	2,5	1,6	2,4

Quelle: Schmidt et al., 1984, S. 218

Analyse der Institutionen und Prozesse ergeben hat, wird in diesem Politikbereich die territoriale Organisation des politisch-administrativen Systems in der Bundesrepublik durch eine ausgeprägte Sektoralisierung modifiziert. Offenbar haben dabei die entwickelten Klientelbeziehungen der für die Wirtschaftsförderung zuständigen Verwaltungseinheiten die Sektoralisierung gefördert, die eine Stabilisierung der relativen Anteile der Wirtschaftsbereiche an der staatlichen Unterstützung bewirkt hat. In den Verteilungsprozessen im Bereich der Regionalpolitik hingegen dominieren territoriale Interessen, die von den Gebietskörperschaften vertreten werden. Hier erwies sich die Verwirklichung einer selektiven Förderungsstrategie deswegen nicht als machbar, weil einerseits in den multilateralen Verhandlungen im Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe ein Ergebnis nur dadurch erzielt werden konnte, daß alle Beteiligten als Gewinner hervorgingen, was nur bei einer relativ weiten Fassung der Gebietskulisse möglich war . Andererseits konnte nicht verhindert werden, daß sich die Länder und Gemeinden jenseits der Gemeinschaftsaufgabe durch eigene Programme weiterhin Konkurrenz machten. Auffallend ist dabei, daß gerade jene Länder, die einen vergleichsweise geringen Anteil an der Förderung nach der Gemeinschaftsaufgabe erreichten, in besonders hohem Umfang zusätzliche Gebiete förderten (*Scharpf/Reissert/Schnabel*, 1976, S. 95 ff.).

Der Industriepolitik als Strukturpolitik muß deshalb zumindest bis etwa Mitte der 70er Jahre in der Bundesrepublik eine geringe Leistungsfähigkeit bescheinigt werden. Ihre Steuerungswirkungen erwiesen sich als gering, da sie bestehende Strukturen durch sektoral begrenzte und unkoordinierte Programme und Maßnahmen eher verfestigte als gestaltete. Sie verhielt sich im ablaufenden Strukturwandel reaktiv, überließ die industrielle Entwicklung im wesentlichen dem Markt und griff lediglich in Problemsektoren korrigierend ein.

Diese Politik wurde nicht nur mit den marktwirtschaftlichen Prinzipien gerechtfertigt, sondern entsprang auch einer allgemein vorherrschenden Problemdefinition, wonach die deutsche Wirtschaft sich insgesamt auf dem Wachstumspfad befinde, der lediglich durch konjunkturelle Einbrüche unterbrochen werde. Deshalb stand die Makro-Steuerung der Konjunktur im Zentrum der wirtschaftspolitischen Aktivitäten. In dieser Hinsicht erwies sich die Bundesrepublik - vergleicht man die Daten der wirtschaftlichen Entwicklung mit anderen Industriestaaten (vgl. Tabelle 9) - als erfolgreich. Mit dem Instrumentarium der keynesianischen Globalsteuerung konnte die Rezes-

sion der Jahre 1966/67 rasch bewältigt werden. Dieses Ergebnis läßt sich damit erklären, daß es in den Kooperationsprozessen zwischen wirtschaftspolitisch relevanten Akteuren möglich war, gemeinsame Orientierungsdaten zu vereinbaren und die notwendigen Maßnahmen abzustimmen. Da alle Beteiligten an einem möglichst hohen wirtschaftlichen Wachstum interessiert waren, mithin Niveauprobleme und keine Verteilungskonflikte zu bewältigen waren, erwies es sich als leicht, einen Konsens zu erzielen. Spezielle Konjunkturprogramme, eine gezielte Finanzpolitik im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden sowie eine konjunkturgerechte Tarifpolitik der Sozialpartner waren die entscheidenden Elemente der Globalsteuerung. Die Tatsache, daß sich die Tarifpolitik mit den hohen Lohnabschlüssen im Jahre 1974 nicht an die restriktiven geldpolitischen Vorgaben der Bundesbank hielt (und damit möglicherweise den Anstieg der Arbeitslosigkeit in den folgenden Jahren mit verursachte), stellte den Beginn einer Entwicklung dar, die durch zunehmende kognitive Unsicherheit und Interessendivergenzen zwischen diesen Akteuren gekennzeichnet ist und die dazu führte, daß eine abgestimmte Strategie nicht mehr möglich erscheint (*Scharpf*, 1987, S. 255 ff.).

Für die Erklärung der erfolgreichen Konjunkturpolitik der 60er und frühen 70er Jahre ist es sicherlich auch bedeutsam, daß diese sich nicht dogmatisch an bestimmte Lehrmeinungen hielt, sondern durch ein Instrumentenmix aus Nachfragesteuerung und Geldmengenregulierung gekennzeichnet war. Beide Elemente wurden durch voneinander unabhängige, jedoch in ständigem Informations- und Meinungsaustausch miteinander stehende Institutionen, den Staat (Bund und Länder) auf der einen Seite und die Bundesbank auf der anderen Seite, repräsentiert. Hinzu kam die Einbindung der Lohnpolitik als drittes Element, die von den Organisationen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer unabhängig von staatlicher Regulierung, jedoch in Abstimmung mit der Wirtschaftspolitik entwickelt wird.

Diese Politikergebnisse sind in zweifacher Hinsicht bemerkenswert: Zum einen weisen die strukturpolitischen Interventionen bis Mitte der 70er Jahre eine deutliche Kontinuität auf, zum anderen fällt auf, daß die "Niveausteuerung" im Rahmen der Konjunkturpolitik im Vergleich zu den strukturverändernden Eingriffen relativ erfolgreich war. Dies scheint die Ergebnisse der Föderalismusanalyse von *Scharpf/Reissert/Schnabel* (1976) auch für andere Bereiche als die der Gemeinschaftsaufgaben zu bestätigen, wonach in verflochtenen Entscheidungssystemen die Kriterien der Strukturerhaltung, der Besitzstandswahrung und des Eingriffsverzichts die Pro-

Tab. 9 Entwicklung von Wachstum, Inflation und Arbeitslosigkeit in den Industrieländern
(Jahresdurchschnitt, %)

Land	Wachstum des BSP (in Preisen von 1970)				Preissteigerung			Arbeitslosenquote		
	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80[a)]	1966-70	1971-75	1976-80[a)]	1966-70	1971-75	1976-79
USA	4,6	3,1	2,4	3,1	4,2	6,8	8,9	3,9	6,1	6,7
Japan	10,1	12,3	5,1	5,4	5,3	11,4	6,7	1,1	1,4	2,1
Frankreich	5,8	5,4	4,0	3,1	4,4	8,9	10,5	1,7	2,5	5,2
Großbritannien	3,2	2,4	1,9	2,0	4,6	13,2	14,4	2,3	3,3	5,6
Italien	5,1	6,0	2,5	3,3	3,0	11,5	17,0	3,7	3,4	6,5
BR Deutschland	5,1	4,5	2,1	3,6	2,4	6,1	4,1	1,2	2,1	4,3
OECD-Länder insgesamt	5,1	4,4	2,9	3,3	3,9	8,3	9,0	b)	b)	b)

a) Zum Teil geschätzt.
b) Wegen der unterschiedlichen Definitionen der Arbeitslosenquote in den verschiedenen Ländern wurde auf eine Zusammenfassung verzichtet.

Quelle: IFO-Institut für Wirtschaftsforschung 1981, S. 43

blemverarbeitung dominieren und deshalb lediglich Niveauprobleme lösbar sind. Da im Bereich der Industriepolitik in der Bundesrepublik eine zum Teil beträchtliche Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften beobachtet werden kann, die durch routinemäßige Koordinationsversuche nur in begrenztem Maße modifiziert werden konnte, stellt sich allerdings die Frage, ob diese inhaltlichen Politikergebnisse tatsächlich durch die kooperativen Entscheidungsstrukturen bedingt sind. Möglicherweise handelt es sich hierbei um eine Handlungsweise, die hochdifferenzierte politische Systeme generell bei relativ niedrigem Problemdruck zeigen. Ob diese These berechtigt ist, muß sich erweisen, wenn im weiteren analysiert wird, wie die Industriepolitik in der Bundesrepublik bei veränderten Rahmenbedingungen, die sich ab etwa Mitte der 70er Jahre durchsetzten, reagiert hat.

4.1.2 Reformbedarf und Reformpotentiale

4.1.2.1 Krisenerscheinungen

Die Erwartungen eines andauernden ökonomischen Wachstums, die in der Bundesrepublik durch die Wirtschaftsentwicklung in den 50er und 60er Jahren genährt worden waren und an denen sich die Haushaltspolitik im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden orientiert hatte, wurden spätestens durch die Wirtschaftskrise im Jahre 1974 erschüttert und schließlich in der Krise nach 1979 vollends fragwürdig. Das hing vor allem damit zusammen, daß nicht allein konjunkturelle Einbrüche zu verzeichnen waren, sondern strukturbedingte Anpassungsprobleme in der bundesrepublikanischen Wirtschaft erkennbar wurden. Der notwendige Strukturwandel, der sich in der Wachstumsperiode ohne gravierende Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Situation, insbesondere auf den Arbeitsmarkt, vollzogen hatte, setzte sich beschleunigt fort und führte zunehmend zu sich regional und sektoral konzentrierenden Krisenerscheinungen und sozialen Folgeproblemen (zum folgenden vgl. *Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung*, 1983; *Fels/Schmidt*, 1981; *HWWA*, 1984; *Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung*, 1984; *Schmidt u.a.*, 1984).

Die starke Exportorientierung der bundesrepublikanischen Wirtschaft machte diese gegen die weltwirtschaftlichen Veränderungen der 70er Jahre anfällig. Zu den wichtigsten Ursachen des Strukturwandels gehören deshalb externe Einflüsse wie etwa die weltweite Inflation, die Verlangsamung des

Wirtschaftswachstums, die zum Teil sprunghafte Verteuerung von wichtigen Rohstoffen (besonders Öl und Energie), der Übergang vom System fester Wechselkurse zu schwankenden Währungsrelationen und schließlich das Aufkommen starker Konkurrenz aus Japan und einigen Schwellenländern. Binnenwirtschaftliche Faktoren wie etwa die veränderte private und staatliche Nachfrage, die Verteuerung der Arbeit sowie die Verbreitung technologischer Innovationen (besonders Mikroelektronik) wirkten gleichfalls in Richtung auf eine Änderung der sektoralen Produktions- und Beschäftigungsstruktur.

Der Strukturwandel kommt in erster Linie darin zum Ausdruck, daß in den 70er Jahren in der Bundesrepublik eine deutliche Verschiebung in den Anteilen an der Beschäftigung vom Industrie- zum Dienstleistungssektor zu verzeichnen war. Die Zahl der Arbeitsplätze im sekundären Sektor nahm dabei nicht nur relativ, sondern auch absolut ab. Insgesamt ergab sich im warenproduzierenden Bereich ein Verlust von 1,5 Millionen Arbeitsplätzen (*Fels/Schmidt*, 1981, S. 11). Dabei verringerten sich selbst in Branchen wie etwa der chemischen Industrie, der elektrotechnischen Industrie, dem Maschinenbau und dem Bauhauptgewerbe, die noch in den 60er Jahren in beträchtlichem Umfang Arbeitskräfte aufgenommen hatten, die Beschäftigtenzahlen.

Die Anpassungsprobleme der westdeutschen Wirtschaft zeigten sich in einer gesunkenen Investitionsneigung der Unternehmen. 1978/79 wurden nur noch 7,5 % der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung für Nettoinvestitionen verwendet, obwohl in diesem Jahre ein Investitionsaufschwung zu verzeichnen war, während es in den 60er Jahren noch 12 % waren (*HWWA*, 1984, S. 18). Wurden in den 50er Jahren vorwiegend Erweiterungsinvestitionen und in den 60er Jahren zumeist Intensivierungsinvestitionen getätigt, so richtete sich das Investitionsverhalten der Unternehmen in den 70er Jahren vor allem auf die Konsolidierung, Rationalisierung und Bereinigung des Produktionsprogrammes. Dabei nahm der Kapitalstock nur noch langsam zu, die Kapitalintensität verringerte sich deutlich (*Ambrosius*, 1983, S. 247 ff.).

Die auf die Gesamtwirtschaft bezogene Betrachtung verdeckt allerdings erhebliche Unterschiede in der Investitionsentwicklung in einzelnen Industriebranchen. In Sektoren, die unter hohen Anpassungsdruck geraten waren, erwies sich die Investitionsschwäche als besonders ausgeprägt. Das gilt etwa für die Textil-, Leder- und Bekleidungsindustrie, die der Konkurrenz durch Niedriglohnländer ausgesetzt sind, für die mineralölverbeitende Industrie, die mit den Folgen der Rohölverteuerung zu kämpfen hatte, für den Schiffbau,

der seit längerem Marktanteile an die ausländische Konkurrenz verlor, sowie für die Eisen- und Stahlindustrie, die angesichts der reduzierten Nachfrage auf dem Weltmarkt Überkapazitäten abbauen mußte.

Die im industriellen Bereich, besonders in den genannten Krisenbranchen freigesetzten Arbeitskräfte konnten durch den expandierenden Dienstleistungssektor schon deshalb nicht aufgefangen werden, weil dieser andere Qualifikationsanforderungen stellte. Auch die wachsenden Voraussetzungen, die angesichts der technologischen Innovationen an die Ausbildung der Arbeitnehmer gestellt wurden, trugen zu Friktionen in der Arbeitsmarktentwicklung bei. Schließlich stieg in den 70er Jahren infolge der Verschiebungen in der Altersstruktur der Bevölkerung die Zahl der Erwerbspersonen stärker als die Gesamtbevölkerung, so daß bei geringerer Nachfrage das Arbeitskräfteangebot weiter wuchs. Alle diese Faktoren waren Ursache einer seit Mitte der 70er Jahre hohen Arbeitslosigkeit, die im Jahre 1983 schließlich die Grenze von 2 Millionen Erwerbspersonen überstieg.

Gravierender als die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des ökonomischen Strukturwandels waren allerdings die regionalen Ungleichgewichte, die dadurch bewirkt wurden. Während einzelne Gebiete in der Bundesrepublik, darunter insbesondere die südlichen Industrieregionen, von den strukturellen Veränderungen profitierten und dadurch in ihrer Wirtschaftskraft gestärkt wurden, konzentrierten sich die negativen Folgeerscheinungen in den alten Industrieregionen an der Saar und an der Ruhr sowie in den Schiffbaugebieten an der norddeutschen Küste. Im Süden der Bundesrepublik befinden sich die Standorte von innovativen Branchen wie etwa der Computerindustrie, der Automobilindustrie, der Elektrotechnik, der chemischen Industrie etc. Die Wirtschaftsstruktur dieser Räume zeichnet sich durch einen hohen Diversifikationsgrad und ausgeprägte mittelständische Strukturen aus. Dagegen sind die alten Industriegebiete von Großunternehmen des Bergbaus sowie der Stahlindustrie dominiert, die übrigen Branchen entwickeln sich hier nicht selten schlechter als im Bundesdurchschnitt (vgl. *Strukturanalyse Ruhrgebiet*, 1982, S. 34 ff.). Die Küstengebiete leiden vor allem unter der anhaltenden Krise im Schiffbau.

Die regional ungleiche Bewältigung des ökonomischen Strukturwandels zeigt sich in einem starken Gefälle in der Arbeitslosigkeit. Während im Süden inzwischen die Arbeitslosenraten kaum über 5 % betragen, liegen sie in Bremen noch bei 15 % und in Nordrhein-Westfalen und im Saarland bei über 10 % (Daten vom August 1986). In einzelnen Städten des Ruhrgebietes

waren im Februar 1986 mehr als 17 % der Beschäftigten erwerbslos. Damit haben diese städtischen Räume ein Niveau der Arbeitslosigkeit erreicht, das dem der strukturschwachen ländlichen Räumen entspricht. Die traditionelle Regionalpolitik, die ausschließlich auf letztere ausgerichtet war, wurde damit in Frage gestellt. Das bedeutet nicht, daß regionale Disparitäten angeglichen worden wären, tatsächlich haben sich diese - gemessen am Indikator Arbeitslosigkeit - noch vergrößert. Aber die räumliche Entwicklung der Wirtschaft ist differenzierter geworden. Ländliche Gebiete sind nicht mehr generell mit strukturschwachen Räumen gleichzusetzen, zum Teil verfügen sie über eine ausgeprägte industrielle Struktur, die gute Entwicklungsmöglichkeiten bietet. Hingegen sind einzelne Ballungsgebiete zu Problemregionen geworden, wobei wiederum zwischen städtischen Räumen sowie zwischen Großstädten und ihrem Umland erhebliche Entwicklungsgefälle auftreten.

Sektorale und regionale Ungleichgewichte lassen sich nicht mehr als Niveauprobleme lösen, wie dies bis Mitte der 70er Jahre noch weitgehend der Fall gewesen war. Sie fordern eine differenzierte, selektiv vorgehende Strukturpolitik. Die strukturellen Probleme sind auch durch den Konjunkturaufschwung, der in der Bundesrepublik 1983 einsetzte, nicht beseitigt, allenfalls sind sie durch Niveaueffekte überlagert worden und haben sich die Voraussetzungen für ihre Lösungen geändert.

4.1.2.2 Die industriepolitische Diskussion in der Bundesrepubik

Die wirtschaftliche Entwicklung nach 1974 rief bei allen an den politischen Entscheidungen beteiligten Akteuren und ihren wissenschaftlichen Beratern eine beträchtliche Unsicherheit über die Erklärung der Probleme sowie über die zu ergreifenden Maßnahmen hervor. Das keynesianische Paradigma der Globalsteuerung erwies sich bei einer gleichermaßen hohen Arbeitslosigkeit und Inflationsrate als fragwürdig. Angesichts der erkennbaren ökonomischen Probleme wurde auf der einen Seite eine stärker regional und sektoral differenzierte staatliche Strukturpolitik in die Diskussion gebracht. Auf der anderen Seite gewannen Forderungen nach einer marktorientierten Politik wieder an Gewicht, die die wirtschafts- und strukturpolitisch motivierten Interventionen des Staates begrenzen wollten.

Neben der Diskussion um die adäquate konjunkturpolitische Strategie, die vor allem auf der Bundesebene eine wichtige Rolle spielte, trat spätestens seit der Rezession der Jahre 1974/75 die Frage nach der sektoralen Struk-

turpolitik in das Bewußtsein der Fachöffentlichkeit. Aber auch in diesem Bereich entstanden keine konsensfähigen Vorstellungen über eine erfolgversprechende Politik (vgl. z.B. *Hübl/Schepers*, 1983, S. 81 ff.). Selbst unter den wichtigsten wissenschaftlichen Beratungsinstitutionen der Bundesregierung herrschte Dissens über die zu verfolgende Strukturpolitik. Der *Sachverständigenrat* zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, der in seinem Jahresgutachten von 1966/67 noch für eine aktive Strukturpolitik, d.h. für die Beschleunigung des Abbaus veralteter Strukturen bei Einsatz von Anpassungshilfen, eingetreten war, stellte sich 1976 ganz auf die Seite der Vertreter einer marktorientierten Politik. In seinem Gutachten von 1975/76 stellte er fest: "Gewiß fällt die sektorale und räumliche Struktur der Wirtschaft nicht aus dem Aufgabenbereich der Staates heraus. Hier seine Aufgabe zu bestimmen, abzugrenzen, ist allerdings nicht einfach ... . Die Strukturpolitik steht dabei zu den Entwicklungstendenzen, die in Wirtschaft und Gesellschaft angelegt sind, in einer teils komplementären, teils subsidiären Beziehung; sie kann diese ergänzen, fördern, auch in manchem beeinflussen, sie kann und soll sich nicht vornehmen, sie zu bestimmen" (Sachverständigenrat, 1976, Tz. 291; vgl. auch die synoptische Darstellung bei *Rasmussen*, 1983, S. 57 ff.). Im Unterschied hierzu plädierte die von der Bundesregierung eingesetzte "Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel" in ihrem Gutachten für das Konzept einer aktiven Gestaltung der zukünftigen Wirtschaftsstruktur, also für eine Politik, "die nicht bloß reaktiv, fallweise und unkoordiniert in die Wirtschaftsstruktur eingreift, um Fehlentwicklungen nachträglich zu beseitigen, sondern die sowohl vorausschauend auf die Vermeidung absehbarer Fehlentwicklungen als auch auf die Gestaltung einer zukunftsorientierten Wirtschaftsstruktur gerichtet ist" (*Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel*, 1977, S. 122). Daß die Vertreter der Arbeitgeber in der Kommission in einem Minderheitsvotum ihre Zweifel an der Notwendigkeit strukturpolitischer Interventionen des Staates äußerten, verdeutlicht die Konflikthaftigkeit dieser Diskussion.

In einem anderen Sinne verstehen *Hauff* und *Scharpf* (1975) das Konzept der aktiven Strukturpolitik, das sie der Praxis der Erhaltung vorhandener Strukturen entgegensetzen. Nach ihren Vorstellungen sollte vor allem durch eine gezielte Forschungs- und Technologiepolitik auf die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur Einfluß genommen und diese in Richtung auf eine Spezialisierung auf die produktivsten Bereiche, auch unter Erschließung neuer Märkte, gefördert werden. Strukturpolitik wird dabei als Teil einer umfas-

senden Strategie zur Modernisierung der Volkswirtschaft verstanden, die in einem öffentlichen Diskussionsprozeß, an dem die Politik, die Verwaltung, die Wirtschaft und die Wissenschaft maßgeblich beteiligt sein sollten, entstehen müßte. Die Gedanken von *Hauff* und *Scharpf* sind insofern von Bedeutung, als sie die konzeptionellen Überlegungen der SPD zur Strukturpolitik beinhalten.

Von den anderen Parteien wurden derartige ausgearbeitete Ansätze zur Strukturpolitik nicht vorgelegt. CDU und FDP stehen ohnehin der wirtschaftsliberalen Position des Sachverständigenrates wesentlich näher und vertrauen auf die Marktkräfte. Der Staat hat demnach nur die Rahmenbedingungen zu setzen, die für einen reibungslosen Strukturwandel notwendig sind. Relativ undifferenziert wird ein Abbau staatlicher Subventionen vorgeschlagen.

Damit ist in etwa das Spektrum an strukturpolitischen Vorstellungen gekennzeichnet, das für die praktische Politik von Bedeutung ist. Daneben werden seit 1974 immer wieder von wissenschaftlicher Seite Konzeptionen einer "alternativen Wirtschaftspolitik" publiziert, die der Rolle des Staates bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung, bei der Kontrolle von Monopolisierungstendenzen, bei der Förderung der Beschäftigung etc. eine entscheidende Bedeutung zumessen (vgl. *Altvater/Hoffmann/Semmler*, 1979, S. 371 ff.). Diese blieben allerdings außerhalb des akademischen Bereichs ohne größeren Einfluß. Abgesehen hiervon konzentrieren sich die Auseinandersetzungen auf die marktkonformen Strategien einer aktiven Strukturpolitik einerseits oder einer rahmensetzenden Ordnungspolitik, die mittels angebotsorientierter Politik die strukturelle Entwicklung begleiten will, andererseits. Seit Beginn der 80er Jahre scheint letztere an Gewicht zu gewinnen. Die jüngsten Auseinandersetzungen um den Begriff der "Industriepolitik" (*Fels*, 1985; *Schmidt*, 1985), der sich in die strukturpolitische Debatte der Bundesrepublik "eingeschlichen" hat, ohne daß ihm klare inhaltliche Konturen verliehen worden wären (zumal er offenbar mit der auf den Industriebereich bezogenen sektoralen Strukturpolitik gleichgesetzt wird; vgl. *Büchner-Schöpf*, 1979, S. 5), deuten darauf hin, daß das Ende der Auseinandersetzung noch fern ist.

Die industriepolitische Debatte in der Bundesrepublik hat sich, von wenigen, kaum wahrgenommenen Beiträgen abgesehen, auf Politikinhalte konzentriert. Im Mittelpunkt standen Fragen nach dem Grund, dem Ausmaß und der Reichweite sowie nach den Zielen und Inhalten staatlicher Aktivitäten.

Institutionelle Reformen im Bereich der Industriepolitik wurden hingegen kaum gefordert. Lediglich bei den Diskussionen um die Gemeinschaftsaufgabe "Regionale Wirtschaftspolitik" spielte die Thematik der Ver- oder Entflechtung im Bund-Länder-Verhältnis eine Rolle. Aber auch hier waren - zumindest im politisch-administrativen Raum - diejenigen Stimmen in der Minderheit, die für eine institutionelle Reform eintraten.

Dabei war offenkundig, daß die räumliche Konzentration von ökonomischen Strukturproblemen nicht ohne Auswirkung auf die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden sein konnte. Industrielle Entwicklungen und "intergouvernementale" Strukturen und Prozesse stehen in erkennbarem Zusammenhang. In der Bundesrepublik wurden allerdings beide Themenbereiche in der Regel voneinander getrennt. Die Lösung der institutionellen Probleme wurde allein in der Änderung der Finanzausgleichsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften gesucht. Davon unabhängig lief die Diskussion um die inhaltliche Ausgestaltung der Industriepolitik ab. Diese Separierung von institutionellen, prozessualen und inhaltlichen Aspekten bewirkte, daß der politisch formulierte Änderungsbedarf eher niedrig angesetzt werden konnte. Umfassende Reformkonzeptionen schieden auf diese Weise von vornherein aus. Damit bestand um so mehr Spielraum für begrenzte Anpassungen, wie sie in der Zeit nach 1975 vorgenommen wurden.

4.1.3 Anpassungsprozesse in der Industriepolitik seit Mitte der 70er Jahre

In der Bundesrepublik gibt es wie in den anderen westlichen Industriestaaten angesichts des ökonomischen Strukturwandels und der damit verbundenen Folgeprobleme einen Bedarf an neuen Strukturen, Verfahren und Inhalten der Industriepolitik. Ein konsensfähiges Änderungskonzept ist bisher aber noch nicht in Sicht. Dies hängt u.a. mit der dargestellten Pluralität der Institutionen und Akteure zusammen, die verhindert, daß eine zentrale Entscheidungsinstanz einen Reformentwurf entwickelt und durchsetzt. Hieraus könnte man nun auf einen strukturell bedingten Konservativismus, der dem bundesrepublikanischen System immanent sein soll, schließen.

Eine Untersuchung der jüngsten Enwicklung der Industriepolitik in der Bundesrepublik, die über eine sektoral begrenzte Analyse hinausgeht, zeigt jedoch, daß trotz der geschilderten Voraussetzungen durchaus Änderungen möglich waren. Diese Änderungen hatten Implikationen sowohl in strukturel-

ler, prozessualer und inhaltlicher Hinsicht, bezogen sich aber vor allem auf die Formen und Stile der Leistungserbringung und Problemverarbeitung. Sie ergaben sich aus Anpassungsprozessen auf allen Ebenen des föderativen Staates, die zusammen erst ein aussagekräftiges Bild der Leistungsfähigkeit der Industriepolitik in der Bundesrepublik liefern.

Bevor auf die Erfolge und Grenzen dieser Anpassungsprozesse eingegangen wird, sollen die Änderungen auf den drei gebietskörperschaftlichen Ebenen dargestellt werden. Wenn dabei zwischen einer zentralisierten sektoralen Krisenregulierung, einer regionalen Förderung endogener Potentiale auf Länderebene und einer lokalen Bestandspflege unterschieden wird, so bedeutet dies nicht, daß diese Politiken eindeutig dem Zuständigkeitsbereich einzelner Gebietskörperschaften zurechenbar wären und jeweils nur von einer Ebene verfolgt würden. Es handelt sich vielmehr um Teilaspekte des Politikfeldes Industriepolitik, die auf die betreffende territoriale Ebene bezogen sind, jedoch meistens in Kooperation mit anderen gebietskörperschaftlichen Ebenen bearbeitet werden.

4.1.3.1 Sektorale Krisenregulierung

Das Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung von 1977 war bis in die Gegenwart das letzte größere, nicht auf Einzelbranchen begrenzte strukturpolitische Programm. Es fiel in eine Zeit, in der das Ausmaß an Unsicherheit darüber, ob die wirtschaftlichen Probleme vorwiegend konjunktureller oder struktureller Art sind, am größten war. Dementsprechend zeichnete es sich dadurch aus, daß neben den strukturpolitischen auch konjunkturpolitische Ziele die Programmformulierung prägten. Allerdings stellte es insofern einen neuartigen Ansatz der Strukturpolitik dar, als es schwergewichtig die Förderung von Investitionen in Engpaßbereichen (Wasserwirtschaft, Verkehr, Energiepolitik, Stadtsanierung) mit mittelfristiger Zeitperspektive zum Ziel hatte. Im Prozeß der Programmaufstellung und -implementation zeigten sich dann aber die bekannten Schwierigkeiten, eine differenzierte Strukturpolitik zentralstaatlich zu betreiben. Die Länder und Gemeinden, die an dem Programm beteiligt wurden, faßten es als einen den Finanzausgleich ergänzenden Verteilungsprozeß auf und setzten dabei einen Verteilungsmaßstab durch, der auf der Einwohnerzahl beruhte. Die angestrebte Schwerpunktbildung konnte deshalb nur sehr eingeschränkt verwirklicht werden (*Fürst/Hesse/Richter*, 1984, S. 250 ff.).

Die Erfahrungen mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm untermauerten die Argumente derer, die gegen staatliche Interventionen in das Marktgeschehen und für eine lediglich rahmensetzende Funktion des Staates plädierten. Diese Position, die noch vor dem Regierungswechsel im Jahre 1982 vor allem vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Lambsdorf (FDP), aber auch vom Sachverständigenrat vertreten wurde, setzte sich ab etwa 1980 schrittweise durch. Die christlich-liberale Koalitionsregierung mußte insofern keinen abrupten Kurswechsel in der Wirtschaftspolitik vornehmen, sondern konnte sich auf Korrekturen beschränken, zumal schon zuvor die Bundesregierung das Oberziel der Strukturpolitik darin gesehen hatte, überschaubare, verläßliche und kalkulierbare Rahmenbedingungen für die private Wirtschaftstätigkeit zu schaffen. Inzwischen hat sich diese Umorientierung stärker durchgesetzt: "Mehr Freiräume für wirtschaftliche Betätigung, Verringerung staatlicher Einwirkungen, Beseitigung einengender staatlicher Vorschriften, Stärkung der Marktkräfte, private Haftung im Falle des Mißerfolgs und Gewinn bei Erfolg, Belohnung von Leistung, Kreativität und Eigeninitiative durch den Markt, Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und öffentlicher Beteiligung, Entbürokratisierung sowie mehr Flexibilität und Mobilität von Arbeit und Kapital" (*Molitor*, 1985, S. 289) sind nunmehr die grundlegenden Orientierungen der Industriepolitik des Bundes. Eine aktive Strukturpolitik, wie sie von Sozialdemokraten wiederholt gefordert wurde, hat in dieser industriepolitischen Strategie keinen Raum (vgl. auch *BT-Drs.* 10/2630).

Trotz dieser klaren Formulierung der Politik einer "marktwirtschaftlichen Erneuerung" weist die Praxis der Industriepolitik des Bundes auffallende Kontinuitäten zur Politik der sozial-liberalen Regierung auf. Der angekündigte Abbau von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen hat bisher keine erkennbaren Fortschritte gebracht. In absoluten Zahlen stiegen die Subventionen des Bundes von 27,2 Mrd. DM im Jahre 1982 auf 32,1 Mrd. DM im Jahre 1985, wobei allerdings die Finanzhilfen nur wenig wuchsen (*Neumann/Uterwedde*, 1986, S. 83). Mit der Privatisierung staatlicher Unternehmen wurde zwar begonnen (Verringerung der Anteile des Bundes am VEBA-Konzern von 43,75 % auf 36 %). Weiterführende Schritte sind allerdings umstritten und schwer durchsetzbar (wie etwa die Widerstände des bayerischen Ministerpräsidenten gegen die Privatisierung der Lufthansa zeigen). Die bislang vorgenommenen Deregulierungsmaßnahmen haben mehr symbolischen als praktischen Wert. Vor allem aber die Forschungs- und Technologiepolitik knüpft - entgegen der politischen Rhetorik und den öffentlichen Verlautbarungen der Bundesregierung (vgl. z.B. Jahreswirtschaftsbericht

1984, S. 10) - an die sozial-liberale Politik an. Ihr wird im Rahmen der staatlichen Wirtschaftsförderung ein hoher Stellenwert zugemessen. Das 1984 verabschiedete "umfassende Konzept für die Förderung der Informationstechnik" verweist auf ein beträchtliches staatliches Engagement in diesem Bereich, das mit dem Querschnittscharakter der Informationstechnik und mit ihrer Schlüsselrolle für den Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur für Information und Kommunikation begründet wird (*BT-Drs.* 10/2630, S. 3).

Von der Vorstellung, für die gesamte Wirtschaft der Bundesrepublik ein industriepolitisches Gesamtkonzept zu entwickeln, hat die Bundesregierung allerdings Abstand genommen - im übrigen nicht erst die konservative Regierung unter Bundeskanzler Kohl. Das hat zur Konsequenz, daß sich staatliche Interventionen im wesentlichen auf Reaktionen bei der Gefahr, daß national oder regional bedeutsame Firmen zusammenbrechen, reduzierten. In der Praxis wurde die gesamtstaatliche Industriepolitik mehr und mehr zur Krisenregulierung in sektoral und regional begrenzten Bereichen. Als Grundsatz gilt dabei, daß in Ausnahmefällen Anpassungshilfen für Wirtschaftsbereiche gewährt werden können, "in denen der Strukturwandel zu bruchartigen Entwicklungen und zu Arbeitsplatzverlusten mit nicht hinnehmbaren volkswirtschaftlichen und sozialen Konsequenzen führen würde" (*BT-Drs.* 10/2630). Und selbst in diesen Fällen beschränkt sich die Rolle des Staates in aller Regel auf die eines Partners in einem "Krisenkartell", dem neben den Gebietskörperschaften insbesondere die Arbeitgeber und Arbeitnehmer sowie Großbanken als Kreditgeber angehören. Dies sei an einigen Beispielen erläutert (zum folgenden insbesondere *Esser/Fach/Väth*, 1983; *Esser/Fach/Dyson*, 1983).

Zur Bewältigung der Stahlkrise, die Mitte der 70er Jahre einsetzte, entstanden sowohl im Saarland als auch im Ruhrgebiet "Krisenkartelle". Im Saargebiet standen 1977 die beiden größten Produzenten vor dem Zusammenbruch. Während die im saarländischen Landtag vertretenen Parteien öffentlich um die Frage der staatlichen Beteiligung an der Sanierung debattierten, führten Vertreter der Bundesregierung und der Landesregierung Verhandlungen mit dem luxemburgischen Unternehmen Arbed und mit Vertretern der IG Metall. Während Arbed mit staatlicher Bürgschaft die angeschlagenen Stahlbetriebe übernahm, gelang es den Gewerkschaften, finanzielle Hilfen des Bundes für einen Sozialplan auszuhandeln, der den Kernbestand der Belegschaft absicherte. 1982 geriet Arbed-Saarstahl in Schwierigkeiten, die nur durch einen zusätzlichen Überbrückungskredit, der vom

Bund und vom Land bereitgestellt wurde, überwunden werden konnten. Auch im Falle des Ruhrgebiets scheiterte das "korporatistische" Krisenmanagement. Allerdings schlug hier bereits die angestrebte Fusion der wichtigsten Stahlerzeuger, die in Verhandlungen zwischen dem Bund, dem Land, den Unternehmen, der Gewerkschaft und der beteiligten Deutschen Bank erreicht werden sollte, fehl, nicht zuletzt deshalb, weil sich der Bund und das Land Nordrhein-Westfalen nicht einigen konnten. Gleichwohl stellten der Bund und die Länder zusammen insgesamt drei Milliarden DM als Anpassungshilfen für die Jahre 1983 bis 1985 bereit.

Auf die Krise der deutschen Schiffbauindustrie, in der zwischen 1976 und 1981 die Produktion um ca. 40 % und die Zahl der Beschäftigten um ca. 30 % fiel, reagierte der Bund zunächst mit einem Programm, das 1979 verabschiedet wurde und bis 1981 terminiert war. Es diente der Unterstützung von Modernisierung und Diversifizierung der Produktion im Schiffbau. Zusätzlich arbeiteten Bund, Länder, Arbeitgeber und Gewerkschaften ein Strukturprogramm für die Küstengebiete aus. Auch hier bestand unter den Beteiligten ein Konsens über die Notwendigkeit der Modernisierung und Restrukturierung, so daß sich die Verhandlungen auf die Verteilung der Kosten dieser Prozesse konzentrierten.

Im Falle der Krise von AEG-Telefunken nahm die öffentliche Hand zunächst von einer Intervention Abstand. Die Umstrukturierungen wurden von den beteiligten Unternehmen und Banken in einem ersten Schritt in Eigenregie durchgeführt. Erst als im August 1982 der Konzern erneut vor erheblichen Zahlungsschwierigkeiten stand, wurden auf Veranlassung der Unternehmensleitung und der Gewerkschaften Verhandlungen mit dem Bundeskanzler und den Bundesministern für Wirtschaft und Finanzen aufgenommen, die schließlich zu einer staatlichen Kreditgarantie führten.

Die Praxis dieser kooperativen Krisenbewältigung, die hier nur an den "prominentesten" Beispielsfällen dargestellt wurde, beruht auf einem Grundkonsens der Beteiligten über die wirtschaftspolitischen Basisannahmen und über die "Spielregeln" bei der Lösung von Problemen. Dieser Konsens ist aus der kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen staatlichen Institutionen und den Vertretern von Arbeitgebern und Arbeitnehmern erwachsen, die auch nach dem Auseinanderbrechen der Konzertierten Aktion im Jahre 1977 nicht beendet, sondern in veränderter, zum Teil informeller Art und Weise weitergeführt wurde. So praktizierte etwa das Ministerium für Forschung und Technologie seit 1979 einen ständigen Dialog mit den Sozialpartnern und

Wissenschaftlern über die technologische Entwicklung sowie ihre wirtschaftlichen und sozialen Implikationen.

Es entspricht auch der Tradition der bundesrepublikanischen Industriepolitik, daß der Staat sich hier nicht als zentrale Steuerungsinstanz verhält, sondern eher Moderatorenfunktionen übernimmt. Die Tendenz, zunächst auf die Fähigkeit der Organisationen der Wirtschaft (Unternehmen, Banken, Gewerkschaften) zur Lösung der Probleme zu setzen, anstatt direkte Subventionen, Kreditgarantien oder Kredite zu geben, sowie für ausgewogene Lösungen auch zugunsten der betroffenen Arbeitnehmer zu sorgen, ist auffallend. Darüber hinaus beschränkt sich der Staat, d.h. der Bund wie die Länder in der Regel auf begleitende Maßnahmen in Krisensektoren, die sowohl strukturpolitische als auch sozialpolitische Zielsetzungen verfolgen.

Wenn trotz dieser geringen Veränderungsfähigkeit der nationalen Industriepolitik der ökonomische Strukturwandel im allgemeinen sowie die sektoral aufgetretenen Krisen im besonderen in der Bundesrepublik dennoch - zumindest im internationalen Vergleich gesehen - gut bewältigt wurden, dann könnte dies einerseits für die Fähigkeit der Wirtschaft, "am Staat vorbei" Anpassungsprobleme zu lösen, sprechen (*Ronge*, 1980). Andererseits zeigt sich aber immer wieder, daß schließlich doch der Staat als letzte Instanz in der Krisenregulierung gefordert ist. Es spricht sicher einiges dafür, daß die besondere Form der kooperativen, staatlich-privaten Problemverarbeitung sich gesamtwirtschaftlich gesehen als effektiv erwiesen und insbesondere eine Politik gefördert hat, die dazu beitrug, den Strukturwandel nicht zu verhindern, sondern überkommene, nicht leistungsfähige Wirtschaftsstrukturen aufzulösen. Allerdings zeigen sich zunehmend regionale Ungleichgewichte sowie Folgeprobleme auf der lokalen Ebene, die durch die national ausgerichtete Wachstumspolitik nicht berücksichtigt werden. Zudem erweisen sich die begrenzten Anpassungs- und Unterstützungsmaßnahmen der zentralen Industriepolitik immer mehr als unzureichend, weil sie die gesamten Folgewirkungen im Bereich etwa der Zulieferbetriebe und auf dem Arbeitsmarkt nicht erfassen. Die geringe Flexibilität der gesamtstaatlichen Industriepolitik und die Tatsache, daß der Bund sich aus der Steuerung der industriellen Entwicklung eher zurückzieht, könnte sich somit mittelfristig als problematisch erweisen. Dies ist aber solange nicht der Fall, als auf der regionalen und lokalen Ebene Handlungspotentiale erschlossen werden können, die Chancen für eine Politikinnovation und damit eine verbesserte Strukturpolitik eröffnen.

4.1.3.2 Regionale Strukturpolitik: Förderung endogener Potentiale

Die entscheidenden innovativen Impulse für die Industriepolitik in der Bundesrepublik gingen in den letzten fünf bis sieben Jahren von den Ländern aus. Eine Erklärung für diesen Tatbestand liegt sicher darin, daß die Folgen des regional differenziert ablaufenden Strukturwandels auf der Länderebene direkter wahrnehmbar sind und die Zuständigkeit für die regionalpolitische Bewältigung der damit verbundenen Probleme primär bei den Ländern liegt. Die zum Teil recht extensive Nutzung ihrer industriepolitischen Kompetenzen für die Realisierung eigener strukturpolitischer Konzepte spricht aber auch dafür, daß die Länder einen Handlungsbedarf sehen, der vom Bund im Rahmen seiner marktorientierten Politik nicht erfüllt wird.

Schon in den 60er und 70er Jahren haben die Länder im Bereich der Landesplanung regionalpolitisch relevante Aufgaben erfüllt. In der Regel beschränkten sie sich dabei aber auf eine Koordination von Teilpolitiken, die deswegen wenig effektiv war, weil die Landesplanung als Koordinationspolitik auf die Fachpolitiken wenig Einfluß nehmen konnte ("negative Koordination"). Versuche einer Entwicklungsplanung, wie sie etwa mit dem Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 gemacht worden waren, scheiterten an der Komplexität des Ansatzes, der beträchtliche Konsensbildungs- und Vollzugsprobleme hervorrief. Als problematisch erwies sich vor allem die organisatorische und verfahrensmäßige Trennung der Raumordnungspolitik von der regionalen Wirtschaftspolitik.

Die neuesten strukturpolitischen Ansätze der Länder weichen insofern von der früheren Praxis ab, als sie sich nicht mehr auf räumliche Koordinierung beschränken, sondern auf konkrete Problemlagen bezogene, maßnahmenorientierte Handlungskonzepte darstellen. Beabsichtigt ist eine direkte Steuerung der industriellen Entwicklung - zum Teil einschließlich der damit verbundenen Folgen in anderen Politikbereichen - mit dem den Ländern verfügbaren Instrumentarium der Wirtschaftsförderung. Zusätzlich zu den bekannten Förderungsformen, insbesondere der finanziellen Unterstützung privater Investitionen, kommt dabei neuerdings den "weichen" Steuerungsinstrumenten der Beratung, Information und Kooperation eine erhöhte Bedeutung zu (*Hesse*, 1986a).

Nordrhein-Westfalen hat mit dem 1979 verabschiedeten "Aktionsprogramm Ruhr" das bislang wohl am umfassendsten angelegte strukturpolitische Programm verwirklicht (vgl. dazu *Hesse*, 1986a; *Meyer*, 1981; *Zöpel*, 1981). Es

stellte für die Zeit zwischen 1980 und 1984 ein Mittelvolumen von insgesamt 6,9 Mrd. DM bereit, die zum größten Teil vom Land, zum Teil auch vom Bund zur Verfügung gestellt wurden. Das Programm richtete sich auf die Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Struktur des Ruhrgebiets, die einerseits durch industriebezogene Maßnahmen wie die Förderung von Technologie, Innovation und Modernisierung im Unternehmensbereich, die Verbesserung des Technologietransfers zu den kleinen und mittleren Unternehmen sowie die Ausweitung der Zusammenarbeit zwischen der Privatwirtschaft und den Universitäten sowie Forschungseinrichtungen des Landes, andererseits aber auch durch begleitende Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik (u.a. Fortführung des arbeitsmarktpolitischen Programms der Bundesregierung von 1979), der Städtebaupolitik, der Grundstückspolitik ("Grundstücksfond Ruhr"), der Umweltpolitik, der Energiepolitik sowie der Kulturpolitik angestrebt wurde. Im Vergleich zu früheren Programmen (Entwicklungsprogramm Ruhr, Nordrhein-Westfalen-Programm, aber auch sektoralen Programmen wie etwa Stahlstandorteprogramm der Bundesregierung) muß das Aktionsprogramm trotz konzeptioneller Defizite und Probleme beim Vollzug als erfolgreich eingeschätzt werden (im einzelnen dazu *RISP*, 1982-1984). Das gilt weniger für die Maßnahmen, die mit den klassischen Instrumenten der finanziellen Förderung verfolgt wurden, als für die auf spezielle Problemgruppen zielenden Maßnahmen, für Formen der kollektiven Problembewältigung (besonders Grundstücksfond Ruhr) sowie für die Versuche, durch Verhandlungen und Überzeugungsarbeit "Erhaltungskartelle" aufzulösen und Veränderungsimpulse zu initiieren.

Inzwischen konzentriert sich die strukturpolitische Diskussion in Nordrhein-Westfalen stärker auf die Förderung von Technologie und Innovation. Die nordrhein-westfälische "Initiative für Zukunftstechnologien" vom Oktober 1984 zielt darauf, hochmoderne und entwicklungsfähige Technologien in ausgewählten Bereichen zu fördern, die Sozialverträglichkeit von neuen Technologien abzuschätzen und zu kontrollieren, den Technologietransfer zu kleinen und mittleren Unternehmen zu intensivieren sowie die angewandte Forschung und Entwicklung zu beschleunigen. Das Land will damit das Entwicklungspotential, das nicht zuletzt in der guten Ausstattung mit Universitäten und Forschungsinstitutionen liegt, stärker als bisher einsetzen.

Auf die Nutzung der "endogenen" Entwicklungsfaktoren richtet sich auch die Forschungs- und Technologiepolitik in Baden-Württemberg. Vorbereitet wurden die politischen Initiativen der Landesregierung durch Vorschläge

einer Sachverständigenkommission, die auf einem "Zukunftskongreß" in einem breiteren Teilnehmerkreis diskutiert wurden. Die Abstützung der Industriepolitik auf einen weitreichenden Konsens zwischen den relevanten gesellschaftlichen Gruppen hat Ähnlichkeiten mit dem Vorgehen der nordrhein-westfälischen Landesregierung bei der Vorbereitung des Aktionsprogramms Ruhr, der die Einberufung einer "Ruhr-Konferenz" diente. Im Jahre 1984 legte die baden-württembergische Landesregierung ein Programm für die Modernisierung der Wirtschaft vor, das seinen Schwerpunkt in der Technologiepolitik hat. Im Juli 1985 wurde eine Gesamtkonzeption der Technologiepolitik beschlossen, die das Innovationsförderungsprogramm von 1976 weiterentwickelte. Dabei wird jetzt besonderes Gewicht auf den Technologietransfer, die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Grundlagenforschung und anwendungsorientierter Forschung, die Stärkung der firmenübergreifenden Zusammenarbeit, die Weiterentwicklung der technologischen Infrastruktur sowie die Schaffung neuer Forschungseinrichtungen gelegt. Eine intensive Abstimmung mit anderen Politiken wird beabsichtigt. Darüber hinaus soll die Kooperation mit der Wirtschaft und der Wissenschaft (Gesprächskreis Wirtschaft und Wissenschaft), mit den Kammern und mit den Verbänden erweitert werden. Eines der wichtigsten Elemente der neuen baden-württembergischen Technologiepolitik ist die Technologieberatung, die durch zahlreiche Verbindungsstellen bei den Kammern, Verbänden und Hochschulen des Landes (z.B. neue Beratungszentren für Mikroelektronik an den Fachhochschulen Furtwangen, Heilbronn und Ulm) bereitgestellt werden soll. Die Einrichtung von Forschungsparks sowie Zentren für Technologiegründer sind weitere Maßnahmen in diesem Bereich.

Weniger spektakulär, aber kaum weniger erfolgreich, stellt sich die Wirtschaftsförderung in Bayern seit den 70er Jahren dar. Der leistungsfähige Münchener Raum sowie eine Anzahl wachstumsstarker Zentren haben bereits in der Vergangenheit gute Standortvoraussetzungen geboten, die von der Wirtschaftspolitik der Landesregierung in den Vordergrund gestellt worden waren. Ein jährliches Wachstum von durchschnittlich 2,7 % (bei 2,1 % im Bundesdurchschnitt) zwischen 1971 und 1983 ist Indikator für eine positive Entwicklung der bayrischen Wirtschaft. Inzwischen ist allerdings erkannt, daß die kleinen und mittelständischen Betriebe, vor allem, wenn sie in strukturschwachen Gebieten liegen, das vorhandene Forschungspotential der Universitäten und Forschungsinstitute nur wenig nutzen. Daher werden neuerdings auch in diesem Land mehr Anstrengungen im Bereich der Tech-

nologiepolitik unternommen (z.B. Wagniskapitalfond für neue Technologien, Forschungs- und Entwicklungsparks als aktuelle Projekte).

Auch in anderen Bundesländern wurde die Forschungs- und Technologiepolitik als neuer Schwerpunkt der regionalen Strukturpolitik entdeckt. Am weitesten fortgeschritten sind die Bemühungen in Berlin, wo neben den wie bisher reichlich vorhandenen Sondersubventionen des Bundes nunmehr über ein neu gegründetes Innovations- und Gründerzentrum an der Technischen Universität verfügt werden kann. Zum Teil versucht man in den Ländern, sich aus den Prioritätensetzungen der nationalen Politik zu lösen (insbesondere Bremen). In den CDU-regierten norddeutschen Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein herrscht nach wie vor eine eher defensive Haltung vor. Die dortigen Landesregierungen vertrauen auf die Marktwirtschaft - und auf den Standortanreiz durch billige Grundstücke - und kritisieren den Subventionswettlauf unter den Bundesländern (Niedersachsens Wirtschaftsministerin Beuel, in: Die Zeit, 13. Juni 1985). Hessen und Rheinland-Pfalz setzen auf den Ausbau der vorhandenen Kapazitäten und Potentiale, fördern dabei aber auch den Technologietransfer, vor allem in den strukturschwachen Gebieten. Lediglich die saarländische Landesregierung sieht nach wie vor wegen der Stahlkrise und wegen der Abhängigkeit von Zuweisungen des Bundes und aus dem EG-Fond wenig Handlungsspielräume für eine eigene Wirtschaftspolitik, die sich nur auf die im Land vorhandenen Kräfte stützt.

Innerhalb einzelner Länder werden neuerdings regionalisierte Strategien favorisiert. Damit kommt regionalen Stellen unterhalb der Landesebene eine wachsende Bedeutung zu. Es ist zu erwarten, daß sich hieraus eine Auflösung etablierter Verwaltungsroutinen bei der Förderung der Industrie ergibt, wenn Verteilungsentscheidungen stärker an die konkreten Problemlagen und Bedürfnisse der örtlichen und regionalen Wirtschaft angepaßt werden.

Die Initiativen der Länder sind insofern von Bedeutung, als die Anpassung der Regionalpolitik im Bereich der Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" zwar in Gang ist, aber nur zögernd vorankommt. 1981 wurde zunächst die Neuabgrenzung der Fördergebiete vorgenommen, die eine Verringerung der einbezogenen Fläche erbrachte. Eine Neuorientierung der Förderung, wie sie seit längerem gefordert wird, und deren Notwendigkeit sich aus der Tatsache ableitet, daß immer mehr Sonderprogramme eingeführt wurden, kam allerdings nicht zustande. 1983 lief ein umfangreiches Forschungsprogramm an, das Entscheidungsgrundlagen für

eine Neugestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik erbringen sollte. Im 14. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe von 1985 wurden die Fördermöglichkeiten erweitert und differenziert (*Klemmer*, 1985). Zu einer Verlagerung der Förderungsaktivitäten auf Verdichtungsräume mit Strukturproblemen konnte sich der Planungsausschuß der Gemeinschaftsaufgabe aber nicht entschließen.

Die notwendige Anpassung der regionalen Industriepolitik beschränkt sich bisher auf die von den Ländern ausgehenden Veränderungen. Die strukturpolitischen Ansätze, wie sie in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen, zum Teil auch in Bayern, entwickelt wurden, sind Versuche einer gezielten und vorausschauenden Strukturgestaltung. Im Unterschied zur Bundesebene wird die Forschungs- und Technologiepolitik in den Ländern zunehmend als Teil der Industriepolitik verstanden, die ausgewählten neuen, innovativen Branchen zugute kommen soll und die den gesamten Innovationsprozeß von der Grundlagenforschung bis hin zur Produktion und Markteinführung in die Förderung einbezieht. Daß dabei zum Teil ein Technologiefetischismus sichtbar wird, ist nicht auszuschließen. Auch scheint sich tatsächlich ein Subventionswettlauf zwischen den Gebietskörperschaften und Regionen anzubahnen, der durch die bisher praktizierten Koordinierungsverfahren in der Wirtschaftsministerkonferenz und in den Bund-Länder-Ausschüssen für sektorale Strukturpolitik, für Forschung und Technologie sowie für Mittelstand nicht verhindert werden kann. Zudem besteht die Gefahr, daß sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen in der regionalen Wirtschaftspolitik im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe einerseits und in den Ländern andererseits gegenseitig in ihrer Wirkung beeinträchtigen, vor allem dann, wenn jene vorrangig auf die strukturschwachen ländlichen Räume, diese dagegen auf die Verdichtungsräume ausgerichtet ist.

Allerdings muß dabei beachtet werden, daß sich der Charakter der Förderpolitik in den Ländern geändert hat. Zwar kommt es auch hier, wie im Bund, kaum zu einem Abbau der Subventionen. Die neue Strukturpolitik setzt aber neuartige Instrumentarien ein, die auf andere als finanzielle Verhaltensprämissen der Unternehmen ausgerichtet sind. Angestrebt wird die Verbesserung der Infrastruktur im Bereich der Technologieentwicklung, die Erleichterung der Zugangschancen zu verwertbaren Kenntnissen, die Verstärkung des Informationsflusses, die Herstellung kooperativer Beziehungen und Kontakte zwischen allen am Innovationsprozeß beteiligten öffentlichen und privaten Akteuren sowie die Schaffung von Risikoanreizen für innova-

tive Unternehmer. Die Programmdurchführung erfolgt nicht innerhalb der Ministerialverwaltung, vielmehr bedienen sich die Länder dabei selbständiger öffentlicher oder privater Organisationen (Universitäten, Forschungsinstitute, Kammern, Verbände). Unter Steuerungsaspekten ist dies insofern günstig, weil diese Institutionen über eine bessere Informations- und Wissensbasis verfügen und in einen Kooperationsverbund mit der staatlichen Verwaltung eingebunden werden können. Problematisch wird diese forcierte Industriepolitik allerdings dann, wenn sie ausschließlich am Ziel des technologischen Fortschritts ausgerichtet ist, ohne daß dabei die Sozialverträglichkeit in irgendeiner Weise Berücksichtigung findet.

Wenngleich die regionale Strukturpolitik der Länder in ihrer inhaltlichen Ausrichtung - je nach Bundesland unterschiedlich - kritisierbar ist, sind dennoch die Änderungsimpulse, die dadurch ausgelöst wurden, sowie die Anpassungsleistungen im politischen Prozeß, die Auflösung von Routinen und konservativen Verhaltensweisen beachtenswert. Auffallend ist insbesondere der zunehmende Verzicht auf hierarchische Politikformen und die Anwendung von "weichen" Instrumenten der Verhaltenssteuerung durch Information und Kooperation. Deswegen muß auch der vielfach kritisierte Wettbewerb und Konflikt zwischen den Gebietskörperschaften nicht nachteilig sein, sondern kann auf mittlere Sicht im Rahmen des kooperativen Föderalismus mit seinen territorialisierten Entscheidungsstrukturen in eine neue, den veränderten Rahmenbedingungen angepaßte, gegenseitig abgestimmte Problembewältigung führen.

4.1.3.3 Lokale Bestandspflege

Auch im Bereich der lokalen Industriepolitik sind seit etwa Mitte der 70er Jahre Anpassungsprozesse beobachtbar, die durch die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen ausgelöst wurden. War in den 60er Jahren noch die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden das wichtigste Motiv kommunaler Wirtschaftsförderung, so ist inzwischen eine deutliche Umorientierung erkennbar. Angesichts der hohen Arbeitslosigkeit, die sich vielfach in den großen Städten konzentriert, sowie des geringer gewordenen Ansiedlungspotentials steht für die Kommunen das Ziel der Erhaltung der örtlichen Arbeitsplätze im Vordergrund. Es hat sich die Überzeugung durchgesetzt, daß der Gewerbebestandspflege, d.h. der Förderung der ortsansässigen Betriebe, erhöhte Bedeutung zukommt (*Heuer*, 1985, S. 28 ff.). Dabei

geht es nicht nur um die Erhaltung von Betrieben, sondern um die Weiterentwicklung der existierenden Wirtschaftsstruktur mit den am Ort vorhandenen Möglichkeiten.

Allerdings hat es den Anschein, daß die Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung auf Bestandspflege zwar als Zielsetzung durchgesetzt ist, jedoch die entsprechende Anpassung der Organisation, der Instrumente und der Maßnahmen noch nicht vollzogen ist (*Naßmacher*, 1987). Insbesondere scheinen die Aktivitäten der Gemeinden primär von Knappheiten bestimmt zu sein: Die Knappheit der Flächen zwingt einerseits dazu, brachliegende Grundstücke wieder nutzbar zu machen, sie verhindert andererseits aber eine vorausschauende Grundstücksvorsorgeplanung. Die Knappheit von Finanzmitteln begrenzt einerseits einen Subventionswettlauf um ansiedlungswillige Betriebe, setzt aber andererseits auch einer notwendigen Förderung des innergemeindlichen Strukturwandels Schranken. Die Verknappung des Gutes "Umwelt" hat zwar Bemühungen ausgelöst, bei der kommunalen Wirtschaftsförderung auf die Umweltverträglichkeit der Unternehmen zu achten und ansässige Betriebe zu veranlassen, den Ausstoß von Emissionen zu senken. Gleichzeitig ist aber die Bereitschaft oder Fähigkeit der Gemeinden, neue Industriegebiete auszuweisen, geringer geworden. Die Personalknappheit, die wiederum durch die Finanzknappheit bedingt ist, scheint nach wie vor eine der gravierendsten Schwachstellen der kommunalen Wirtschaftspolitik zu sein (*Müller*, 1978, S. 716). Sie ist mit dafür verantwortlich, daß die neue Gewerbebestandspflege häufig auf unsicheren und unzureichenden Informationen über das Verhalten von Unternehmen beruht.

Bei den bestehenden verwaltungsinternen und -externen Restriktionen sind die Städte und Gemeinden vielfach nicht in der Lage, in alleiniger Verantwortung auf die neuen Herausforderungen zu reagieren. Soll die kommunale Wirtschaftsförderung nicht auf ein Reagieren auf Krisenerscheinungen beschränkt bleiben, sondern zu einer lokalen Strukturpolitik (*Nokielski*, 1981, S. 34) ausgeweitet werden, so bedürfen die Kommunen der Unterstützung durch das Land. Notwendig wäre dazu eine entsprechende Umstellung der Förderpolitik der Länder, die von der dezentralen Ebene zu initiieren wäre. Daß die Gemeinden und Städte eine aktivere Rolle übernehmen, dafür gibt es inzwischen einzelne Anzeichen (z.B. die Ausarbeitung von Initiativprogrammen durch Städte in Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen; vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 7.8.1986). Als Organisation zur Bündelung

lokaler Interessen kommt dabei den regionalen Planungsverbänden bzw. regionalen Verwaltungsinstitutionen eine wichtige Funktion zu.

Eine gute Chance für die Durchsetzung von Politikinnovationen im Staat-Gemeinde-Verbund durch dezentrale Anstöße besteht vor allem deshalb, weil die Kommunen, und hier wiederum in erster Linie die Städte, im Zuge des allgemeinen Strukturwandels gerade im Bereich der Wirtschafts- und Industriepolitik an Bedeutung auch für die Lösung regionaler und gesamtstaatlicher Probleme gewonnen haben (*Hesse*, 1983, S. 25 ff.). Angesichts des "unausweichlichen Scheiterns von Förderpolitiken, die nicht oder nicht ausreichend an den jeweils konkreten Bedingungen etwa einzelner Arbeitsmarktbezirke oder den regionalen und lokalen Standortbedingungen ansetzen" (*ebd.*, S. 25), kommt den Gemeinden als den für den Vollzug staatlicher Wirtschaftsförderung zuständigen Institutionen ein wachsender Stellenwert bei der problemgerechten Ausführung zu. Wenn den Kommunen damit die Möglichkeit einer aktiven Gestaltung im Politikvollzug zuwächst, wenn sie nicht mehr als passive, unpolitische Durchführungsinstanzen agieren, dann sind die Länder in stärkerem Maße auf Zusammenarbeit, auf ständigen Informationsaustausch und auf Verhandlungen angewiesen, in denen auch lokale Interessen besser zur Geltung gebracht werden können.

4.1.3.4 Auswirkungen und Grenzen der prozessualen Anpassung im Bereich der Industriepolitik

Die dargestellten Prozesse in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden im Bereich der Industriepolitik sind gegenwärtig noch im Fluß. Daher fällt es schwer, sie empirisch nachzuvollziehen. Es handelt sich um Tendenzen, die durch gegenläufige Entwicklungen überlagert, durch Beharrungskräfte und Widerstände aufgehalten sowie durch strukturbedingte "Reibungsverluste" behindert werden. Die beschriebenen Veränderungen gewinnen allerdings zunehmend an Deutlichkeit, so daß mit guten Gründen von einer Anpassung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften an die veränderten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen gesprochen werden kann.

Die Veränderungen vollziehen sich dabei nicht im Wege der Strukturreform, sondern im Prozeß der Leistungserbringung und Problemverarbeitung. Damit betreffen sie zunächst vor allem die etablierten Routinen, die Politikformen und Politikstile. Aus diesen ergeben sich dann allerdings Rück-

wirkungen auf die institutionellen Strukturen, sie hängen zudem eng mit inhaltlichen Veränderungen der Politik zusammen. Zusammengefaßt lassen sich die Anpassungen folgendermaßen kennzeichnen:

- In struktureller Hinsicht ergibt sich eine Tendenz in Richtung auf eine Dezentralisierung der Aufgabenerfüllung, die mit einer stärkeren Gewichtung der territorialen Dimension der Entscheidungsstruktur verbunden ist. Vor allem der Bund, zum Teil auch die Länder ziehen sich aus der detaillierten Steuerung der industriellen Entwicklung zurück und beschränken sich auf Rahmensetzung und Orientierungsleistungen gegenüber der dezentralen Politik. Den Ländern (im Verhältnis zum Bund) und den Gemeinden (im Verhältnis zum Land) erwachsen dadurch Handlungsspielräume für eine eigenständige, den räumlichen Besonderheiten der Problementwicklung angemessene Politikgestaltung. Zunehmend werden regionale Formen der Industriepolitik bevorzugt.
- In prozessualer Hinsicht werden Steuerungsformen durch Machtausübung, Regulierung und Kontrolle mehr und mehr zurückgedrängt durch "weiche" Steuerungsinstrumente wie Information und Überzeugen in Verhandlungsprozessen. Flexible Formen der Kooperation gewinnen an Bedeutung. In die Verhandlungssysteme werden die Adressaten der Industriepolitik ebenso einbezogen wie öffentliche und halbstaatliche Stellen. In diesen regionalisierten Kontaktnetzen steigt die Chance für eine territorial koordinierte Politik.
- In inhaltlicher Hinsicht wird zumindest in einzelnen Bundesländern eine regionalisierte Strukturpolitik erkennbar, die auf die stärkere Nutzung der regionsinternen Entwicklungspotentiale gerichtet ist. Diese überlagert die marktorientierte Politik der Bundesregierung. Beide Ebenen haben dabei die Beschleunigung des notwendigen Strukturwandels zum Ziel. Durch die lokale Politik der Bestandspflege und der Arbeitsplatzsicherung wird versucht, die Folgen des Strukturwandels "abzufedern".

Eine prozessuale Anpassung hat zwar den Vorteil einer hohen Flexibilität und Reagibilität auf Veränderungen. Da sie nicht durch institutionelle Reformen abgesichert und stabilisiert ist, sondern lediglich die Politikformen und -stile betrifft, beinhaltet sie allerdings auch die Gefahr, an verfestigten Strukturen zu scheitern und auf eine politische Symbolik reduziert zu werden. Deswegen ist es schwierig, bestehende Subventionsformen abzubauen, deshalb sieht sich die Wirtschaftsförderung immer wieder gezwungen, programmwidrige, d.h. den aufgestellten Prioritäten und Selektionskriterien widersprechende Leistungen zu vergeben. Daher ist es möglich, daß die neuen

Ansätze der Industriepolitik in der Bundesrepublik durch die traditionelle, wenig problemadäquate Subventionspolitik in ihrer Wirksamkeit beeinträchtigt wird, daß sie immer wieder durch neue "Kriseninterventionen" unterlaufen und daß die Anpassung dadurch verzögert wird, daß problemerzeugende Tendenzen konserviert werden und schließlich die Krise in verschärfter Form offen zum Ausbruch kommt.

Die faktische Dezentralisierung der Industriepolitik beinhaltet darüber hinaus die Gefahr, daß die Wachstumsindustrien gerade in die Räume mit starker Wirtschaftskraft gelenkt werden, während strukturschwache Regionen und alte Industriereviere in der interregionalen Konkurrenz nicht mithalten können. Auf diese Tendenzen wird in der Bundesrepublik immer wieder hingewiesen. Aber weder wird bislang eine Abstimmung der Regionalpolitiken zwischen den Ländern praktiziert, noch sah sich der Bund zu einer stärkeren Steuerung und Koordinierung veranlaßt. Dies hat seine Berechtigung, solange die Länder sich vorrangig auf die Förderung der "endogenen" Potentiale beschränken und nicht versuchen, im Wettlauf mit anderen Regionen Industrien von außen zu attrahieren. Für die lokale Politik der Bestandspflege scheint sich dieses Problem in geringerem Maße zu stellen, da die Möglichkeiten des Angebotes von Vergünstigungen für die Industrie begrenzt sind oder die Städte weniger bereit sind, diese zu gewähren.

Auch ist insofern vor einer umstandslosen Begrüßung von Dezentralisierungstendenzen zu warnen, als diese zum Teil nicht erfüllbare Erwartungen an die regionalen und lokalen Institutionen geweckt haben. Vor allem die z.T. fast euphorischen Vorstellungen der Möglichkeiten einer lokalen Struktur- und Beschäftigungspolitik, die im Rahmen der Dezentralisierungsdiskussion entstanden sind, erwiesen sich als nicht unproblematisch, zumal dann, wenn diese in der Praxis in Großprojekte wie Technologieparks oder dergleichen umgesetzt werden sollten.

Gegenüber diesen potentiellen oder aktuellen Nachteilen einer Dezentralisierung und Regionalisierung der Industriepolitik im Wege der prozessualen Anpassung müssen allerdings die Vorteile einer hohen Flexibilität des Systems herausgestellt werden. Durch die Differenzierung der Problemlösungsansätze auf der Bundes-, Landes- und Kommunalebene wird die einseitige und dogmatische Fixierung auf bestimmte wirtschaftspolitische Lösungsversuche verhindert. Ausgesprochen marktorientierte Politiken, die im wesentlichen auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Produktion setzen, werden auf Bundesebene praktiziert, während gleichzeitig die Länder

interventionsstaatliche Strategien der Strukturpolitik verfolgen. In Ergänzung zur generellen Wachstumsförderung durch die nationale Industriepolitik können letztere auf spezifische regionale und sektorale Probleme ausgerichtet sowie in direkter Kooperation mit Unternehmen und Gewerkschaften implementiert werden. Es sind also weniger spezifische Politikinhalte, die die Industriepolitik in der Bundesrepublik gegenüber anderen Ländern auszeichnen, sondern die Tatsache, daß in den territorial verflochtenen Strukturen flexible Reaktionen auf Problementwicklungen und immer wieder neue Anpassungen an veränderte Situationen möglich sind.

4.1.4 Zwischenergebnis

Von Industriepolitik als einem eigenständigen Politikbereich wird in der Bundesrepublik erst in jüngster Zeit gesprochen, ohne daß geklärt wäre, welche staatlichen Tätigkeiten im einzelnen hierunter zu fassen sind. Die Teilaufgaben, die unmittelbar auf die Förderung und Beeinflussung der industriellen Entwicklung gerichtet sind, sind zersplittert und unterschiedlichen Kompetenzbereichen zugeordnet. Die Zuständigkeitsaufteilung auf die Gebietskörperschaften zeichnete sich bis Mitte der 60er Jahre durch Kompetenzüberschneidungen bei geringer Koordinierung aus. Wegen der Zuständigkeit des Bundes für die Steuergesetzgebung und für die allgemeine Wirtschaftspolitik ergab sich ein Übergewicht des Bundes bei der indirekten Förderung. Die Länder waren vor allem für die regionale Strukturpolitik zuständig, die allerdings schon frühzeitig durch Bundesprogramme mitgestaltet wurde. Die Gemeinden verfügten über eine Reihe von Instrumenten zur Attrahierung von Unternehmen, von denen die Bereitstellung günstiger Grundstücke und Steuererleichterungen in der Wachstumsphase die wirkungsvollsten waren. Nach der Rezession von 1966/67 war insofern eine Zentralisierung zu beobachten, als die Versuche der vertikalen Koordinierung (Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur", gemeinsame Forschungsförderung) in Verbindung mit der Praxis der Globalsteuerung und der Einrichtung von Formen der Konzertierung staatlicher und privatwirtschaftlicher Interessen ("Konzertierte Aktion") die Gewichte zum Bund verschoben.

Trotz der Koordinierungsversuche und der Ansätze einer hierarchischen Planung in Teilbereichen der Wirtschaftsförderung waren die Prozesse der Leistungserbringung und Problemverarbeitung durch komplementäre Pro-

gramme und durch Konkurrenzen zwischen den Gebietskörperschaften gekennzeichnet. Die Steuerungsversuche durch den Bund oder durch die Länder wurden faktisch in Formen der kooperativen Problemverarbeitung im Konsens zwischen den Gebietskörperschaften übergeführt. Je mehr der Wettbewerb zwischen den Trägern der Wirtschaftsförderung problematisch wurde, weil sich Maßnahmen gegenseitig konterkarierten, desto häufiger wurden Bestrebungen, die Koordination zwischen den Gebietskörperschaften zu verbessern. Dies war allerdings nur im Bereich der Wachstumspolitik zeitweise erfolgreich, die routinemäßige Konsensfindung war hingegen für die Realisierung einer selektiven Strukturpolitik wenig geeignet. Durch die schrittweise Verdichtung eines Kommunikationsnetzes zwischen den an der Industriepolitik beteiligten Organisationen sind allerdings die Voraussetzungen für eine ständige Diskussion der konzeptionellen Grundlagen der Wirtschaftsförderung geschaffen, die die Basis für Politikänderungen darstellt.

Inhaltlich gesehen bestand die Industriepolitik in der Bundesrepublik zunächst im wesentlichen aus wenig abgestimmten ad-hoc-Maßnahmen. Der Schwerpunkt lag auf der regionalen Wirtschaftsförderung, der Förderung von Industriezweigen mit besonderen Anpassunsproblemen sowie der generellen Förderung der Kapitalbildung. Ziel war der Aufbau einer stark exportorientierten, international konkurrenzfähigen Wirtschaft. Ab 1967 wurde die keynesianische Makro-Steuerung unter Einbeziehung der Länder und Gemeinden dominant. Generell erfolgte eine schrittweise Ausdehnung der direkten Finanzhilfen an die Industrie, ohne daß mit diesen klar formulierte strukturpolitische Zielvorstellungen verbunden gewesen wären. Die geringe Flexibilität der sektoralen Wirtschaftsförderung und die abnehmende Selektivität der regionalen Wirtschaftspolitik wurden vor dem Hintergrund der veränderten Problemstellungen in den 70er Jahren zunehmend kritisiert.

Seit spätestens Mitte der 70er Jahre haben sich die Rahmenbedingungen für die Industriepolitik in der Bundesrepublik in ähnlicher Weise wie in den anderen westlichen Industriestaaten geändert. Bei allgemein nachlassendem Wachstum werden zunehmend strukturelle Probleme der Wirtschaft erkennbar. Sie konzentrieren sich sowohl sektoral (Stahlbranche, Schiffbau, Textilindustrie) wie regional und betreffen insbesondere die alten Industrieregionen sowie die Küstengebiete. Wegen der Wirkungslosigkeit der keynesianischen Globalsteuerung verliert die Konjunkturpolitik des Bundes an Bedeutung und wird durch zunehmende konzeptionelle Unsicherheiten beein-

trächtigt. Der Staat verliert generell an Handlungsspielraum in der Industriepolitik.

In Reaktion auf diese Entwicklungen kam in der Bundesrepublik eine Diskussion in Gang, die sich kritisch mit den theoretischen Annahmen, den Handlungskonzepten und Instrumenten der Industriepolitik auseinandersetzt. Sie ist geprägt durch die Kontroverse zwischen Vertretern einer aktiven Strukturpolitik und Befürwortern einer marktorientierten Politik, die auf strukturgestaltende Interventionen verzichtet und bei der sich der Staat auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen beschränkt. Der dabei formulierte Änderungsbedarf betraf vorwiegend die Politikinhalte und Verfahren (Verhältnis Staat-Wirtschaft), institutionelle Reformen wurden hingegen nicht gefordert bzw. die Auseinandersetzungen mit ihnen von der industriepolitischen Diskussion abgetrennt (Diskussion um den Finanzausgleich). Selbst über die inhaltliche Ausrichtung der Industriepolitik herrschte eher Unsicherheit als Klarheit.

Institutionelle Reformen waren daher nicht zu erwarten. Zu beobachten sind jedoch Anpassungsprozesse in den Routinen der Leistungserbringung und Problemverarbeitung. Während sich die zentralstaatliche Industriepolitik als unflexibel zeigt, der Bund zunehmend auf eine Steuerung der industriellen Entwicklung verzichtet und allenfalls gezwungenermaßen bei der Krisenregulierung zugunsten von in Schwierigkeiten geratenen Unternehmen oder Branchen interveniert, ergeben sich innovative Ansätze auf der Länder- und Gemeindeebene. Insbesondere die Länder nutzen den ihnen zugewachsenen Handlungsspielraum für die Durchführung einer aktiven Strukturpolitik (z.B. Nordrhein-Westfalen: Aktionsprogramm Ruhr, Innovations- und Technologieförderung; Technologiepolitik in Baden-Württemberg und in Bayern), die auf die stärkere Förderung der regionsinternen Potentiale zielt. Strukturell ergibt sich daraus eine beträchtliche Aufwertung regionaler Formen der Industriepolitik. Die Gemeinden wirken neuerdings mehr in Richtung auf eine Bestandssicherung und Strukturverbesserung als auf die Anwerbung von Unternehmen von außerhalb ihres Gebietes.

Die prozessuale Anpassung der Industriepolitik hat traditionelle Formen der Politik nicht vollständig verdrängt. Diese werden aber zunehmend durch veränderte Routinen, flexible Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gebietskörperschaften und neue Politikstile überlagert. Dabei werden "weiche" Steuerungsinstrumente wie Überzeugen, Verhandeln, Informieren verstärkt angewandt. Die Länder und Gemeinden, erstere als Träger der regionalen

Strukturpolitik, letztere als Vollzugsinstanzen mit der Möglichkeit, staatliche Vorgaben den örtlichen Bedingungen entsprechend zu gestalten, werden aufgewertet. Als Tendenz ist eine Dezentralisierung und Territorialisierung der Industriepolitik zu beobachten. Inhaltlich wird die marktorientierte Ordnungspolitik des Bundes durch regionalisierte Strukturpolitiken zur Förderung und Gestaltung des Strukturwandels und durch lokale wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur "Abfederung" der Folgeprobleme des Strukturwandels ergänzt. Gerade in der Tatsache, daß ordnungspolitische Ansätze wie aktive Strukturpolitiken gleichermaßen realisiert werden können und sich die Gewichte zwischen beiden Handlungsstrategien je nach konkreter Problemlage verändern können, liegt ein entscheidender Hinweis für die Anpassungsflexibilität, die die bundesrepublikanische Staatsorganisation bietet.

4.2 Sozialpolitik

Deutschland ist unter den westlichen Wohlfahrtsstaaten das Land, in dem am frühzeitigsten mit dem Aufbau eines staatlichen Leistungssystems zur Sicherung der individuellen Einkommen begonnen wurde (zur Geschichte vgl. *von Bruch*, 1985; *Henschel*, 1983; *Zöllner*, 1981). Die sozialpolitischen Initiativen in den 80er Jahren des letzten Jahrhunderts unter Bismarck waren beispielgebend für die Sozialpolitik in zahlreichen anderen westeuropäischen Ländern (*Alber*, 1982, S. 138 *ff.*). Nach dem 1. Weltkrieg wurde das System der sozialen Sicherung weiterentwickelt, zu den bestehenden staatlichen Leistungen kamen insbesondere die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung hinzu (1927). Die Bedeutung der Sozialpolitik in der Weimarer Republik kommt nicht zuletzt darin zum Ausdruck, daß die Reichsverfassung ausdrücklich sozial- und gesellschaftspolitische Leitsätze enthielt.

Nach 1945 versuchte zunächst der Kontrollrat der Alliierten, die soziale Sicherung in Deutschland grundlegend neu zu ordnen. Uneinigkeit unter den Besatzungsmächten verhinderte allerdings die Reformbestrebungen. Nicht viel besser erging es später den Parteien im Deutschen Bundestag, die sich ebenfalls nicht auf eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des sozialpolitischen Leistungssystems, das sich in der historischen Entwicklung zunehmend ausdifferenziert hatte, einigen konnten (*Hockerts*, 1980). Gesetzlich geregelte Reformen beschränkten sich auf die Bereiche der Rentenversicherung, der Familienbeihilfen und der Sozialhilfe (vgl. Übersicht 1). Die Insti-

Übersicht 1: Grundlegende sozialpolitische Gesetze in Deutschland

Sozialpolitischer Bereich	1880-1918	1918-1933	1933-1945	1945-1980
Sozialversicherung	1883: Gesetz, betr. die Krankenversicherung der Arbeiter 1884: Unfallversicherungsgesetz 1889: Gesetz, betr. die Invaliditäts- und Altersversicherung 1911: Reichsversicherungsordnung	1923: Reichsknappschaftsgesetz 1927: Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung	1938: Gesetz über die Altersversorgung für das deutsche Handwerk	1957: Neuregelungsgesetze der Rentenversicherung 1957: Altershilfe für die Landwirte 1969: Arbeitsförderungsgesetz 1972: Rentenreformgesetz
Fürsorge und Sozialhilfe		1922: Jugendwohlfahrtsgesetz 1924: Grundsätze über öffentliche Fürsorgeleistungen		1961: Bundessozialhilfegesetz 1961: Gesetz für Jugendwohlfahrt 1975: Sozialgesetzbuch - Allg. Teil
Familienunterstützung			1935: Verordnung über die Gewährung von Kinderbeihilfen an kinderreiche Familien	1954: Kindergeldgesetz

tutionen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik sind deshalb vielfach noch durch historisch bedingte Besonderheiten geprägt und weisen eine hohe Kontinuität auf.

Auch die sozialpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik ist durch Kontinuität geprägt. Nachdem die durch den Krieg verursachten Notlagen und sozialen Benachteiligungen bewältigt waren (Bundesversorgungsgesetz zur Entschädigung von Opfern des Kriegs; Lastenausgleichsgesetz zur Entschädigung von Vermögensverlusten), wurden die Strukturen der staatlichen Sozialpolitik nach und nach wieder restauriert. Der wirtschaftliche Aufschwung ermöglichte dabei eine Erweiterung der Leistungen sowie die Einbeziehung zusätzlicher Bevölkerungsgruppen in den Kreis der Leistungsberechtigten. Sowohl die etablierten institutionellen Strukturen als auch die Expansion der Leistungen trugen zu einer Entpolitisierung sozialpolitischer Probleme bei.

Das änderte sich dann in der zweiten Hälfte der 70er Jahre. Die Sozialpolitik der 50er und 60er Jahre beruhte auf der Annahme, daß ein anhaltendes Wirtschaftswachstum die notwendigen Ressourcen für die Bereitstellung sozialpolitischer Leistungen garantiere und soziale Not allenfalls noch konjunkturell bedingt, d.h. wegen Arbeitslosigkeit, anwachsen könne. Diese Voraussetzungen wurden in den 70er Jahren fragwürdig. Der Rückgang des ökonomischen Wachstums führte zusinkenden Einkünften der Träger der Sozialleistungen, gleichzeitig stieg die strukturell bedingte Arbeitslosigkeit und damit der Bedarf an Leistungen der staatlichen Sozialpolitik. Hieraus resultierte nicht nur eine ausgesprochene Repolitisierung der Sozialpolitik, die mit einer anhaltenden Diskussion um die Krise des sozialen Netzes bzw. des Wohlfahrtsstaates verbunden ist. Es lassen sich zugleich Veränderungen im Verhältnis von zentralen und dezentralen Gebietskörperschaften feststellen, ohne daß diese durch institutionelle Reformen bedingt wären. Im folgenden ist deshalb zu untersuchen, inwieweit in der Sozialpolitik der Bundesrepublik die institutionell bedingten Handlungsprobleme durch diese Veränderungsprozesse abgebaut werden konnten.

4.2.1 Sozialpolitik bis Mitte der 70er Jahre

a) Institutionen

Wie in anderen Politikbereichen waren es auch im Bereich der Sozialpolitik die Gemeinden, die unmittelbar nach dem Zusammenbruch des nationalsozialistischen Staates sich der dringendsten Bedürfnisse der Bevölkerung annahmen. Die örtlichen Leistungsträger der Sozialversicherungen bestanden jedoch weiter und konnten eine Versorgung gewährleisten, die allerdings wegen fehlender Finanzmittel eingeschränkt werden mußte. Das alte Recht der Sozialversicherung blieb zunächst in Kraft, so daß eine kontinuierliche Betreuung der Versicherten gewährleistet war. Gleichzeitig war auf diese Weise gesichert, daß die sozialpolitischen Institutionen, wie sie vor dem Krieg bestanden hatten, entweder weiterexistierten oder wiederhergestellt werden konnten.

Die institutionellen Strukturen im Bereich der Sozialpolitik der Bundesrepublik lassen in ihrer Vielfältigkeit und Unübersichtlichkeit das Fehlen einer tiefgreifenden Modernisierung, die nach dem 2. Weltkrieg geplant, aber niemals verwirklicht worden war, erkennen. Ihr herausragendes Merkmal ist die starke Fragmentierung der Leistungserbringung.

Die gesetzlichen Grundlagen der Sozialpolitik werden vom Bund erlassen, wobei die Länder im Bundesrat mitwirken, da die Verwaltung der Sozialleistungen (mit einigen Ausnahmen) in ihren Kompetenzbereich fällt. Für die Konzipierung der Sozialpolitik ist im wesentlichen die Bundesregierung zuständig. Die Länderregierungen haben politische Gestaltungsmöglichkeiten in ihrem Zuständigkeitsbereich für die Familien-, Gesundheits-, Bildungs- und Wohnungspolitik und können bundespolitische Maßnahmen ergänzen. Der Spielraum für eine autonome Sozialpolitik auf der Länderebene ist jedoch begrenzt, vorrangig sind die Länder für den Vollzug von Leistungsprogrammen, die auf Bundesebene beschlossen werden, zuständig (ausführlich dazu *Schreyer*, 1983, S. 22 ff.; *Zacher*, 1980). Allerdings werden nur die aus Steuermitteln finanzierten Sozialleistungen von der staatlichen Verwaltung erbracht. Die Sozialversicherung wird von rechtlich verselbständigten selbstverwalteten Institutionen getragen, in deren Organen die Vertreter von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an den Entscheidungen mitwirken.

Über die Besetzung der Selbstverwaltungsorgane in der Sozialversicherung gab es nach der Gründung der Bundesrepublik heftige Auseinandersetzungen

zwischen den Arbeitgebern und den Gewerkschaften bzw. innerhalb des Bundestages zwischen der Regierungskoalition und der oppositionellen SPD. Gewerkschaften und Sozialdemokraten forderten eine Zwei-Drittel-Mehrheit der Versicherten, wie sie in der Krankenversicherung vor 1933 bestanden hatte. Die Regierung setzte sich jedoch schließlich mit ihrem Vorschlag einer paritätischen Besetzung durch. Seither wählen die Versicherten und die Arbeitgeber alle sechs Jahre ihre Vertreter in den Selbstverwaltungsgremien. Diese entscheiden im Rahmen der Gesetze über die Verwaltung und Geschäftsführung, etwa über die Anlage von Kapitalvermögen, über den Bau von Krankenhäusern und Heimen für Rehabilitation und über die Beitragsstruktur. Die Selbstverwaltung unterliegt der Rechtsaufsicht des Bundes; in einzelnen Verwaltungsangelegenheiten (Haushalt, Kapitalanlagen, Erstellung von Satzungen) steht dem Bund ein Mitwirkungsrecht zu. Im Bereich der Arbeitsverwaltung wirken Repräsentanten der Gemeinden mit, die auf Vorschlag der Aufsichtsbehörde bestellt werden. Hieraus ergibt sich eine enge Verflechtung zwischen staatlichen Stellen und den Institutionen der Selbstverwaltung im Bereich der Entscheidungsstruktur.

Die Untergliederung der Sozialversicherungsträger weist eine Uneinheitlichkeit auf, die sich nur aus der geschichtlichen Entwicklung erklären läßt. Die vier Zweige der Versicherung für Alter, Krankheit, Unfall und Arbeitslosigkeit sind organisatorisch getrennt. Innerhalb dieser Versicherungszweige gibt es berufsständische oder auf Wirtschaftszweige spezialisierte Leistungsträger, zum Teil bestehen besondere Organisationen für Angestellte und Arbeiter. Die territoriale Organisation ist ebenfalls sehr unterschiedlich, insbesondere sind die räumlichen Abgrenzungen der Zuständigkeitsbereiche nicht einheitlich und decken sich in den seltensten Fällen mit den Grenzen der Gebietskörperschaften der Bundesrepublik (vgl. Übersicht 2).

Die Finanzierung der Sozialversicherung erfolgt durch Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer (die Unfallversicherung wird ausschließlich durch die Arbeitgeber finanziert). Der Bund trägt durch Zuschüsse zur Dekkung der Kosten der Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung bei. Die Höhe der Zuschüsse hängt dabei vom aktuellen Finanzbedarf ab und weist über die Jahre erhebliche Schwankungen auf (vgl. *Lampert*, 1980, S. 248 und 263). Das Kindergeld und die Versorgung der Kriegsopfer werden vom Bund finanziert, die Mittel für Ausbildungsförderung und für das Wohngeld werden gemeinsam von Bund und Ländern aufgebracht.

Übersicht 2: Die wichtigsten Institutionen im Bereich der Sozialpolitik in der Bundesrepublik

		bundesweite Organisation	landesweite Organisation	lokale Organisation	Finanzierung
SOZIALVERSICHERUNG	Rentenversicherung	Bundesverband der Rentenversicherungen Bundesversicherungsamt (Aufsicht) Bundesbahnvers.-Anstalt Seekasse, Bundesanstalt für Angestellte Bundesknappschaft	Landesversicherungsanstalten	-	Beiträge Arbeitgeber und Arbeitnehmer (+ Bundeszuschüsse)
	Krankenversicherung	Bundesverbände der Krankenkassen, Kassenärztl. Bundesvereinigungen, Bundesmin. (Aufsicht)	Ersatzkassen Landwirtschaftliche Krankenkassen Landesverbände der Krankenkassen Kassenärztl. Vereinigung	Ortskrankenkassen Betriebskrankenkassen Innungskrankenkassen	Beiträge Arbeitgeber und Arbeitnehmer (geringe Bundeszuschüsse)
	Unfallversicherung	Bundesanstalt für Arbeit, Bund Bundesverbände der Unfallvers. Bundesversicherungsamt (Aufsicht)	Länder landwirtschaftl. und gewerbl. Berufsgenossenschaften Gemeindeversicherungsverbände Feuerwehrunfallvers.-kassen	6 zu Versicherungsträgern erklärte Gemeinden	Beiträge Arbeitgeber (Zuschüsse von Bund und Ländern
	Arbeitslosenversicherung	*Bundesanstalt für Arbeit, Bundesmin. (Aufsicht)*	*Landesarbeitsämter (9)*	*Arbeitsämter und Nebenstellen*	*Beiträge Arbeitgeber u. Arbeitnehmer (+ Bundeszuschüsse)*
STAATL. TRANSFERZAHLUNGEN	Kindergeld	Bundesanstalt für Arbeit	Landesarbeitsämter	Arbeitsämter und Nebenstellen	Bund
	Kriegsopferversorgung	-	Landesversorgungsämter	Versorgungsämter	Bund
	Lastenausgleich	Bundeslastenausgleichsamt	Landesausgleichsämter	-	Sonderabgaben + Bund und Länder
	Ausbildungsförderung	*Bundesverwaltungsamt*	*Landesämter für Ausbildungsf.*	*Ämter für Ausbildungsförderung*	*Bund (65 %), Länder (35 %)*
	Wohngeld	-	-	Landkreise, Städte (nach Landesrecht)	Bund (50 %), Länder (50 %)
SOZIALHILFE (einschl. SOZIALE DIENSTE) und JUGENDHILFE			Landeswohlfahrtsverbände (Bad.-Württ., Hessen) Landesminister (Saarland, Bremen, Berlin) Landesamt (Niedersachsen, Schlesw.-Holstein, Hamburg, Rh.-Pfalz) Landschaftsverbände (NRW) Bezirksregierung (Bayern) (nach Landesrecht)	Kreise, kreisfreie Städte (seit 1961)	Länder, kreisfreie Städte, Landkreise (nach Landesrecht)

Die Sozialhilfe ist wie die übrigen sozialpolitischen Leistungen durch Bundesgesetz geregelt, das den Leistungskatalog und seine Ausgestaltung bestimmt. Sie ist jedoch institutionell von der Sozialversicherung getrennt. Bis 1961 galt noch das Fürsorgerecht von 1924, wonach die Gemeinden Träger der Sozialhilfe waren. Seit dem Erlaß des Bundessozialhilfegesetzes werden die Leistungen der Sozialhilfe von den Kreisen und den kreisfreien Städten erbracht. Die Höhe der Leistungen orientiert sich dabei an Regelsätzen, die die Länder festsetzen. Die Kreise können allerdings die ihnen zugehörigen Gemeinden oder Gemeindeverbände zur Durchführung ihrer Aufgaben heranziehen. Aufgaben mit überörtlicher Bedeutung und mit hohem Schwierigkeitsgrad (z.B. Hilfen für Behinderte, Heime) werden von den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe erledigt, die durch Landesrecht bestimmt werden.

Die Finanzierung der Sozialhilfe erfolgt durch die Länder sowie die Kreise und kreisfreien Städte, wobei die Kreise ihre Aufwendungen über die Kreisumlage finanzieren, d.h. faktisch die kreisangehörigen Gemeinden belasten. Der Bund trägt in begrenztem Umfang (ca. 1 %) durch Zuweisungen und Erstattungen, die er für bestimmte Sozialhilfeleistungen gewährt, zur Finanzierung bei. Die Lastenaufteilung zwischen den Ländern und den örtlichen Trägern wird durch Landesgesetz geregelt und weist starke Unterschiede unter den Ländern auf. Daraus ergeben sich große Differenzen in der Belastung der kommunalen Haushalte. Insbesondere die Kommunen in Baden-Württemberg, Hessen und Nordrhein-Westfalen finanzieren mit über 90 % einen recht hohen Anteil der Sozialhilfekosten, während die Belastung der Kommunen im Saarland, in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein vergleichsweise niedrig ist (vgl. Tab. 10; zu den Einzelheiten der Finanzaufteilung: *Prinz*, 1983).

In diesen Angaben ist allerdings nur ein Teil der sozialpolitischen Aufgaben der Kreise und Gemeinden erfaßt. Daneben erstellen die Kommunen einen beträchtlichen Teil der Infrastruktureinrichtungen, die Voraussetzung für die Erbringung von Sozialleistungen und sozialen Diensten sind. Hierzu gehören etwa Einrichtungen für Behinderte, Unterkünfte für Obdachlose, Altenheime, Krankenhäuser und Kindergärten, die sich häufig in kommunaler Trägerschaft befinden. Darüber hinaus kommt ihnen die Aufgabe zu, Entscheidungen über öffentliche wie private Einrichtungen im Rahmen der Entwicklungsplanung zu koordinieren und so zu steuern, daß ein ausreichendes und räumlich ausgewogen verteiltes Leistungsangebot für die Bürger vor-

Tab. 10: Aufteilung der Sozialhilfeausgaben* zwischen Ländern und Gemeinden (%)

Bundesland	1975		1979	
	Landes-anteil	Kommunal-anteil	Landes-anteil	Kommunal-anteil
Schleswig-Holstein	52,2	47,8	54,7	45,3
Niedersachsen	57,0	43,0	68,3	31,7
Nordrhein-Westfalen	1,4	98,6	2,8	97,2
Hessen	1,7	98,3	7,5	92,5
Rheinland-Pfalz	28,6	71,4	31,0	69,0
Baden-Württemberg	4,5	95,5	6,1	93,9
Bayern	13,5	86,5	16,6	83,5
Saarland	48,3	51,7	53,5	46,5

* Nettoausgaben abzüglich unmittelbarer Einnahmen

Quelle: Prinz, 1983, S. 450

handen ist. Seit der Bund und die Länder in den 50er und 60er Jahren zunehmend dazu übergegangen sind, in eigenen Programmen Versorgungsstandards festzulegen und durch finanzielle Zuweisungen die lokalen Entscheidungen bei der Erstellung der sozialen Infrastruktur zu beeinflussen, kann allerdings von einer Automomie der Kommunen in diesem Bereich nicht mehr die Rede sein.

Im Unterschied zur staatlichen Sozialpolitik, die in Form von Einkommensleistungen an die Bedürftigen und Berechtigten erbracht wird, ist die kommunale Sozialpolitik dadurch charakterisiert, daß hier u.a. persönliche Dienste geleistet werden. Beratung, Betreuung, Behandlung und Pflege sind Tätigkeiten, die, da sie den unmittelbaren Kontakt mit dem Empfänger erfordern, nur im lokalen Bereich stattfinden können (*Keim*, 1983, S. 64). Sie richten sich auf die Problemaspekte, die nicht standardisiert und durch allgemein regelbare Geldleistungen bearbeitet werden können, sondern eine den besonderen Umständen des Klienten angemessene Handlungsweise erfordern. Die Kommunen sind damit nicht allein die Ebene, auf der staatliche Programme vollzogen werden, sie haben zugleich die wichtige Funktion, auf solche sozialen Probleme zu reagieren, die durch die generalisierten, d.h.

verrechtlichten und in monetärer Form bereitgestellten Leistungen der staatlichen Sozialpolitik nicht erfaßt werden.

Sozialhilfe und soziale Dienste fallen in der Bundesrepublik nicht vollständig in den Kompetenzbereich der Kommunen. Vielmehr spielen in diesem Aufgabenfeld die Verbände der freien Wohlfahrtspflege eine bedeutende Rolle (*Bauer*, 1978). Auch dies ist historisch bedingt. Die freien Verbände haben schon im 19. Jahrhundert in Ergänzung der staatlichen und kommunalen Sozialpolitik wichtige Aufgaben im Bereich der Armenpflege und Fürsorge erfüllt. Der Staat unterstützte diese Tätigkeit, um seine eigenen begrenzten Handlungskapazitäten zu entlasten. Aus den ursprünglich vereinsmäßig organisierten Verbänden sind im Laufe der historischen Entwicklung zentralisierte und bürokratisierte Organisationen entstanden. Zwischen 1899 und 1930 wurden die sechs Spitzenverbände der Wohlfahrtspflege gegründet, die heute in der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zusammenarbeiten und wissenschaftlich vom 1919 gegründeten "Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge" beraten werden (*Heinze/Olk*, 1981, S. 101 ff.). Im Sozialhilfegesetz von 1961 ist die Tätigkeit der Wohlfahrtsverbände gesetzlich anerkannt. Entsprechend dem Prinzip der Subsidiarität geht es von einem Vorrang der privaten gegenüber der öffentlichen Hilfe aus und verpflichtet die Träger der Sozialhilfe, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege angemessen zu unterstützen (§ 10 Bundessozialhilfegesetz). Die Bedeutung der freien Träger zeigt sich darin, daß etwa zwei Drittel aller Plätze in Heimen und Anstalten von ihnen unterhalten werden (*Brück*, 1976, S. 284; *Kühn*, 1985, S. 72). Der Einfluß der Wohlfahrtsverbände geht dabei über die Phase des Vollzugs des Bundessozialhilfegesetzes und des Jugendhilfegesetzes hinaus und erstreckt sich auch auf die Formulierung der Sozialpolitik im Vorstadium der Gesetzgebung, in dem die Verbände regelmäßig zur Beratung herangezogen werden. Auf kommunaler Ebene bestehen ebenfalls enge Kooperationsbeziehungen zwischen den dezentralen Organisationen der Wohlfahrtsverbände und der Verwaltung sowie einzelnen Ratsausschüssen (*Heinze*, 1985, S. 208 f.).

Die institutionellen Strukturen im Bereich der Sozialpolitik weichen vom typischen Staats- und Verwaltungsaufbau in der Bundesrepublik insofern ab, als hier der überwiegende Teil der Verwaltungstätigkeit auf besondere Organisationen (Anstalten, Körperschaften des öffentlichen Rechts, freie Träger) übertragen ist. Auch hier zeigt sich allerdings das generelle Muster der Arbeitsteilung zwischen zentralen und dezentralen Einheiten, das die bun-

desrepublikanische Staatsorganisation kennzeichnet: Die Regulierungsfunktionen sind sowohl für die Sozialversicherung wie für die Sozialhilfe zentralisiert, selbst die Erstellung von sozialer Infrastruktur und Dienstleistungen wird durch staatliche Normen beeinflußt. Dagegen ist der Vollzug der sozialstaatlichen Programme dezentralisiert und stark fragmentiert. Eine fast unübersehbare Vielzahl von Institutionen bildet den interorganisatorischen Komplex, der neuerdings als "Implementationsstruktur" (*Mayntz*, 1977) bezeichnet wird. Zwischen den einzelnen Leistungsbereichen, d.h. zwischen den sozialpolitischen "Fallkategorien" bestehen organisatorisch schon allein deswegen wenig Verbindungen, weil die dezentralen Vollzugsinstitutionen in unterschiedliche vertikale Instanzenzüge eingebunden sind und unterschiedliche sozialpolitische wie institutionelle Interessen verfolgen.

Die enge organisatorische Verflechtung zwischen öffentlichen Institutionen und dem privaten Bereich auf allen Ebenen des Bundesstaates, d.h. sowohl in der Politikformulierung wie im Vollzug sozialpolitischer Programme, hat allerdings zur Konsequenz, daß in der Sozialpolitik in stärkerem Maße, als dies in anderen Politikbereichen der Fall ist, die territoriale Dimension der Entscheidungsstrukturen durch sektorale Aufsplitterung der institutionellen Strukturen überlagert wird. Das gilt in besonderem Maße für den gesamten Bereich des staatlichen Sozialversicherungssystems, dessen interne Organisation sich ausschließlich an funktionalen Kriterien und an historisch überkommenen Beständen ausrichtet und jeglichen Raumbezug vermissen läßt. Diese Strukturen waren Folge der zunehmenden Komplexität des staatlichen Leistungssystems, wie es sich im Zuge des Ausbaus des westdeutschen Wohlfahrtsstaates herausgebildet hat. Gleichzeitig war die sektorale Differenzierung für die Problemverarbeitung und Leistungserbringung in der Wachstumsphase, d.h. bis in die 70er Jahre hinein, durchaus funktional und wies in dieser Zeit deswegen eine hohe Stabilität auf.

b) Prozesse

Die Prozesse der Leistungserbringung und Problemverarbeitung im Bereich der Sozialpolitik in der Bundesrepublik zeichneten sich von Beginn an durch zwei Merkmale aus: Die Politikformulierung auf der Bundesebene gründete auf einen weitgehenden Konsens unter den politischen Parteien und den Sozialpartnern, zwischen denen in diesem Rahmen enge Kooperations- und Verhandlungsbeziehungen bestanden; der Vollzug der sozialpolitischen Ent-

scheidungen und die Vergabe der Leistungen erfolgte zum größten Teil in unabhängigen Sonderorganisationen und war stark sektoral zersplittert. Beide Faktoren trugen zumindest bis Mitte der 70er Jahre entscheidend zur Entpolitisierung der Sozialpolitik, d.h. zur Reduzierung des Konfliktpotentials bei. Die wichtigsten Reformen wurden dabei schrittweise, also nicht in Form einer umfassenden Neuordnung des Leistungssystems auf der Grundlage eines Gesamtkonzepts, durchgeführt, fanden aber ohne gravierende politische und gesellschaftliche Auseinandersetzungen statt. In Aushandlungsprozessen konnten die unterschiedlichen sozialen Interessen nach und nach ihre Vorstellungen durchsetzen und so insgesamt eine Expansion des Leistungssystems realisieren.

Der Aufbau des Systems der sozialen Sicherung erfolgte unter Mitwirkung von Experten und Fachvertretern sozialer Berufe. Die Beratung durch unabhängige Fachleute der Sozialpolitik ersetzte nicht selten die interne Koordination der staatlichen Verwaltung, die kaum stattfand. Das gilt etwa für die Durchsetzung der dynamisierten Rente im Jahre 1957, die wesentlich durch die konzeptionellen Entwürfe des Bonner Ökonomen Schreiber geprägt wurde. Die jährlichen Anpassungen der Rente nach 1957 stützten sich auf die Gutachten des "Sozialbeirats", dem neben Vertretern der Versicherten und der Arbeitgeber auch drei Sozialwissenschaftler sowie ein Mitglied der Bundesbank angehören. Ähnliches gilt für die Reform der Sozialhilfe, deren Leistungskatalog weitgehend durch Vorarbeiten des "Deutschen Vereins" bestimmt wurde.

Der Einfluß von Berufsgruppen läßt sich anhand des Versuchs, die Krankenversicherung zu reformieren, am deutlichsten darstellen. Ziel der im Bundestag eingebrachten Neuregelungsprojekte war u.a. die Änderung der ärztlichen Gebührenordnung und die Stärkung der Stellung der Kassen gegenüber den kassenärztlichen Vereinigungen bei Gebührenverhandlungen. Vorstellungen einer Ausweitung der Krankenversicherung zu einem staatlichen Gesundheitsdienst wurden bereits in Vorverhandlungen des Bundesarbeitsministeriums mit den interessierten Verbänden als nicht durchsetzbar verworfen. Die später vorgelegten Gesetzesentwürfe scheiterten ebenfalls u.a. am Widerstand der Ärzteorganisationen (vgl. *Naschold*, 1967). Das Gesundheitswesen ist allerdings nicht der einzige Bereich, der durch den Einfluß von Partikularinteressen bestimmt ist. Bei der Ausgestaltung der Rentenversicherung, bei der Regelung des Kindergeldes und der anderen Sozial-

leistungen wirkten ebenfalls organisierte Gruppen auf die Politikformulierung ein.

Die Vielzahl der beteiligten Interessenorganisationen und die durch die historisch gewachsenen Formen der Leistungserbringung erzeugte Komplexität des Sozialleistungssystems waren entscheidend dafür, daß der Versuch einer umfassenden Reform im Bereich der Sozialpolitik in der Bundesrepublik nicht zustande kam. Aber obwohl schon die ursprünglichen Neuordnungsansätze sich schließlich auf eine Reform der Rentenversicherung und später weiterer Teilbereiche verengten, stellte die Bundesregierung immer wieder das Ziel einer Sozialreform in den Mittelpunkt ihrer Politik. Im Oktober 1963 kündigte der damalige Bundeskanzler Erhard in seiner Regierungserklärung die Durchführung einer Sozialenquête an, die das bestehende Leistungssystem analysieren sowie seine wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen darstellen sollte. Damit wurde eine Handlungspause in der Sozialpolitik angedeutet, die ein Abgehen von umfassenden Reformplänen bedeutete (*Zöllner*, 1981, S. 154; *ders.*, 1983, S. 309). Die Reformbewegung, die mit dem Amtsantritt der sozial-liberalen Regierung im Jahre 1969 ausgelöst wurde, wirkte sich auf das Gebiet der Sozialpolitik kaum aus. Die Regierung kündigte "Weiterentwicklungen" an, womit auf eine pragmatische und schrittweise Vorgehensweise verwiesen wurde. Die Arbeiten an einem Sozialgesetzbuch, die 1970 von einer Sachverständigenkommission in Angriff genommen wurden und die 1975 zur Verabschiedung des allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches geführt hatten, waren in sehr begrenztem Maße mit inhaltlichen oder institutionellen Reformen verbunden und stellen im wesentlichen den Versuch dar, das bis dahin unübersichtliche Recht zusammenzufassen. Sozialpolitik wurde in der Bundesrepublik "nur selten systematisch betrieben. Es verwundert somit auch nicht, daß bis heute eine Konzeption eines in sich widerspruchsfreien Systems der sozialen Sicherung fehlt und sich unser 'System der sozialen Sicherung' als ein 'Wildwuchs' sozialer Regelungen darstellt" (*Pfaff/Voigtländer*, 1978, S. 26).

In den auf Experten der Gebietskörperschaften, der politischen Parteien, der Sozialpartner und vor allem der Berufsorganisationen und Verbände beschränkten Verhandlungsprozessen verengte sich die Problemdefinition vielfach auf Fragen der Organisation und der verwaltungsmäßigen Durchführung der Sozialleistungsprogramme, während über die Höhe und den Umfang der Leistungen sehr schnell ein Konsens erzielbar war (Ausnahme: Lohnfortzahlung im Krankheitsfall). So war etwa das Sozialhilfegesetz vor allem deswe-

gen umstritten, weil sich die beteiligten Akteure nicht über die Frage der Trägerschaft einigen konnten. Die CDU übernahm dabei die Forderungen der Wohlfahrtsverbände und der Kirchen, der freien Wohlfahrtspflege den Vorrang vor der öffentlichen Sozialhilfe einzuräumen, während die kommunalen Spitzenverbände darin eine Schwächung der kommunalen Selbstverwaltung sahen.

Die spezifische Form der Leistungserbringung und Problemverarbeitung in nach sektoralen Kriterien ausdifferenzierten Verhandlungssystemen, in denen staatliche wie gesellschaftliche Akteure beteiligt sind, führte dazu, daß die territoriale Integration der Sozialpolitik an Bedeutung verlor. In der Phase des wirtschaftlichen Wachstums konnten die Ansprüche aller beteiligten Interessen befriedigt werden, so daß der Bedarf an einer "horizontalen" Koordinierung zwischen den Teilbereichen der Sozialpolitik gering war. Ungleichgewichtige Entwicklungen zwischen einzelnen Versicherungssystemen wurden als einziges übergreifendes Problem gesehen. Diese konnten aber durch Finanzausgleichsregelungen leicht bewältigt werden. Das gilt etwa für das Verhältnis der Rentenversicherung von Arbeitnehmern und Angestellten, zwischen denen wegen des sozialen Strukturwandels stark divergierende Entwicklungen im Beitragsaufkommen und im Finanzbedarf auftraten, welche finanzielle Transfers notwendig machten.

Regionale und lokale Sonderprobleme und Verursachungszusammenhänge wurden nicht zum Gegenstand der staatlichen Sozialpolitik, vielmehr lag ihr Schwerpunkt auf der Vergabe generalisierter Einkommensleistungen. Die vorherrschende Problemdefinition reduzierte Sozialpolitik auf ökonomische Kategorien (*von Ferber*, 1967, S. 45), und betrachtete Sozialpolitik als "Politik der Einkommensumverteilung" (*Liefmann-Keil*, 1961, S. 1). Die soziale Infrastruktur und Dienstleistungen waren vernachläßigte Komponenten (*Mundt*, 1983, S. 19 ff.). Das hatte zur Konsequenz, daß die Gemeinden als Träger sozialpolitischer Leistungen tendenziell an Bedeutung verloren und sie mehr und mehr auf Vollzugs- und Ergänzungsfunktionen reduziert wurden. Bezeichnend war, daß gerade die Sozialhilfe in der Zuständigkeit der Kommunen blieb, die nach den Erwartungen bei der Verabschiedung des Sozialhilfegesetzes im wesentlichen nur noch für Restprobleme in besonderen Notlagen vorgesehen war, und die mit zunehmendem Wohlstand mehr und mehr an Gewicht verlieren sollte.

Erst zu Beginn der 70er Jahre rückte die dezentrale Ebene wieder ins Blickfeld der sozialpolitischen Diskussion, als neben der Weiterentwicklung

der Sozialversicherung der Ausbau der sozialen Dienste zu einem Thema in der praktischen Sozialpolitik wurde. Bund und Länder gingen nun dazu über, durch eigene Programme stärker auf die Gestaltung der örtlichen Lebensbedingungen Einfluß zu nehmen. Damit gingen zum Teil politische Entscheidungskompetenzen auf die überlokale (in der Regel Landes-)Ebene über, gleichzeitig war aber auch eine Ausweitung und Ausdifferenzierung der kommunalen Aufgaben die Folge. Die lokale Sozialpolitik wurde zunehmend in einen interorganisatorischen Politikverbund eingefügt. Der Ausbau der Arbeitsämter zu Dienstleistungsorganisationen nach der Änderung des Arbeitsförderungsgesetzes im Jahre 1969, die Entwicklung einer Bedarfsplanung für das Krankenhauswesen durch die Länder, die Reform des Kindergartenwesens auf der Länderebene, aber auch die Einführung des Instrumentariums der Sozialberichterstattung (Jugendberichte, Familienberichte) waren die wichtigsten Stationen auf dem Weg zu einer schrittweisen Einbindung der lokalen Ebene in die gesamtstaatliche Sozialpolitik (*Olk/Otto*, 1985, S. 52 ff.; *Kaufmann et al.*, 1982, S. 150 f.).

Das Fehlen einer integrierten sozialpolitischen Konzeption auf der staatlichen Ebene hat sich auf diese Weise auch im lokalen Bereich niedergeschlagen. Die Prozesse der Leistungserbringung und Problemverarbeitung in der kommunalen Sozialverwaltung sind durch die sektorale Fragmentierung der Strukturen beeinflußt. Vertikale Beziehungen zu den überörtlichen Fachverwaltungen sind stärker ausgebildet als horizontale Interaktionen unter den mit sozialpolitischen Aufgaben betrauten Ämtern. Hinzu kommt, daß die Zusammenarbeit mit den freien Trägern auf der örtlichen Ebene auf Schwierigkeiten stößt. Das Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern der Sozialhilfe und sozialen Dienste ist zwar durch gegenseitige Abhängigkeiten und Verflechtungen zu kennzeichnen. Da die örtlichen Organisationen der freien Träger jedoch in die überörtliche Verbandsbürokratie eingebunden sind und die gemeinnützigen Organisationen ihrerseits in Teilbereichen untereinander konkurrieren, trägt ihre Mitwirkung in der kommunalen Sozialpolitik eher zu einer weiteren Aufsplitterung dieses Handlungsfeldes bei (*Krüger*, 1985, S. 31 ff.; *Kühn*, 1985, S. 70 ff.).

Wurden die Kommunen im Zuge der Expansion der Sozialleistungen in der Bundesrepublik immer mehr zu Vollzugsinstitutionen, so ist dies doch nicht gleichzusetzen mit einer Aushöhlung ihrer Kompetenzen. Tatsächlich waren die Veränderungen in den Beziehungen zwischen Staat und Selbstverwaltung für die kommunale Sozialpolitik mit ambivalenten Konsequenzen verbunden.

Die Ausweitung der sozialen Dienste erforderte auf der einen Seite verstärkte Aktivitäten bei der Umsetzung in direkten Kontakten mit den Klienten. Die lokale Sozialverwaltung gewann auf diese Weise an Bedeutung für die Konkretisierung abstrakter Programmziele der staatlichen Sozialpolitik und für die Vermittlung der Dienstleistungen. "Wie man es auch dreht und wendet, immer kommt heraus, daß über die Sicherstellung sozialpolitischer Versorgungsstandards im Bereich sozialer Infrastruktur letztlich auf örtlicher Ebene bzw. stets erneut erst in der Erbringungsphase entschieden wird" (*Olk/Otto*, 1985, S. 50 f.). Mit der Verlagerung von Entscheidungsbefugnissen auf die staatliche Ebene war insoweit zugleich eine Zunahme der dezentralen Handlungsmöglichkeiten bei der direkten Vergabe von Sozialleistungen verbunden. Auf der anderen Seite ergaben sich daraus beträchtliche Mehrbelastungen für die kommunalen Haushalte infolge gestiegener Verwaltungskosten sowie zunehmender subsidiärer Leistungen der Sozialpolitik. So ist der Anteil der Sozialtransfers an den Nettoausgaben der Gemeinden zwischen 1970 und 1975 von 10 % auf 16 % gestiegen. Die Entwicklung der Zuweisungen von Bund, Ländern und Gemeinden an das Sozialbudget spiegelt ebenfalls die Verschiebung finanzieller Kosten der Sozialpolitik auf die kommunale Ebene wider (vgl. Tabelle 11).

In diesen Prozessen war der politische Konfliktstoff angelegt, der in den 80er Jahren die Auseinandersetzungen zwischen Bund und Gemeinden maßgeblich bestimmen sollte. Solange das Wachstum der Sozialausgaben jedoch noch von ebenfalls zunehmenden Einnahmen begleitet war, ergaben sich keine Reaktionsnotwendigkeiten. Vielmehr galt der Anstieg der Ausgaben der Kommunen als Teil der allgemeinen Ausdehnung der Sozialleistungen, die nach einer konjunkturbedingten Verlangsamung ab 1969 unter der sozial-liberalen Regierung fortgesetzt wurde.

Andererseits wird hierin bereits deutlich, daß im komplexen System der sozialen Sicherung die Verschiebung von Aufgaben und finanziellen Lasten zwischen den unterschiedlichen Teilinstitutionen grundsätzlich möglich ist, aber sehr leicht auf Widerstände institutionell verfestigter Interessen trifft. Die institutionelle Trennung zwischen den Organisationen der Sozialversicherung und den Trägern der Sozialhilfe und sozialen Dienste erweist sich in der konkreten Verwaltungspraxis als "künstlich", weil die Teilbereiche faktisch interdependent sind. Das Fehlen einer Koordinierung zwischen ihnen und die Sektoralisierung der Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften, d.h. auch zwischen der Ebene der Politikformulierung sowie der Voll-

Tab. 11: Index der Entwicklung der Zuweisungen von Bund, Ländern und Gemeinden an das Sozialbudget 1960 - 1979
1970 = 100 (1960 = 100)

Jahr	Gesamt	Bund	Länder	Gemeinden
1960	44 (100)	49 (100)	48 (100)	34 (100)
1961	55 (125)	59 (131)	52 (108)	36 (106)
1962	52 (118)	53 (119)	54 (113)	40 (119)
1963	53 (121)	54 (121)	54 (113)	46 (137)
1964	62 (142)	66 (147)	54 (112)	50 (149)
1965	74 (167)	78 (175)	61 (126)	60 (177)
1966	81 (184)	85 (190)	72 (150)	66 (196)
1967	86 (196)	90 (201)	77 (159)	71 (211)
1968	87 (198)	90 (201)	81 (167)	75 (223)
1969	90 (204)	92 (206)	84 (174)	82 (243)
1970	100 (227)	100 (223)	100 (206)	100 (297)
1971	117 (267)	113 (254)	132 (273)	126 (375)
1972	136 (308)	130 (290)	155 (320)	149 (444)
1973	147 (335)	139 (310)	170 (351)	174 (516)
1974	167 (379)	155 (346)	188 (388)	214 (638)
1975	235 (533)	230 (512)	229 (474)	275 (817)
1976	238 (542)	234 (522)	216 (447)	288 (855)
1977	245 (557)	246 (549)	195 (403)	298 (885)
1978	259 (589)	261 (580)	204 (421)	319 (948)
1979	271 (615)	270 (601)	215 (444)	345 (1025)

Quelle: Schreyer, 1983, S. 78

zugs- und Finanzierungsebene, war jedoch solange unproblematisch, als es möglich war, Ansprüche aus den Teilbereichen aus einem wachsenden Haushaltsvolumen zu befriedigen. Die sektorale Differenzierung des Systems hatte in dieser Phase sogar Vorteile, weil sie es erlaubte, gleichzeitig den Interessen spezifischer Klientelgruppen entgegenzukommen und die vorhandenen Strukturen zu stabilisieren, d.h. interne Verteilungskonflikte zu minimieren. Die auf diese Weise entpolitisierte Sozialpolitik erhielt damit aber eine beträchtliche Eigendynamik, die die Möglichkeiten des Staates, strukturverändernde Eingriffe in das Leistungssystem vorzunehmen, mehr und mehr reduzierten.

c) Inhalte

Die Entwicklung der Sozialpolitik in den Jahren nach dem Wiederaufbau der institutionellen Strukturen (etwa 1955) bis zum Jahre 1974 läßt sich als eine kontinuierliche Ausweitung der Leistungen beschreiben. Sowohl der Leistungsumfang in den bestehenden Maßnahmebereichen als auch die Zahl der Leistungsarten sowie der Kreis der Berechtigten wurden vergrößert (zum folgenden insbesondere *Schewe et al.*, 1977; als Überblick *Alber*, 1980). Die Politik verlief dabei weitgehend inkrementell; richtungsverändernde Reformen waren die Ausnahme (*Standfest*, 1979, S. 100). Selbst die Umorientierung auf eine präventive Sozialpolitik und eine stärkere Durchsetzung des Finalprinzips unter der sozial-liberalen Koalition nach 1969 vollzogen sich schrittweise durch die Einführung einzelner innovativer Elemente.

Fast alle sozialpolitischen Leistungsformen wurden in der Wachstumsperiode bis Mitte der 70er Jahre verbessert. Das gilt allem voran für die Alterssicherung. Durch die Währungsreform im Jahre 1948 wurde die reale Kaufkraft der Renten stark abgewertet mit der Folge, daß viele Rentner bittere Not litten (*Henschel*, 1983, S. 151 f.). Noch im Dezember 1948 wurden deshalb die Arbeiterrenten um durchschnittlich 35 % und die Angestelltenrenten um 19 % erhöht. Eine entscheidende Besserstellung der Rentner brachte schließlich die Einführung der "dynamischen" Rente, die jährlich an die Entwicklung der Bruttoeinkommen angepaßt wurde. 1972 wurde eine Mindestrente eingeführt. Die Zahl der Rentner, die auf Sozialhilfe angewiesen waren, konnte dadurch deutlich gesenkt werden, dennoch lebte 1973 noch ein erheblicher Teil unterhalb der Armutsgrenze. Auffallend ist auch, daß die Angestellten gegenüber den Arbeitern und die Männer gegen-

über den Frauen besser versorgt waren; insbesondere die Witwenrenten der Arbeiterinnen erwiesen sich als unzureichend (*ebd.*, S. 170 ff.). Im Bereich der Krankenversicherung wurden schrittweise die Geldleistungen im Krankheitsfall und die Sachleistungen angehoben. 1969 wurde die schon für Angestellte geltende Lohnfortzahlung für bis zu sechs Wochen eingeführt. In der Unfallversicherung wurden 1963 die Leistungen an die Einkommensentwicklung angepaßt. Das Arbeitslosengeld wurde nach und nach auf schließlich bis zu 68 % des früheren Nettogehaltes für die Dauer eines Jahres erhöht. Die Sozialhilfe, auf die das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil von 1954 einen Rechtsanspruch anerkannt hatte, wurde nach verschiedenen Anhebungen im Jahre 1974 "dynamisiert". Gleiches gilt seit 1970 für die Kriegsopferversorgung. Das 1954 eingeführte Kindergeld wurde 1961 auf das zweite und 1974 auf das erste Kind ausgedehnt und im Betrag angehoben (1974 als Ersatz für die Abschaffung der Steuervergünstigungen).

Die Erweiterung des Leistungsumfangs hing zum Teil mit der Einführung neuer Leistungsarten zusammen. Hier ist in erster Linie die stärkere Berücksichtigung präventiver Maßnahmen zu nennen. Herausragende Beispiele sind die Unfallverhütung, die Vorbeugemaßnahmen der Krankenversicherung, Maßnahmen zur Wiedereingliederung von Behinderten sowie die Umschulungs- und Berufsbildungsförderung durch die Arbeitslosenversicherung. Das Instrumentarium der Unfallverhütung wurde in der Zeit nach 1963 ausgebaut. Die Unfallzahlen konnten dadurch deutlich gesenkt werden. Seit 1970 sind Maßnahmen zur Vorsorge und Früherkennung von Krankheiten und seit 1974 Maßnahmen zur Rehabilitation von der Krankenversicherung gedeckt. In der Arbeitslosenversicherung steht die Verbesserung der Prävention seit 1969 im Vordergrund. Das in diesem Jahr erlassene Arbeitsförderungsgesetz führte eine Reihe von Instrumenten einer "aktiven" Arbeitsmarktpolitik ein.

Schließlich führte die Sozialpolitik nach dem 2. Weltkrieg zu einer immer weiteren Ausdehnung des Kreises der Versicherten und Leistungsberechtigten. Erreicht wurde dies zunächst vor allem dadurch, daß die Einkommensgrenzen, ab denen eine Versicherungspflicht besteht, angehoben, in der Renten- und Arbeitslosenversicherung die Pflichtversicherung schließlich auf alle Arbeitnehmer und Angestellte ausgedehnt wurde. Darüber hinaus sind seit 1972 die Landwirte sowie seit 1975/76 die Studenten und die Behinderten in die Krankenversicherung einbezogen. Die Rentenversicherung wurde für zusätzliche Berufsgruppen, insbesondere für die Selbständigen, geöffnet. 1975 waren 45,9 % der Bevölkerung in der gesetzlichen Krankenversiche-

rung, 73,8 % in der Unfallversicherung und 41,3 % in der Alters- und Invaliditätsversicherung Mitglied (Lampert, 1980, S. 178). Zusammen mit den mitversicherten Familienangehörigen hatten fast 90 % der Gesamtbevölkerung einen Schutz gegen Krankheit aus der gesetzlichen Krankenversicherung. Die Zahl der Leistungsbezieher aus der Rentenversicherung wurde durch die Einführung der flexiblen Altersgrenze im Jahre 1972 erhöht.

Die quantitative Expansion der Sozialleistungen in der Bundesrepublik ist - auch im internationalen Vergleich - beachtlich. Die Leistungen der Sozialversicherung stiegen - gemessen als Prozentsatz vom Bruttosozialprodukt - von 7,2 % im Jahre 1950 auf 15 % im Jahre 1975. Die Sozialtransfers (Entschädigungen) aus dem Staatshaushalt gingen wegen der Abnahme der Zahl der Leistungsberechtigten in der Kriegsopferversorgung, im Lastenausgleich und bei Wiedergutmachungsleistungen von 2,8 % auf 1,5 % zurück. Die sozialen Hilfen und Dienste (einschl. Wohngeld, Ausbildungsförderung und öffentlicher Gesundheitsdienst) lagen 1950 bei 1,1 % und erreichten 1975 1,8 % (*Schewe et al.*, 1977, S. 27). Die Entwicklung der Sozialleistungsquote (öffentliche Sozialausgaben in % des Bruttosozialprodukts) weist eine Steigerung von 15,7 % im Jahre 1950 auf 25,4 % im Jahre 1975 auf (vgl. Tab. 12).

Diese Zahlen können aber einige Ungereimtheiten und Ungerechtigkeiten, die das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik enthält, nicht überdecken.

Tab. 12: Öffentliche Sozialleistungen in % des Bruttosozialprodukts (Sozialleistungsquote)

1950	15,7	1961	16,2	1972	19,8
1951	15,2	1962	16,6	1973	20,4
1952	15,6	1963	16,5	1974	22,2
1953	15,4	1964	16,6	1975	25,4
1954	15,4	1965	17,1	1976	24,9
1955	15,0	1966	17,8	1977	25,0
1956	15,3	1967	19,2	1978	24,8
1957	17,0	1968	18,8	1979	24,3
1958	18,1	1969	18,7	1980	24,0
1959	17,5	1970	18,7	1981	23,5*
1960	16,1	1971	19,1	1982	23,0*

* geschätzt

Quelle: Zöllner, 1983, S. 319

Zum einen ist die quantitative Entwicklung natürlich auch durch größere soziale Probleme, derentwegen der Kreis der Bedürftigen wächst, bedingt. Genau genommen ist die Sozialleistungsquote ein falscher Maßstab für die Beurteilung der Leistungsfähigkeit der Sozialpolitik (*Gross*, 1983, S. 42). Er läßt als "Erfolg" erscheinen, was tatsächlich zum Teil auf eine Verbreitung sozialer Probleme zurückführbar ist - abgesehen von der problematischen Wirkung steigender Sozialabgaben für die Wirtschaft. Insbesondere wird darin nicht erfaßt, inwieweit die Sozialleistungen den Bedürfnissen der Leistungsbezieher entsprechen und zu einer größeren sozialen Sicherheit beitragen. So konnte der Ausbau der Sozialversicherung in der Bundesrepublik z.B. nicht verhindern, daß die Zahl der Bezieher von Sozialhilfe zwar zwischen 1950 und 1960 von 1,6 auf 1,1 Millionen sank, bis 1974 allerdings wieder auf 1,2 Millionen zunahm und danach weiter steigende Tendenz aufwies (*Alber*, 1980, S. 319). Auf die Benachteiligung von Frauen und Witwen sowie auf die Ungleichheit der Behandlung von Arbeitern und Angestellten in der Rentenversicherung wurde bereits hingewiesen. Zu ergänzen wäre die Privilegierung der Beamten bei der Alters- und Krankenversorgung. Zudem waren manche Leistungen (etwa die Arbeitslosenhilfe) unzureichend. "Das System der sozialen Sicherung war auf hergebrachte Standardrisiken geeicht und tat sich mit Randgruppen der Gesellschaft, die sich nicht schlagkräftig zu organisieren vermochten, und mit flexibler Anpassung an neuartig differenzierte soziale Problemlagen schwer" (*Henschel*, 1983, S. 212).

Schließlich hat die Ausdehnung des Leistungsniveaus die Kosten des Systems der sozialen Sicherung beträchtlich erhöht (vgl. Tab. 13). Die finanziellen Belastungen sowohl für die Beitragszahler als auch für die Gebietskörperschaften stiegen. Die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitnehmer, die 1950 noch durchschnittlich 7,9 % der Löhne und Gehälter ausgemacht hatten, summierten sich 1975 bereits auf 12,5 % (*Alber*, 1980, S. 343). Die Entwicklung spiegelt sich auch in den Beitragssätzen wider, die zusammengefaßt 1950 noch 10 %, 1975 dagegen 15,25 % betrugen. Gleichzeitig mußte die öffentliche Hand, d.h. Bund, Länder und Gemeinden, einen steigenden Betrag für Sozialleistungen bereitstellen. Gegenüber 1960 hatten sich die Ausgaben der Gebietskörperschaften im Jahre 1975 mehr als verfünffacht.

Trotz dieser Kostensteigerungen trug die bundesrepublikanische Sozialpolitik in hohem Maße zur sozialen und politischen Integration bei. Das Sozialleistungssystem erfuhr in Meinungsumfragen eine breite Zustimmung (*Alber*,

Tab. 13: Entwicklung der Sozialabgaben und Beitragssätze in der Bundesrepublik Deutschland

	Sozialabgaben 1)		Beitragssätze in %				Abgabenquote 3)		
Jahr	Mrd DM	Zunahme gegen Vorjahr in %	Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten	Gesetzliche Krankenversicherung 2)	Bundesanstalt für Arbeit	zusammen	Sozialabgabenquote	Volkswirtschaftliche Steuerquote	Gesamtabgabenquote
1960	28,6	11,3	14,0	7) 7,8	2,0	23,8	9,4	22,7	32,1
1965	44,1	11,8	14,0	7) 8,9	1,3	24,2	9,6	23,2	32,8
1970	76,2	18,6	17,0	8,3	1,3	26,6	11,3	22,8	34,1
1971	88,5	16,2	17,0	8,2	1,3	26,5	11,8	22,9	34,7
1972	102,1	15,4	17,0	8,4	1,7	27,1	12,4	23,9	36,3
1973	122,0	19,5	18,0	9,2	1,7	28,9	13,3	24,5	37,7
1974 4)	138,5	11,9	18,0	9,5	1,7	29,2	14,0	24,3	38,4
1975	154,9	11,9	18,0	10,4	2,0	30,4	15,0	23,5	38,6
1976	176,6	14,0	18,0	11,5	3,0	32,5	15,7	23,8	39,5
1977	186,2	5,4	18,0	11,5	3,0	32,5	15,5	25,0	40,5
1978	197,3	6,0	18,0	11,6	3,0	32,6	15,3	24,7	40,0
1979	212,1	7,5	18,0	11,4	3,0	32,4	15,2	24,5	39,7
1980	229,7	8,3	18,0	11,4	3,0	32,4	15,5	24,6	40,0
1981	248,1	8,0	18,5	11,8	3,0	33,3	16,1	24,0	40,0
1982	261,3	5,4	18,0	12,0	4,0	34,0	16,4	23,7	40,1
1983 5)	268,1	2,6	18,0/18,5	11,8	4,6	34,4/34,9	16,0	23,7	39,7
1984	280,9	4,8	18,5	11,4	4,6	34,5	16,0	23,6	39,7
1985 6) ts)	295,5	5	18,7/19,2	11,8	4,4/4,1	34,9/35,1	16,1	23,8	39,9

1 Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen in der Abgrenzung der Finanzstatistik. — 2 Beitragssatz für Pflichtversicherte im Durchschnitt aller gesetzlichen Krankenkassen; Jahresdurchschnitte. — 3 Abgaben nach der Finanzstatistik in % des nominalen Bruttosozialprodukts. — 4 Ab 1974 Sozialabgaben einschl. der Beitragseinnahmen der öffentlichen Zusatzversorgungseinrichtungen. — 5 Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 18,5 % zum 1. September 1983. — 6 Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 19,2 % und Senkung des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit auf 4,1 % jeweils zum 1. Juni 1985. — 7 Höhe der Beitragssätze dadurch beeinflußt, daß bis 1969 auch in den ersten sechs Wochen einer Erkrankung an Arbeiter Krankengeld gezahlt wurde. — ts Teilweise geschätzt. Differenzen in den Summen durch Runden der Zahlen.

Quelle: Monatsbericht der Deutschen Bundesbank, Januar 1986, S. 22

1980, S. 332 f.). Diese Zustimmung ist gewissermaßen das Resultat der generellen Erfüllung von Leistungsansprüchen in einer Konflikte minimierenden, unpolitischen Sozialpolitik. Ihre grundlegende Voraussetzung war ökonomisches Wachstum: Die Produktionsentwicklung muß einerseits sicherstellen, daß ein ausreichendes Finanzaufkommen für die notwendigen Ausgaben bereitsteht, ohne daß dadurch die wirtschaftlichen Aktivitäten ihrerseits zu stark beeinträchtigt werden, andererseits muß sie gewährleisten, daß die Zahl derer, die nicht an der Einkommenserzielung auf dem Markt teilhaben können, möglichst gering bleibt. Beide Bedingungen waren in den 50er und 60er Jahren gegeben. Es ist im folgenden zu untersuchen, wie die Sozialpolitik in der Bundesrepublik an die Tatsache, daß seit Mitte der 70er Jahre kein ausreichendes Wachstum mehr vorhanden war, angepaßt wurde.

4.2.2 Reformbedarf und Reformpotentiale

4.2.2.1 Krisenerscheinungen

Die im System der Sozialversicherung eingebaute, nicht zuletzt auf der institutionellen Differenzierung und sektoralen Fragmentierung beruhende Eigendynamik hatte zur Folge, daß die Sozialpolitik in den 70er Jahren erst verzögert auf die geänderten ökonomischen und demographischen Rahmenbedingungen reagierte. Dies war der Grund, warum es 1976 zu einer Finanzierungskrise kam, die erhebliche politische Aktivitäten hervorrief.

Zwischen 1969 und 1975 nahmen die Ausgaben in den drei großen Zweigen der Sozialversicherung überproportional stark zu. Das Sozialbudget verdoppelte sich, die Leistungen der Rentenversicherung stiegen auf mehr als das Zweifache, die Ausgaben der Krankenversicherung erreichten 1975 das nahezu Dreifache und die Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz versechsfachten sich (Sozialbericht, 1976, S. 123 ff.). Die Ursachen dieser Entwicklung lagen zum einen darin, daß in dieser Zeit die Bruttolöhne stark angehoben wurden und dementsprechend auch die Höhe der Renten zunahm. Zudem bewirkte die Einführung der flexiblen Altersgrenze im Jahre 1972 einen überdurchschnittlichen Zugang an Rentenberechtigten, deren Zahl ohnehin durch den "Altersstruktureffekt" in der Bevölkerungsentwicklung in dieser Zeit relativ schnell anwuchs. Die "Kostenexplosion" in der Krankenversicherung war sowohl dem ausgeweiteten Leistungsangebot als auch der stärkeren Inanspruchnahme von medizinischen Leistungen zuzuschreiben. Die

Zunahme der Ausgaben der Arbeitslosenversicherung schließlich beruhte darauf, daß seit 1973 die Arbeitslosigkeit und die Kurzarbeit spürbar anstiegen (*Groth*, 1977, S. 4).

Obwohl ein politischer Handlungsbedarf gegeben war und strukturelle Eingriffe in das Leistungssystem notwendig schienen, wartete die Bundesregierung zunächst ab (was vielfach mit der bevorstehenden Bundestagswahl erklärt wurde). Die Sozialversicherungen behalfen sich durch Anforderungen von Bundeszuschüssen und die Auflösung von Rücklagen. Die Rentenversicherung, die bis 1974 noch Rücklagen bilden konnte, mußte bis 1976 hiervon ca. 10 Milliarden für die laufenden Ausgaben aufwenden, obwohl die Bundeszuschüsse von 2 Mrd. DM im Jahre 1974 auf 18,9 Mrd. DM im Jahre 1976 erhöht wurden. Sie verfügte zu diesem Zeitpunkt praktisch über keine Rücklagenbestände mehr. Die Zuschüsse des Bundes an die Bundesanstalt für Arbeit erreichten 1975 die Rekordhöhe von 5,7 Mrd. DM. Zugleich wurden die Beiträge erhöht: in der Krankenversicherung von 8,3 % im Jahre 1970 auf 11,5 % im Jahre 1976, in der Arbeitslosenversicherung im selben Zeitraum von 1,3 % auf 3 %; in der Rentenversicherung wurde der Beitragssatz 1972 um einen Prozentpunkt erhöht (vgl. Sozialbericht 1976).

Gleichwohl schienen diese Maßnahmen nicht ausreichend, der Finanzkrise der Sozialversicherung zu begegnen. Nach Prognosen über die künftige Entwicklung, die von unterschiedlichen Institutionen vorgelegt wurden, mußte mit einer defizitären Situation, die sich in den 80er Jahren drastisch verschärfen sollte, gerechnet werden (*Groth*, 1977, S. 5). Angesichts der bereits erheblich gestiegenen Beitragsbelastung für die Arbeitnehmer und für die Wirtschaft schien eine Lösung über weitere Beitragserhöhungen nur begrenzt praktizierbar zu sein.

Die daraufhin beschlossenen Maßnahmen, über die sich die Bundesregierung im Dezember 1976 und im Januar 1977 einigte, stellten keine Struktureingriffe dar, sondern verblieben im Rahmen der bislang praktizierten Routinen. Dabei wurde eine kurzfristige Lösung des Problems dadurch erreicht, daß die Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung auf die Krankenversicherung (Begrenzung der Ausgleichszahlungen der Rentenversicherung an die Krankenversicherung) und die Arbeitslosenversicherung (Übernahme der Rehabilitationsleistungen durch die Bundesanstalt für Arbeit) verschoben wurden. Um die Kosten im Gesundheitswesen zu begrenzen, wurde eine "konzertierte Aktion" gebildet, die Einsparungsmöglichkeiten sowie

Maßnahmen der freiwilligen Selbstbeschränkung bei der medizinischen Versorgung aushandeln sollte.

Diese Maßnahmen reichten zunächst aus, um die Krisenerscheinungen in der Sozialversicherung begrenzt zu halten, so daß sie ohne grundlegende Eingriffe in das System und nur teilweise mit Leistungskürzungen bewältigt werden konnten (vgl. unten). Seit Beginn der 80er Jahre sieht sich die Sozialpolitik allerdings neuen Herausforderungen gegenüber, die jetzt vor allem als Folgen der zunehmenden Arbeitslosigkeit auftreten. Zunächst war es der starke Anstieg der Zahl der arbeitslosen Arbeitnehmer, der zu bewältigen war. Diese stabilisierte sich nach 1983 zwar auf einem hohen Niveau von über 2 Millionen. Hinzu kam dann aber mit zunehmender Dauer der Rezession, daß die Zahl der längerfristig Arbeitslosen sich erhöhte. Betrug die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit Anfang der 70er Jahre noch ca. 2 Monate, so lag sie 1983 bereits bei 7,3 Monaten (*Hauser/Fischer/Klein*, 1985, S. 217). Das hatte erhebliche Lastenverschiebungen zwischen den einzelnen Leistungssystemen zur Folge, weil der Anteil derer, die Ansprüche auf Versicherungsleistungen hatten, kontinuierlich sank (von 57 % im Jahre 1981 auf 38 % im Jahre 1986) und mehr und mehr Personen auf die aus dem Staatshaushalt finanzierte, wesentlich geringer bemessene Arbeitslosenhilfe und schließlich auf die Sozialhilfe angewiesen waren (vgl. Tab. 14). Dadurch verlagerte sich die Finanzierungsproblematik von der Versicherung

Tab. 14 : Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik 1981-1986

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Arbeitslose (in Mio)[1)]	1,21	1,81	2,36	2,37	2,44	2,40
davon erhielten (%)						
- Arbeitslosengeld	57	56	50	42	40	38
- Arbeitslosenhilfe	13	14	19	25	26	27
- keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung	30	30	31	33	34	35

1) jeweils Durchschnitte Jan.-Mai

Quelle: DIE ZEIT, 20.6.1986

in die öffentlichen Haushalte, insbesondere auf die Städte. Die Ausgaben der Gemeinden (einschl. Gemeindeverbände) für Sozialhilfe stiegen zwischen 1980

und 1984 um 45,8 % (eigene Berechnung nach *Karrenberg/Münstermann*, 1986, S. 86).

Wesentlich stärker als die Sozialhilfe außerhalb von Einrichtungen (40 %), deren Zuwachs wesentlich durch die Arbeitslosigkeit bedingt ist, nahmen allerdings in diesem Zeitraum die Ausgaben für Sozialhilfe in Einrichtungen zu (49,4 %). Hier liegt ein weiterer Grund für die Problematik der Sozialhilfe. Die Kosten für die Heimunterbringung und Pflege sind in den letzten Jahren drastisch gestiegen und schlagen sich in einem entsprechenden Sozialhilfebedarf nieder. Beide Entwicklungen zusammen stellen die Kommunen vor eine schwierige Situation. Vor allem in den großen Städten verengten sich die Handlungsmöglichkeiten im Bereich der örtlichen Sozialpolitik, obwohl gerade hier sich die sozialen Folgen der Wirtschaftsentwicklung am deutlichsten auswirkten.

Die Entwicklungen im Bereich der Sozialhilfe sind Ausdruck der Tatsache, daß das soziale Sicherungssystem an seine Leistungsgrenzen stößt und das Ziel der sozialen Sicherheit und Gerechtigkeit nur begrenzt verwirklicht ist. Bezeichnend ist, daß neben der Arbeitslosigkeit unzureichende Versicherungs- und Versorgungsansprüche zu den Hauptursachen der Sozialhilfebedürftigkeit zählen. Unter den von Arbeitslosigkeit betroffenen Sozialhilfeempfängern sind Ehepaare mit Kindern die größte Gruppe, der Fall zu geringer Ansprüche trifft am häufigsten bei alleinstehenden Frauen zu. Auffallend ist auch der wachsende Anteil jüngerer Menschen an den Sozialhilfeempfängern. Verfügten im Jahre 1970 unter den Personen im Alter zwischen 21 und 25 Jahren nur 0,4 % über ein Einkommen, das unter der Armutsgrenze lag, so waren es 1984 bereits 3,4 % (*Giese*, 1986, S. 376). Ursache dieser Entwicklung sind Mängel im Sozialversicherungssystem, das auf die Beseitigung von Folgen ausgerichtet ist, die im Produktionsbereich ausgelöst werden. "Das bestehende System der Sozialversicherung ist nicht darauf angelegt, jede Art der Entstehung von Armut zu verhindern, weil es auf das Wirtschafts- und Erwerbsleben ausgerichtet ist und weil es sich bei der Gewährung von Leistungen überwiegend am Kausalprinzip orientiert. Leistungen nach dem Kausalprinzip richten sich nach bestimmten Ursachen, die in der Regel zu Mängellagen führen; sie orientieren sich nicht an dem Ziel, Mängellagen generell zu beheben. Lücken im Sicherungssystem entstehen dann, wenn eine Mängellage auf Ursachen zurückzuführen ist, die in der Sozialversicherung nicht vorgesehen sind" (Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, 1977, S. 456).

Die Krise der Sozialversicherung hat sich damit ausgeweitet in eine Krise des Sozialleistungssystems überhaupt. Spürbar wird die Krise aber letztendlich zuerst dort, wo die Folgen der Lastenverschiebung getragen werden müssen, nämlich im Bereich der Sozialhilfe. Insoweit unterscheidet sich die Entwicklung in der Bundesrepublik in keiner Weise von den in anderen Ländern beobachtbaren Prozessen. Unterschiede könnten damit allenfalls in den Reaktionsweisen der Gebietskörperschaften, in den Rationalisierungsmöglichkeiten und der Durchsetzbarkeit alternativer Leistungsformen bestehen.

4.2.2.2 Die sozialpolitische Diskussion in der Bundesrepublik:

Kritik an der Art der Leistungserbringung und Problemverarbeitung im Bereich der Sozialpolitik wurde in der Bundesrepublik schon in den 50er und 60er Jahren geäußert. Noch heute aktuell sind dabei die Analysen etwa von *Achinger* (1958) oder *von Ferber* (1967). Während in der parteipolitischen Diskussion bis in die 70er Jahre hinein der Ausbau des bestehenden Sicherungssystems, dessen Finanzierung sowie die Zusammenhänge zwischen Wirtschaftsentwicklung und Sozialpolitik im Mittelpunkt des Interesses standen, wiesen diese Autoren auf die grundsätzliche Problematik einer bürokratisierten, verrechtlichten und monetarisierten Sozialpolitik, die sich auf Einkommensleistung beschränkt, hin. Sie zeigten dabei auf, daß sich Krisentendenzen in der Sozialpolitik nur an der Oberfläche als Finanzierungsengpässe darstellen, daß diese jedoch tatsächlich auf strukturelle Probleme des Leistungssystems verweisen. Diese werden darin gesehen, daß die Konzentration sozialpolitischer Tätigkeit auf die Vergabe von Einkommensleistungen zur Folge hat, daß die wirklichen sozialen Bedürfnisse und Problemlagen nur in verzerrter Weise wahrgenommen werden, und daß sich diese Form der Sozialpolitik als problemverstärkend erweist, weil durch die Individualisierung der Empfänger persönliche Bindungen und Möglichkeiten der Hilfe in "primären" sozialen Netzen (Familie, Nachbarschaft) nicht nur ignoriert, sondern zerstört werden.

Etwa seit Beginn der Stagnationsphase nach der ersten Ölpreiskrise verbreiterte sich die Diskussion um die Leistungsfähigkeit der Sozialpolitik. Ihr wurde der Vorwurf gemacht, sie sei ineffizient, ineffektiv und mit negativen Folgen verbunden. Darüber hinaus wurde die geringe Sensibilität für soziale Bedürfnisse, die fehlende Ursachenorientierung sowie die wenig bürgernahe Leistungserbringung kritisiert. Die wachsenden Belastungen von Arbeitneh-

mern und der Wirtschaft mit Sozialabgaben waren einer der wichtigsten Ansatzpunkte für die Kritik an der Praxis der Sozialpolitik. Der Sozialstaat wurde vielfach als zu teuer empfunden. Im Mittelpunkt der Argumentation stand dabei zum einen, daß sich einerseits die individuellen Belastungen der Arbeitnehmer nachteilig auf die Leistungsbereitschaft auswirkten, andererseits hohe Sozialabgaben die Lohnkosten der Wirtschaft erhöhten und so die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigten. So bilanzierte die Bundesbank in einem kürzlich veröffentlichten Monatsbericht: "Die Beitragserhöhungen der vergangenen 15 Jahre mögen - jede für sich genommen - als tragbar angesehen worden sein. In der Summe, d.h. über einen längeren Zeitraum und über alle Versicherungszweige hinweg gesehen, haben sie jedoch ein Ausmaß erreicht, das die Frage aufwirft, ob die Leistungsbereitschaft der Erwerbstätigen und die Wirtschaftskraft der Unternehmen damit nicht überfordert werden" (*Deutsche Bundesbank*, 1986, S. 21).

Der zweite grundsätzliche Einwand gegen die herrschende Sozialpolitik geht von der Feststellung aus, daß nach wie vor ein nicht unbeträchtlicher Anteil von Bürgern von den Leistungen des "sozialen Netzes" nicht profitieren kann und in Armut lebt. 1976 griff die CDU unter dem Stichwort "neue soziale Frage" dieses Thema auf (*Geissler*, 1976). Der Sozialpolitik wurde dabei vorgeworfen, sich vorrangig an den Bedürfnissen der organisierten Arbeiterschaft zu orientieren und die Problemgruppen, die nicht organisations- und konfliktfähig sind, zu vernachlässigen - eine These, die der Kritik von *Offe* (1969) sehr nahekommt.

Schließlich wurde die Dysfunktionalität der staatlichen Sozialpolitik, die bereits in soziologischen Analysen begründet wurde, verstärkt thematisiert. Ging es dabei auf der einen Seite um die bereits erwähnte Argumentation, daß die hohen Kosten der Sozialpolitik die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beeinträchtigten, so wurde auf der anderen Seite das Argument der Zerstörung von primären sozialen Bezugssystemen und von Möglichkeiten der Selbsthilfe und Hilfe in kleinen sozialen Netzen wieder aufgegriffen. In diesem Kontext wurde auch die Vernachlässigung der Dienstleistungen und der sozialen Infrastruktur durch die zentralisierte Sozialpolitik kritisiert, denen eine zunehmende Bedeutung für die Lebenslage und -qualität zugemessen wurde (*Badura/Gross*, 1976; *Kaufmann*, 1979, S. 40 ff.). Der Sozialpolitik wurde vorgehalten, sie gehe deswegen an den wirklichen Bedürfnissen ihrer Klienten vorbei und könne soziale Probleme deshalb

nicht wirksam bewältigen, weil sie nicht an den wirklichen Ursachen bzw. Verursachungszusammenhängen von sozialen Defiziten ansetze.

Ausgehend von dieser Kritik entwickelten sich in der Bundesrepublik neue konzeptionelle Vorstellungen einer leistungsfähigeren und zugleich weniger kostenintensiven Sozialpolitik, die alle in der Tendenz um die Idee der Dezentralisierung kreisen. Bei genauer Analyse werden zwar unterschiedliche Prämissen, Zielvorstellungen und Handlungsempfehlungen deutlich. Die generelle Ausrichtung der Diskussion verweist aber sowohl auf den Bedarf wie auf die Richtung einer Neuorientierung in der Sozialpolitik.

Die Forderung nach einer Dezentralisierung der Sozialpolitik taucht in der aktuellen politischen Diskussion in drei Varianten auf: als Privatisierungsstrategie, als stärkere Nutzung der "Ressource Solidarität" unter den Bürgern, d.h. Aktivierung von Potentialen der Selbsthilfe und Nachbarschaftshilfe, sowie als Dezentralisierung im politisch-administrativen Bereich durch die Stärkung der kommunalen Sozialpolitik. Unmittelbare Konsequenzen für die Bund-Länder-Gemeinde-Beziehungen beinhaltet nur die letzte Form der Dezentralisierung, jedoch sind auch die ersten beiden mit Änderungen der Aufgabenverteilung und der Interaktionen zwischen den Gebietskörperschaften verbunden. Gerade sie sind es im übrigen, die die sozialpolitischen Diskussionen bestimmen. Die Aufwertung der Gemeinden stellt vielfach lediglich eine abgeleitete Folge in den alternativen Konzeptionen dar.

Die Forderung nach einer Privatisierung von sozialen Leistungen steht meist implizit im Hintergrund jener Kritiken am sozialen Sicherungssystem, die dieses als zu teuer und für die ökonomische Entwicklung problematisch charakterisieren. Eine Entlastung bei den Sozialabgaben könnte demnach vorrangig dadurch bewerkstelligt werden, daß die Mitglieder der staatlichen Sozialversicherung wenigstens in bestimmtem Umfang auf den Markt der privaten Versicherungen verwiesen werden. Solche Überlegungen spielen z.B. bei der Forderung nach der Beschränkung der staatlichen Altersversorgung auf die Sicherung der Grundrente eine Rolle (*Miegel*, 1981). Darüber hinaus wird teilweise für eine stärkere Betonung des Subsidiaritätsprinzips in der Sozialpolitik plädiert und eine weitere Übertragung von Aufgaben an freie und gemeinnützige Organisationen verlangt.

In der Propagierung von neuen Formen der Selbsthilfe und der Problemlösung in "kleinen Gemeinschaften" treffen sich die Ideen liberal-konservativer wie "alternativer" politischer Gruppierungen und selbst Sozialdemokraten sehen darin eine sinnvolle und notwendige Ergänzung der staatlichen

Sozialpolitik (*Ehrenberg/Fuchs*, 1980, S. 119 ff.; *Glombig*, 1986, S. 119; *Strasser*, 1983, S. 166 ff.). Für liberal-konservative Politiker sowie für ordnungspolitisch argumentierende Wissenschaftler (*Dettling*, 1980; *Kirsch et al.*, 1982) stellt die Übertragung von Aufgaben auf freie Träger, Nachbarschaften und Familien eine Möglichkeit der Entlastung der öffentlichen Sozialhaushalte dar. Insofern besteht ein deutlicher Unterschied zu der Vorstellung, daß durch Selbsthilfegruppen zusätzliche Problemlösungsressourcen für diejenigen sozialen Probleme, die durch die zentralisierte, bürokratisierte und standardisierte öffentliche Sozialpolitik nicht bewältigt werden, erzeugt werden können und damit eine Verbesserung des Versorgungs- und Leistungsniveaus im Bereich der sozialen Dienste ermöglicht würde, ohne dadurch weitere Kostensteigerungen bei der Sozialpolitik zu bewirken (vgl. *Pankoke/Nokielski/Beine*, 1975). Beide Konzeptionen sind sich jedoch darin gleich, daß sie nach Formen der Leistungserbringung und Problemverarbeitung suchen, die die Mängel sowohl der traditionellen staatlichen Sozialpolitik wie der Problemlösung durch den Markt vermeiden.

Die Kommunen sind in diesen sozialpolitischen Konzeptionen der Raum, in dem sich die neuen Formen der Selbsthilfe und Selbststeuerung verwirklichen sollen. Daneben werden die Städte und Gemeinden jedoch auch als Ebene der Problemverarbeitung neu entdeckt und zwar einerseits in Reaktion auf die zunehmende Verknappung der Steuerungsressourcen der traditionellen zentralstaatlichen Sozialpolitik, nämlich rechtliche Durchsetzbarkeit und Geld, als auch in Anbetracht der Grenzen und Mängel einer zentralisierten, standardisierten Sozialpolitik. So führte die Forderung nach einer bürgernahen Sozialpolitik (*Kaufmann*, 1979) dazu, daß die lokale Ebene stärkeres Interesse auf sich zog. Ausdruck dieser Tatsache ist nicht zuletzt die wachsende Zahl von Veröffentlichungen, die in jüngster Zeit zur kommunalen Sozialpolitik erschienen sind (z.B. *Krüger/Pankoke*, 1985; *Mundt*, 1983; *Peters*, 1983). Neben einer größeren Bürger- und Problemnähe erhofft man sich dabei von einer Dezentralisierung, daß sich hier eine integrierte Sozialpolitik (*Pfaff/Voigtländer*, 1978) eher verwirklichen lasse als auf der staatlichen Ebene und daß traditionelle und unkonventionelle Formen der Hilfeleistung zusammengeführt und aufeinander abgestimmt werden können (vgl. etwa das Konzept der "Sozialgemeinde" von *Gross*, 1980).

Damit scheint sich in der Diskussion um die Sozialpolitik ein Wandel im Paradigma vollzogen zu haben, der auch für die Neubestimmung des Verhältnisses zwischen Bund, Ländern und Gemeinden von Relevanz ist. Inwie-

weit diese Entwicklung in den kognitiv-normativen Orientierungen für die Praxis der Sozialpolitik Konsequenzen hat, ist im folgenden darzustellen.

4.2.3 Anpassungsprozesse in der Sozialpolitik seit Mitte der 70er Jahre

Untersucht man die Veränderungen in der Sozialpolitik, die sich seit Beginn der ökonomischen Stagnationsphase nach 1974 ergeben haben, so fällt zunächst auf, daß die Institutionen nach wie vor eine hohe Stabilität aufweisen. Ansätze zu strukturellen Reformen hat es bis in die Gegenwart nicht gegeben und sind auch nicht für die nähere Zukunft zu erwarten. Auch im Leistungssystem wurden keine so gravierenden Einschnitte vorgenommen, daß man von einer grundlegenden Änderung der Inhalte und Ergebnisse der Sozialpolitik sprechen könnte. Die nach dem Regierungswechsel in Bonn, der von den Regierungsparteien selbst als "Wende" bezeichnet wurde, in verschärfter Form geführten parteipolitischen Auseinandersetzungen um die Sozialpolitik, in der gegen die liberal-konservative Regierung der Vorwurf der "Demontage des Sozialstaates" erhoben wurde, überdeckt die Tatsache, daß das Ende der Expansion des Sozialleistungssystems bereits auf das Jahr 1974 zu datieren ist und schon unter der sozial-liberalen Koalitionsregierung Leistungskürzungen vorgenommen wurden (vgl. *Alber*, 1986).

Die entscheidenden Veränderungen im Bereich der Sozialpolitik resultierten aus der Tatsache, daß die neuen Problemlagen sowie die Politik des Bundes zu einer Problemverschiebung auf die lokale Ebene geführt haben. Daraus ergab sich für die Kommunalpolitik und -verwaltung die Notwendigkeit, bisherige Routinen der Erbringung sozialer Leistungen zu verlassen, sei es wegen der Verknappung der Ressourcen, sei es in Reaktion auf das Aufkommen von Initiativen zur Selbsthilfe neben den etablierten Institutionen im Bereich der Sozialhilfe und Sozialarbeit. Wenn also Veränderungs- bzw. Anpassungsprozesse in der Sozialpolitik ablaufen, dann sind diese am ehesten auf der lokalen Ebene bzw. als von dort ausgehende Entwicklungen zu erwarten.

4.2.3.1 Reaktive Anpassung der staatlichen Sozialpolitik

Die Entwicklung der staatlichen Sozialpolitik der vergangenen zehn Jahre hat jene Kritiker sowohl aus dem rechten wie aus dem linken politischen

Lager bestätigt, die den Staat als abhängig, sei es von Ansprüchen organisierter Interessen, sei es von Erwartungen der Wähler oder von Entwicklungen im Produktionsbereich, charakterisiert haben. Zwar haben sich Krisenprognosen nicht bewahrheitet, jedoch war der Staat trotz erhöhten Problemdrucks, insbesondere trotz immer wieder auftretender Defizite in einzelnen Bereichen des Sozialleistungssystems, nicht in der Lage, richtungsweisende Entscheidungen über eine Reform der Sozialpolitik zu treffen. Vielmehr erfolgten immer wieder durch aktuelle krisenhafte Entwicklungen induzierte, sektoral begrenzte Anpassungen, die die Art und Weise der Leistungserbringung nicht grundsätzlich geändert haben, insbesondere die inkrementalistische Vorgehensweise bei der Gestaltung von Leistungen, die rechtlich standardisierte, zentralistisch-bürokratisierte und fragmentierte Form der Vergabe sozialer Leistungen beibehielten. Sozialpolitik des Staates war und blieb reaktiv, sie reagierte auf ökonomische Entwicklungen, auf Interessendruck und in Abhängigkeit von Wahlzyklen, jedoch kaum auf die Entwicklung der sozialen Problemlagen.

Die Abhängigkeit der staatlichen Sozialpolitik von durch den Produktionsprozeß gesetzten Determinanten wird bereits darin deutlich, daß eine enge Beziehung zwischen wirtschaftlichem Wachstum und Ausweitung des Leistungsangebots besteht. Es ist bezeichnend, daß die Wende in der sozialpolitischen Gesetzgebung auf das Jahr 1975 fällt, auf einen Zeitpunkt also, zu dem sich die wirtschaftliche Rezession auf die Staatsfinanzen und die Finanzen der Sozialversicherung erkennbar auswirkte. Eine quantitative Betrachtung der Entwicklung ergibt folgendes Bild: "Unter den 78 Gesetzen der früheren Periode brachten nur 6 (8 %) Einschränkungen sozialstaatlicher Verpflichtungen, 63 (68 %) führten zu Leistungserweiterungen, 9 (11 %) hatten organisatorische oder sonstige Umstellungen zum Inhalt, die nicht eindeutig als Ausdehnung oder Beschränkung zu klassifizieren sind. Dagegen bestand die Mehrheit von 29 der 52 seit 1975 erlassenen Gesetze aus Leistungsbeschränkungen. 9 Gesetze brachten unklassifizierbare organisatorische Veränderungen, und lediglich 14 (27 %) beinhalteten Leistungserweiterungen. Mehr als vier Fünftel aller wichtigen Beschränkungen des Wohlfahrtsstaats in der Nachkriegszeit entfielen somit auf die jüngste Rezessionszeit" (*Alber*, 1986, S. 31).

Auch wenn einzuräumen ist, daß innerhalb des durch die finanzielle Entwicklung gegebenen Handlungskorridors Spielräume für eine Variation der Sozialpolitik nach politischen Zielvorstellungen gegeben sind, so ist doch

auffallend, daß gerade zu einer Zeit Leistungsbeschränkungen vorgenommen wurden, als sich der Kreis der Bedürftigen infolge anhaltender Arbeitslosigkeit ausgeweitet hat. So wurden schon 1975 die Voraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld dadurch verschärft, daß die sog. "Zumutbarkeitsklausel", also die Möglichkeit, eine angebotene Stelle als unzumutbar abzulehnen, ohne den Anspruch auf Unterstützung zu verlieren, strenger gefaßt wurde. Auch bei anderen Leistungen wurden die Anspruchsvoraussetzungen enger gefaßt. Nach 1981 kommen weitere Verschlechterungen in den Leistungen der Arbeitslosenversicherungen hinzu, wie etwa die mehrmalige Verlängerung der Anwartschaftszeit, die Verlängerung von Sperrfristen, die Senkung der Höhe der Leistungen, die Einschränkung diverser Spezialleistungen und die Reduzierung der Leistungen bei berufsbildenden Maßnahmen. Auch die Sozialhilfe war seit 1981 von mehreren Leistungskürzungen betroffen und wurde nicht mehr an die Preisentwicklung angepaßt.

Eine "prozyklische" und damit eher problemverstärkende Entwicklung war auch in anderen Leistungsbereichen feststellbar. So wurden in der Rentenversicherung durch mehrmalige Verzögerungen der Rentenanpassung, durch Umstellung von der Orientierung der Indexierung am Bruttolohn auf die Anpassung entsprechend dem Nettolohn sowie durch die Einführung von Beiträgen der Rentner zur Krankenversicherung die Leistungen zu einer Zeit abgebaut, als ohnehin die wirtschaftliche Entwicklung die ökonomische Lage von Arbeitnehmern und Rentnern relativ verschlechterte. Das gleiche gilt für Kürzungen bei den Leistungen der Krankenversicherung und für die Einführung von Kostenbeteiligungen in einzelnen Leistungsarten (Rezeptgebühr, Krankenhauskosten, Kuren), für Einschränkungen in der Familienförderung (Kindergeld), in der Ausbildungsförderung und beim Wohngeld. Auffallend ist dabei eine Konzentration der Kürzungsgesetze in den Jahren 1975 und 1981/82, also in den Jahren mit den deutlichsten Einbrüchen in der wirtschaftlichen Entwicklung.

Offenkundig ist aber auch, daß in den Jahren, in denen Bundestagswahlen bevorstanden, keine oder nur unbedeutende Kürzungen in den Sozialleistungen vorgenommen wurden. Die Erfahrungen der jüngsten Zeit, daß selbst eine Partei, die in ihrer politischen Grundauffassung die Reduzierung des Staatsanteils zugunsten einer stärkeren privaten Vorsorge verficht, im Jahr vor der Wahl Verbesserungen in den Sozialleistungen durchsetzt, entspricht genau diesem Politikmuster. Die Sozialpolitik auf staatlicher Ebene verläuft in Abhängigkeit vom Wahlzyklus. Sie wird von den Parteien immer noch als

eines der wichtigsten Mittel, um Wählerstimmen zu gewinnen, angesehen und deshalb für die Sicherung der Legitimation der Regierung instrumentalisiert.

Schließlich verhält sich die staatliche Sozialpolitik auch insofern reaktiv, als sie dem politischen Druck organisierter Interessen nachgeben muß. Hinweise darauf finden sich etwa in der Art, wie die heftig diskutierte "Kosteninflation" in der Krankenversicherung bewältigt wurde. Die gefundene Lösung lag nicht darin, das allgemein für die Kostenentwicklung zumindest mitverantwortliche System der Preisgestaltung, bei dem die Ärzte in einer dominierenden Position sind, zu reformieren. Vielmehr wurde eine "konzertierte Aktion im Gesundheitswesen" eingerichtet, in der Regeln über die Wirtschaftlichkeit und über Höchstbeträge bei der Arzneimittelverschreibung ausgehandelt wurden. An der Verbandsmacht der Ärzteschaft hat sich dadurch letztlich aber nichts geändert. Mit dem Einfluß organisierter Interessen läßt sich auch erklären, daß unter den Klienten des staatlichen Sozialleistungssystems die Rentner am wenigsten von Leistungskürzungen betroffen waren (vgl. Tab. 15). Dies kann darauf zurückgeführt werden, daß die Bezieher von Altersruhegeld nicht nur eine quantitativ große Wählergruppe bilden, sondern auch in den Gewerkschaften einflußreiche Interessenvertretungen haben.

Die seit 1975 vorgenommenen Eingriffe in bestehende Sozialleistungen lassen sich insgesamt eher als Konsolidierungsmaßnahmen denn als Abbau des Wohlfahrtsstaates interpretieren (*Alber*, 1986, S. 36). Zwar hatten sie zur Folge, daß nach 1981 die Entwicklung der Realeinkommen der Leistungsempfänger rückläufig war, die Kaufkraft der Leistungen somit sank. Die jüngsten Erhöhungen bei den Renten und bei der Sozialhilfe (1986) bei Konstanz der Preisentwicklung deuten jedoch darauf hin, daß es sich hierbei um eine vorübergehende Phase in der Sozialpolitik, die durch die Rezession bedingt ist, handeln könnte.

Zum Teil wurden defizitäre Entwicklungen in einzelnen Zweigen der staatlichen Sozialversicherung - entsprechend der bisherigen Praxis - durch Lastenverschiebungen zwischen den Teilsystemen aufgefangen. So dient etwa der von den Rentnern zu entrichtende Krankenversicherungsbeitrag, der

Tab. 15: Die Entwicklung der Realeinkommen verschiedener Sozialkategorien (Indexwerte, 1975 = 100)

	Arbeitnehmer		Rentner		Arbeitslose	Sozialhilfe-empfänger
	brutto	netto	Standard-rente	Durchschnitts-rente	Durchschnittl. Arbeitslosen-geld	Regelsätze
1970	84,0	89,1	84,1	81,0	86,6	82,6
1971	88,9	92,7	85,4	81,0	89,7	95,8
1972	92,2	96,3	88,5	81,6	94,6	98,1
1973	96,0	97,1	91,9	93,2	97,8	98,1
1974	99,7	99,4	96,0	97,0	100,4	99,6
1975	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1976	102,6	100,1	105,6	104,7	95,1	101,1
1977	105,8	102,2	112,2	110,3	92,1	104,5
1978	108,8	106,1	114,7	107,4	96,4	103,3
1979	110,6	108,3	110,9	107,4	99,2	102,6
1980	112,0	108,1	110,0	105,6	100,8	101,5
1981	110,9	106,7	108,1	103,1	101,9	101,9
1982	109,8	104,3	108,4	102,5	99,9	99,6
1983	110,2	103,7	110,9		95,4	98,5

Quelle: Alber, 1986, s. 48

1981 eingeführt wurde, der Unterstützung der öffentlichen Krankenversicherung. Das gleiche Ziel verfolgte die Einführung eines Finanzausgleichs unter den Krankenkassen im Jahre 1977.

Neben diesen durch bewußte politische Entscheidungen vollzogenen Lastenumverteilungen in der Sozialversicherung stehen faktische Verlagerungen von Kosten der ökonomischen Krise und von Folgelasten der demographischen Entwicklung von der Sozialversicherung auf die Sozialhilfe. Die Grenzen der traditionellen Leistungserbringung und Problemverarbeitung in der staatlichen Sozialversicherung werden hier am deutlichsten: "Staatliche Sozialpolitik ist also in Krisen nur begrenzt sozial, weil sie dann, wenn der sozialstaatliche Schutz am nötigsten wäre, die Risikoabsicherung aus der Arbeiterpolitik wieder in die Armenpolitik zurückverlagert" (*Leibfried/Tennstedt*, 1985, S. 89). Verbunden mit dieser Verschiebung der Lasten zwischen den Leistungssystemen ist die Entlastung der zentralstaatlichen

Sozialpolitik auf Kosten der dezentralen und hier vor allem der kommunalen Ebene.

4.2.3.2 Entlastung der staatlichen Sozialpolitik durch Dezentralisierung der Kosten

Im Unterschied zu der von den konservativen Regierungen in Großbritannien und in den USA verfolgten Politik findet in der Bundesrepublik keine gezielte und systematisch betriebene Entlastungspolitik des Bundes statt. Die Verlagerung von Kosten der Sozialpolitik auf die dezentralen Gebietskörperschaften ist eher Folge der faktischen Problementwicklung und deren Auswirkungen im Rahmen der bestehenden institutionellen Strukturen. Die Änderung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes, mit der sich der Bund aus der Finanzierung der Investitionskosten von Krankenhäusern zurückgezogen hat, kann als Ausnahme von der Regel gelten. Offensichtlich wirkt sich auch in diesem Bereich die Verflechtung der Entscheidungsstrukturen im Bundesstaat als stabilisierend aus und verhindert Umverteilungen in größerem Umfang.

Im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung seit Mitte der 70er Jahre und im Gefolge der damit verbundenen anhaltenden hohen Arbeitslosigkeit kam es allerdings zu der bereits erwähnten Verlagerung von sozialpolitischen Lasten auf die Städte und Kreise. Unter den Empfängern von Sozialhilfe hat vor allem der Anteil der im Erwerbsleben stehenden Personen stark zugenommen - wobei sich die Zahl der Personen im Alter zwischen 18 und 24 Jahren von 1974 bis 1980 verdoppelte (*Peters*, 1983, S. 197). Verursacht ist diese Entwicklung vor allem durch den Anstieg der Dauerarbeitslosigkeit einerseits sowie Leistungskürzungen in den Sozialversicherungsleistungen für Arbeitslose andererseits. Nachdem 1977 die Bezugsdauer für Arbeitslosenhilfe auf ein Jahr gesenkt wurde, sind Personen, die länger als zwei Jahre arbeitslos sind, vollständig von der Sozialhilfe abhängig. Aber auch viele Bezieher der - im übrigen ebenso wie die Sozialhilfe an eine Bedarfsprüfung gebundenen - Arbeitslosenhilfe sind auf zusätzliche Unterstützungen aus der Sozialhilfe angewiesen. Das war um so mehr der Fall, nachdem die Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung gekürzt und die Anspruchsvoraussetzungen verschärft worden waren (im einzelnen *Balsen et al.*, 1985, S. 34 *ff.*).

Während bei den Kommunen die Sozialhilfeausgaben in der bereits geschilderten Weise stiegen, ergab sich beim Bund durch die beschlossenen Kürzungen in den Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz ein tatsächlicher Entlastungseffekt. Nach 1979 gerieten die Finanzen der Bundesanstalt für Arbeit ins Defizit, das 1981 auf über 8 Mill. DM anwuchs und 1982 nochmals 7 Millionen betrug. Einen entsprechenden Betrag mußte der Bund aus seinem Haushalt zuschießen. Schon in den folgenden Jahren machten sich die sozialpolitischen Entscheidungen in stagnierenden Ausgaben bemerkbar, obwohl in dieser Zeit die Zahl der Arbeitslosen weiter anstieg. 1985 verfügte die Bundesanstalt für Arbeit schließlich über einen Haushaltsüberschuß, der die Bundesregierung veranlaßte, die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung zu senken. Daraus wird deutlich, daß die Kosten der Arbeitslosigkeit zunehmend auf die Träger der Sozialhilfe abgewälzt wurden.

Die Dezentralisierung der Soziallasten bedeutet, daß die Leistungserbringung von einer territorial generalisierten in eine in die jeweiligen lokalen Besonderheiten eingebundene Form übergeführt wird. Da die sozialen Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels räumlich ungleich verteilt sind, ergeben sich gravierende Belastungsgefälle zwischen den Kommunen: "Im Gegensatz zur (Arbeiter-) Sozialversicherung entfällt bei der kommunalen (Armen-) Sozialpolitik weitgehend ein nationaler oder auch nur teilnationaler Umverteilungsmechanismus bei der Bewältigung der in ihren Wirkungsbereich fallenden sozialen Risiken. Da die kommunalen Sozialausgaben nur völlig unzureichend vertikal und/oder horizontal in den kommunalen Finanzausgleich einbezogen sind, sind die einzelnen Kommunen/Landkreise auch in sehr unterschiedlicher Weise finanziell belastet: Dort, wo die Kosten anfallen, verbleiben sie im Regelfall auch!" (*Huster*, 1985, S. 193). Das wiederum hat zur Konsequenz, daß in den Städten, in denen die gravierendsten wirtschaftlichen und sozialen Probleme auftreten und die damit vor einem hohen Handlungsbedarf stehen, die Kosten der Arbeitslosigkeit am höchsten sind. Auf diese Weise konzentriert sich die Problembelastung in einzelnen Städten, wobei die Großstädte in den alten Industrieregionen besonders hart betroffen sind.

Tendenzen der Lastenverschiebung finden vereinzelt auch im Verhältnis zwischen Land und Kommunen statt. So wurden durch die Kürzung von Landeszuschüssen an die freien Träger der Sozialhilfe den Kommunen zusätzliche Kosten aufgebürdet (z.B. in Baden-Württemberg). Dabei wurden der kommunalen Sozialpolitik Mittel entzogen, die ansonsten zur freien Gestaltung

eigener Maßnahmen verfügbar gewesen wären. Zusätzlich zu der Ausweitung der Tätigkeit der dezentralen Gebietskörperschaften beim Vollzug des Sozialhilfegesetzes werden damit deren eigene politischen Entscheidungsspielräume eingeschränkt. Hierin liegt die eigentliche Problematik der Lastendezentralisierung von der staatlichen auf die kommunale Ebene.

4.2.3.3 Reaktionen auf der kommunalen Ebene

Die Reaktionen der Kommunen auf die Krisentendenzen im Bereich der staatlichen Sozialpolitik und auf die zunehmende Kumulierung von Folgeproblemen im kommunalen Bereich sind äußerst vielfältig und kaum in ein generell gültiges Schema einzuordnen. Sie reichen von der Ausgrenzung der Armut durch "Filtern von Ansprüchen auf Sozialhilfe" (*Leibfried*, 1976) bis hin zur aktiven Problembewältigung in neuen Formen, vom Versuch, Probleme abzuwälzen, sei es auf andere öffentliche Institutionen oder auf Selbsthilfeeinrichtungen, bis hin zur Politisierung der sozialen Probleme gegenüber Bund und Ländern. Damit erhält die kommunale Sozialpolitik einen äußerst ambivalenten Charakter. Diese Ambivalenz hängt sicherlich in wesentlichem Maße mit der doppelten Herausforderung im sozialen Bereich, der sich Städte und Gemeinden gegenübersehen, zusammen: Einerseits wird von ihnen erwartet, daß sie den wachsenden Bedarf an Dienstleistungen befriedigen und den lokalen Bedingungen angepaßte, auf neue Formen der Hilfebedürftigkeit zugeschnittene Problemlösungen erbringen, auf der anderen Seite werden sie zugleich zunehmend mit den Kosten der Problemfälle, die aus dem staatlichen Leistungssystem herausfallen, belastet.

Die meisten Aktivitäten im Bereich der kommunalen Sozialpolitik bleiben auf den örtlichen Zuständigkeitsbereich begrenzt und beziehen die überörtlichen Verursachungs- und Bedingungszusammenhänge nicht ein. Das gilt sowohl für eher traditionelle bürokratische Reaktionsweisen wie für alternative Handlungsformen. Damit bleibt die Reichweite der Tätigkeit der Kreise, Städte und Gemeinden zwangsläufig im Rahmen dessen, was durch die extern gesetzten Restriktionen möglich ist. Wird Sozialpolitik jedoch im ersten Fall ein Instrument der Marginalisierung von Problemgruppen und der Entpolitisierung potentieller sozialer Konflikte, so dient sie im zweiten Fall der Ergänzung des staatlichen Leistungssystems an den Stellen, an denen reine Einkommenstransfers versagen.

Die Folgen des wirtschaftlichen Strukturwandels und der Arbeitslosigkeit wurden in den meisten Gemeinden, insbesondere aber in den davon am schwersten betroffenen Städten, zunächst als Finanzproblem wahrgenommen. Dementsprechend wurde vielfach versucht, die Schwierigkeiten im finanziellen Sektor zu lösen. Dies geschah etwa durch die Übertragung von Aufgaben auf freie Wohlfahrtsverbände, durch die Kürzung von Zuschüssen an private Organisationen, durch die Verringerung des Leistungsniveaus oder durch die Einführung bzw. Erhöhung von Gebühren für bestimmte Leistungen. Auf diese Weise wurde versucht, den Kostendruck zum Teil an private Institutionen oder sogar an die Bedürftigen selbst weiterzureichen (vgl. *Windhoff-Héritier*, 1984, S. 182 ff.). Damit führen die Kommunen allerdings nur die staatliche Sozialpolitik fort und begeben sich zum Teil der Möglichkeit, die im lokalen Bereich vorhandenen Chancen einer Problembewältigung zu nutzen.

Letzteres geschieht in den Fällen, in denen die Gemeinden nach neuen Formen der Hilfeleistung suchen, um auf die spezifischen Krisenfolgen, die aktuell anfallen, zu reagieren. Der Deutsche Städtetag hat im August 1983 eine Umfrage über Aktivitäten im Bereich der Arbeitslosigkeit, die auf lokaler Ebene durchgeführt werden, veranstaltet und dabei eine Vielzahl von Handlungsmöglichkeiten der örtlichen Institutionen aufgezeigt. Danach konzentrieren sich die Tätigkeiten auf die Einrichtung und Förderung von Beratungs- und Informationsstellen einschließlich Initiativen zur Stellenvermittlung, auf die Förderung und Durchführung von Berufsbildungsmaßnahmen, auf Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes, auf Hilfen zur Arbeit im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes[1] sowie auf Vergünstigungen für Arbeitslose bei der Benutzung von städtischen Einrichtungen. Diese Maßnahmen werden vielfach nicht von den Gemeinden allein durchgeführt, sondern in Zusammenarbeit mit den freien Trägern der Sozialhilfe sowie mit den Kirchen oder privaten Initiativgruppen (Deutscher Städtetag, 1984). Bei den bestehenden finanziellen Restriktionen liegen die wichtigsten Handlungspotentiale der Städte dabei vor allem in den Bereichen, in denen sie neue, zum Teil unkonventionelle Formen "gesellschaftli-

[1] Es bedürfte eingehender empirischer Untersuchungen, inwieweit die Hilfe zur Arbeit im Rahmen des Bundessozialhilfegesetzes die Wiedereingliederung in den Erwerbsprozeß erleichtern soll oder inwieweit damit ein Disziplinierungseffekt gegenüber dem Sozialhilfeempfänger verbunden ist, da nach der herrschenden Praxis die Sozialhilfe gekürzt werden kann, wenn die Arbeit abgelehnt wird (zur rechtlichen Problematik *Münder/Birk*, 1985). Die Tatsache, daß nur in 10 % der vom Deutschen Städtetag erhobenen Fälle (wenngleich mit steigender Tendenz) ein reguläres Gehalt für die Arbeit bezahlt wurde (*Deutscher Städtetag*, 1984, S. 84), zeigt zumindest, daß die Arbeit der Sozialhilfeberechtigten als minderwertig ausgewiesen wird.

cher Selbststeuerung" (*Pankoke/Nokielski/Beine*, 1975) fördern und in den Kontext der kommunalen Sozialarbeit einbeziehen. Die Kommunalverwaltung übernimmt in diesem Falle die Aufgabe, "intermediäre Verhandlungs- und Vermittlungssysteme" (*Pankoke*, 1985, S. 346) zu organisieren, d.h. die einzelnen Initiativen und die öffentlichen Unterstützungsmöglichkeiten zu koordinieren, und, sofern nötig, organisatorische, finanzielle sowie infrastrukturelle Angebote bereitzuhalten. Das Leistungspotential der Selbsthilfe, das sich in den letzten Jahren neben der öffentlichen Sozialpolitik und den Aktivitäten der freien Verbände entwickelt hat, mag in vielen Fällen überschätzt werden. Andererseits bleibt es häufig deswegen ungenutzt, weil die notwendigen Voraussetzungen seitens der kommunalen Sozialpolitik nicht geschaffen werden: "Bislang kann die These nicht widerlegt werden, daß bei weiterer, meist indirekter Belastung und Aufgabenzuweisung der kleinen Netze und gleichzeitig fortschreitendem Sozialabbau die Ansatzpunkte der Selbsthilfe vollends abgetragen werden" (*Asam*, 1983, S. 28; vgl. auch *Badura/von Ferber*, 1981; *Deimer et al.*, 1983).

Insgesamt ist sicher von einer Aufwertung der kommunalen Sozialpolitik im gesamtstaatlichen System der sozialen Sicherung auszugehen, allerdings als Folge einer erzwungenen Dezentralisierung von Aufgaben. Ob dies zu einer Verbesserung der Politikinhalte in Richtung auf eine größere Problem- und Bedürfnisadäquanz geführt hat oder führen kann, muß gegenwärtig bezweifelt werden: "Wenn und soweit auch der kommunale Sozialsektor, hier verstanden als öffentliche und freie Träger, in Kategorien politischer Segmentierung und administrativer Fragmentierung charakterisierbar ist, dann kennzeichnen auch ihn die Schwächen, die von Protagonisten politisch-administrativer Dezentralisierungsstrategien zu überwinden erhofft werden. Vor dem Hintergrund dieser - noch disparaten - Informationen kann eine höhere sozialpolitische Rationalität durch eine bloße Verlagerung der Aktionsebene nach unten nicht voraussetzungslos unterstellt werden " (*Krüger*, 1985, S. 33).

Allerdings muß ein "sozialpolitischer Rationalitätsgewinn" ja nicht allein darin liegen, daß soziale Probleme dort, wo sie sich als Folgen komplexer Verursachungszusammenhänge niederschlagen, nämlich auf der lokalen Ebene, ausschließlich verarbeitet werden. Es ist daher zu fragen, ob die Städte und Gemeinden nicht in der Lage sind, die in ihrem Zuständigkeitsbereich kumulierenden Belastungen dadurch zu bewältigen, daß sie die übergeordneten Gebietskörperschaften in die Leistungserbringung und Problemverarbeitung

einbeziehen. Zumindest zum Teil hängen die aktuellen Krisenerscheinungen im Bereich der Sozialpolitik ja auch damit zusammen, daß im Rahmen der routinemäßigen Reaktion auf neue Herausforderungen die Probleme lediglich zwischen den Leistungssystemen verschoben worden sind, ohne daß entsprechende Anpassungen der strukturellen Bedingungen in einzelnen Handlungssystemen erfolgt wären.

Die Städte und Gemeinden in der Bundesrepublik versuchen seit einigen Jahren, den Bund und die Länder wieder in die Verantwortung für die Bewältigung der "neuen Armut" zu zwingen. Allerdings hat es den Anschein, daß sie dabei primär die Rückwälzung von finanziellen Lasten im Auge haben. Dies gelingt ihnen sogar zum Teil, etwa dadurch, daß sie Sozialhilfeempfänger für eine begrenzte Zeit beschäftigen und diesen damit wieder die Berechtigung zum Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung verschaffen. Die konkreten Möglichkeiten einer derartigen direkten Kostenabwälzung an den Bund stehen jedoch nur eingeschränkt zur Verfügung. Daher zielt die kommunale Politik verstärkt auf die Initiierung von Veränderungen in der Finanz- und Kostenverteilung im Bereich der Sozialhilfe. Die kommunalen Spitzenverbände verfolgen in diesem Zusammenhang konkret drei Ziele: Zum einen fordern sie einen Ausgleich des Einnahmeausfalls, der den Kommunen durch die Steuerentlastungsmaßnahmen des Bundes entstanden ist. Darüber hinaus verfechten sie den Vorschlag, eine Pflegekostenversicherung einzuführen, um so die stark gestiegenen Belastungen der kommunalen Sozialhaushalte durch Kosten der Heimunterbringung zu reduzieren. Und schließlich präferieren sie die Übertragung der Finanzierung der Sozialhilfe auf den Bund und die Länder - eine vermutlich wenig realisierbare Maximalforderung.

4.2.3.4 Reichweite und Konsequenzen der Anpassungsprozesse

Die Sozialpolitik hat aufgrund der im vorangehenden geschilderten Aktivitäten auf der dezentralen Ebene eine beträchtliche Repolitisierung erfahren. Dabei kommt zunehmend auch die territoriale Dimension der aktuellen sozialen Probleme in den Blickpunkt. Als Folge davon wird die kommunale Leistungserbringung im gesamtstaatlichen System der Sozialpolitik aufgewertet. Die Kommunen haben heute als die Ebene zu gelten, die die neuartigen sozialen Probleme - neue Formen der Armut, neue soziale Bedürfnisse - am besten bewältigen können. In dieser Funktion sind sie auch vom Bund und

von den Ländern anerkannt. Die Konsequenzen dieser Anpassungsprozesse für die Politikinhalte bleiben allerdings begrenzt. Sie beschränken sich im wesentlichen auf den Bereich der Gemeinden und sind selbst dort durch die finanziellen Restriktionen geprägt. Politische Anstöße zur Änderung der staatlichen Sozialpolitik sind selten und ohne Wirkung.

Die Diskrepanz zwischen der inhaltlichen Aufwertung der kommunalen Sozialpolitik und der Dezentralisierung finanzieller Lasten erzeugt Spannungen in den Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Diese befinden sich zur Zeit in einem labilen Zustand bei gleichzeitig zunehmender Handlungsverflechtung zwischen Staat und Kommunen in einem Aufgabenbereich, in dem bislang eher die Zuständigkeitsbereiche abgegrenzt und damit Konflikte reduziert wurden. Die Kommunen sind dabei in der Lage, in neuen Tätigkeitsfeldern ihre Kompetenzen zu erweitern und durch neue Kooperationsbeziehungen mit gesellschaftlichen Akteuren ihre Einfluß- und Handlungsmöglichkeiten zu verbessern (*Becher*, 1982). Ob sie damit aber die inhaltlichen Politikinnovationen im Bereich der Sozialpolitik bewirken können, die notwendig sind, um die aktuellen und in naher Zukunft zu erwartenden Problembestände zu bewältigen, ist unsicher, da die Kommunen bislang auf eine erzwungene Dezentralisierung reagierten und da im verflochtenen System immer auch Lastenverschiebungen auf die dezentrale Ebene möglich sind.

Bislang konnte das bundesrepublikanische politisch-administrative System die sozialpolitischen Probleme und Aufgaben durch ständige, relativ konfliktfreie Anpassungen im Leistungsniveau bearbeiten. Soziale Ungleichheiten und Benachteiligungen wurden jedoch nicht beseitigt, potentielle gesellschaftliche Konflikte wurden allenfalls pazifiziert und entpolitisiert. Im Unterschied zur Industriepolitik haben die Anpassungsprozesse in der Sozialpolitik wenig Änderungen in der Struktur der Leistungen bewirkt. Deshalb kann ein Scheitern dieser Form der Reaktion auf die gegenwärtigen sozialpolitischen Herausforderungen nicht ausgeschlossen werden. Für diesen Fall werden strukturelle Reformen notwendig sein. Erste Diskussionen dazu laufen in der Bundesrepublik bereits.

4.2.4 Zwischenergebnis

Der historische Einschnitt des Jahres 1945 brachte für die Sozialpolitik keinen Bruch mit der historischen Entwicklung. Die Institutionen des Sozi-

alleistungssystems blieben vielmehr im wesentlichen erhalten oder wurden in Anlehnung an die Strukturen vor 1933 wieder hergestellt. Die Kompetenzaufteilung zwischen den Gebietskörperschaften sieht vor, daß der Bund für die Regelung der Sozialversicherung und der Sozialhilfe zuständig ist. Ländern und Gemeinden verbleiben in diesem Bereich die Vollzugsaufgaben; ihre eigenen sozialpolitischen Gestaltungsmöglichkeiten sind beschränkt. Die Sozialversicherung wird von selbstverwalteten Institutionen getragen, in denen die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer paritätisch vertreten sind. Die Vergabe der Sozialhilfe und die Erbringung der sozialen Dienste erfolgt seit 1961 durch die kreisfreien Städte und Landkreise, sofern nicht die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in diesem Bereich tätig sind. Während die Finanzierung der Sozialversicherung aus Beiträgen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer erfolgt und der Bund nur bei Bedarf Zuschüsse gewährt, werden Sozialtransfers zum überwiegenden Teil in Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern (Ausbildungsförderung, Wohngeld) oder von Ländern und Kommunen (Sozialhilfe) erbracht.

Die Entscheidungsfindung erfolgt in der Regel in enger Kooperation zwischen öffentlichen Stellen und gesellschaftlichen Interessenorganisationen unter Beteiligung der Wissenschaft bei der Entscheidungsvorbereitung. Dabei sind die Prozesse sektoral aufgesplittert, was einerseits den Versuch einer umfassenden Reform des hochkomplexen Systems der sozialen Sicherheit scheitern ließ, andererseits aber auch die Minimierung von Konflikten bei der inkrementellen Anpassung des Sozialleistungssystems an die wohlfahrtsstaatliche Entwicklung ermöglichte. Die politischen Prozesse im Konsens zwischen den politischen Parteien, den Sozialpartnern und den Gebietskörperschaften sowie die Implementation der Entscheidungen und die Vergabe von Leistungen in selbstverwalteten Institutionen führten zumindest bis Mitte der 70er Jahre zur Entpolitisierung der Sozialpolitik. Damit verbunden war ein Bedeutungsverlust der dezentralen Ebene, die in die gesamtstaatliche, durch eine funktionale Arbeitsteilung zwischen staatlichen und privaten Institutionen bestimmte Sozialpolitik eingebunden war.

Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik erfuhr zwischen 1949 und 1975 eine stetige Expansion. Die Höhe der einzelnen Leistungen wurde angehoben, der Kreis der Bezugsberechtigten wurde erweitert, neue Leistungsarten wurden eingeführt. Der Schwerpunkt der Verbesserungen lag dabei auf der Ausweitung von monetären Leistungen. Soziale Dienste und Infrastruktur

hatten zunächst ein nachrangiges Gewicht, sie wurden vielfach von privaten oder gemeinnützigen Organisationen erbracht.

Bis zum Jahre 1975 wurde Sozialpolitik unter der Voraussetzung betrieben, daß ein anhaltendes wirtschaftliches Wachstum die notwendigen Ressourcen für sozialpolitische Leistungen garantieren würde und soziale Not in besonderen Lebenssituationen (insbesondere Arbeitslosigkeit) allenfalls konjunkturell bedingt sich vergrößern könne. Diese Voraussetzungen treffen seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr zu. Der Rückgang der Wachstumsraten wirkte sich in sinkenden Einnahmen bei den Trägern der Sozialleistungen aus. Zugleich stieg der Bedarf an Leistungen wegen der demographischen Entwicklung (wachsender Anteil alter Menschen) und wegen der Zunahme der strukturell bedingten Arbeitslosigkeit. Nachdem sich zunächst im Bereich der Sozialversicherung die Finanzen defizitär entwickelt hatten, verlagerten sich die Probleme zunehmend in den Bereich der Sozialhilfe. Die wachsende Zahl von Sozialhilfeempfängern ist die Folge der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, die vom bestehenden staatlichen Sozialversicherungssystem nicht mehr bewältigt werden kann.

In der Diskussion um die Krise des sozialen Netzes bzw. des Wohlfahrtsstaates deutet sich ein Wandel in den "Grundregeln" der Sozialpolitik an. Es wird heute vielfach kritisiert, daß die traditionelle Sozialpolitik nicht in der Lage sei, auf neue Problemlagen und auf die neuen sozialen Bedürfnisse der Bürger im Bereich der sozialen Dienstleistungen angemessen zu reagieren. Als alternative Konzeption wird eine Dezentralisierung der Sozialpolitik in unterschiedlichen Varianten vorgeschlagen. Die Aufwertung der kommunalen Sozialpolitik als integriertes Netzwerk vielfältiger öffentlicher und privater Initiativen, das insbesondere auch die Tätigkeit von Selbsthilfegruppen aufnimmt, spielt bei diesen Vorstellungen eine zentrale Rolle. Zugleich wird über eine Reform der staatlichen Sozialversicherung nachgedacht. Obwohl die Diskussionen durch parteipolitische Divergenzen geprägt sind, zeichnen sich Ansätze eines neuen sozialpolitischen Konsenses ab, der hinsichtlich umsetzbarer Vorschläge allerdings noch wenig Konturen besitzt.

Die Institutionen der Sozialpolitik in der Bundesrepublik zeichnen sich bislang nach wie vor durch eine hohe Stabilität aus. Strukturelle Reformen werden zwar diskutiert, Ansätze zu ihrer Realisierung sind jedoch nicht erkennbar. Bislang ist die Sozialpolitik noch durch routinemäßige Anpassungsprozesse geprägt. Dabei blieb der Umfang der Sozialleistungen im wesentlichen erhalten. Die seit 1975 vorgenommenen Eingriffe in den Leistungsbe-

stand lassen sich eher als Konsolidierungsmaßnahmen denn als Abbau des Wohlfahrtsstaates interpretieren. Offensichtlich wirkt sich dabei die hohe Verflechtung der Entscheidungsstrukturen innerhalb des staatlichen Bereichs sowie zwischen öffentlichen und gesellschaftlichen Organisationen als stabilisierend aus, weil der dadurch erzeugte Konsenszwang nur durch Orientierung am Status quo begegnet werden kann.

Als Folge der wirtschaftlichen Entwicklung kam es allerdings zu einer Verlagerung der Kosten der Massenarbeitslosigkeit von der staatlichen Sozialversicherung auf die Städte, Kreise und Gemeinden, weil Arbeitslose in wachsendem Umfang auf Sozialhilfe angewiesen sind. Zwar betrieben der Bund und die Länder keine systematische Entlastungspolitik, dennoch wirkten sich Konsolidierungsmaßnahmen zu Lasten des kommunalen Sozialbudgets aus (erzwungene Dezentralisierung). Die Kommunen reagierten darauf zum Teil durch Sparmaßnahmen im sozialen Bereich, zum Teil aber auch durch inhaltliche Veränderungen im Bereich der lokalen Sozialpolitik und durch die Suche nach neuen Formen der Leistungserbringung (Beschäftigungsinitiativen, Ausweitung des Beratungsangebots und der Dienstleistungen, Förderung freiwilliger Selbsthilfeaktivitäten etc.). Darüber hinaus werden sie gegenüber dem Staat politisch initiativ und versuchen, die Belastungen auf diesen zurückzuwälzen.

Die materiellen Ergebnisse dieser prozessualen Anpassung im Bund-Länder-Gemeinde-Verhältnis erscheinen gegenwärtig noch als ambivalent. Zwar sind zum Teil innovative Ansätze in der kommunalen Sozialpolitik beobachtbar, sie bleiben jedoch lokal begrenzt und sind zudem durch finanzielle Restriktionen beeinflußt. Zudem verdeutlicht die jüngste Entwicklung die Interdependenz zwischen der staatlichen und der kommunalen Ebene im Bereich der Sozialpolitik. Über eine wechselseitige Übertragung von finanziellen Lasten hinaus ist es jedoch bislang nicht zu einer problemgerechten Gestaltung der "intergouvernementalen" Beziehungen gekommen. Im Rahmen der bestehenden Strukturen zeigt das Institutionengefüge in der Sozialpolitik der Bundesrepublik zwar eine relativ hohe Anpassungsfähigkeit, es ist jedoch nicht sicher, ob diese ausreichen wird, um bei den aktuellen und künftigen Herausforderungen die notwendigen Veränderungen zu gewährleisten.

5. ERGEBNISSE

"Weniger als andere Staatstypen kann ein föderaler Staatsaufbau durch Beharren für lange Dauer auf einem bestimmten Stande gehalten werden" (*Scheuner*, 1962, S. 648). Selten ist in der deutschen Staatslehre und Politikwissenschaft derart deutlich auf den dynamischen Charakter des föderativen Systems hingewiesen worden, wie dies bei Scheuner in einem Artikel, der sich mit der formalistischen Föderalismustheorie der Staatsrechtslehre kritisch auseinandersetzt, geschehen ist (vgl. auch *Benz*, 1985, S. 7 ff.). Während man sich in der Rechtswissenschaft darum bemühte, gegen tatsächliche oder behauptete Unitarisierungs- bzw. Verflechtungstendenzen die ursprünglichen Strukturprinzipien der Verfassung zu verteidigen bzw. das Bundesstaatsprinzip und das Verständnis der kommunalen Selbstverwaltung mit der veränderten Verfassungswirklichkeit in Einklang zu bringen, gingen politikwissenschaftliche Untersuchungen vom Tatbestand einer hohen Verflechtung zwischen den Gebietskörperschaften in einzelnen Politikfeldern aus und befaßten sich mit den Konsequenzen für die staatliche Steuerungs- und Reformfähigkeit. Die Tendenz zur Blockierung von Entscheidungsprozessen mit der Folge, daß die Fähigkeit zur innovativen Problemlösung reduziert wird, sowie ein strukturbedingter Konservatismus gelten allgemein als Folgen der Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden. Das Dilemma dieser Entscheidungsstruktur hat *Scharpf* jüngst auf den Begriff der "Politikverflechtungs-Falle" gebracht. Diese beschreibt er "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 Desintegration" (*Scharpf*, 1985, S. 350).

In der Tat weisen die institutionellen Strukturen des westdeutschen Bundesstaates auch in längerer Frist eine beträchtliche Stabilität auf und auch die Politikinhalte sind eher durch Kontinuität geprägt. Einschneidende Kurswechsel sind die seltene Ausnahme. Das bedeutet jedoch nicht, daß das politische System in der Bundesrepublik völlig statisch wäre. Im Gegenteil lassen sich im Zeitablauf deutliche Veränderungen erkennen. Allerdings verliefen diese nicht als weitreichende Strukturreformen, sondern vollzogen sich schrittweise, zum Teil im Wege partieller institutioneller Reformen (z.B.

Einführung der "Gemeinschaftsaufgaben" nach Art. 91 a und b GG; Gebietsreform, Funktionalreform), vielfach aber durch Anpassung von Interaktionsformen, Problemlösungsroutinen und Steuerungsmodi.

Daß in der Bundesrepublik politische Veränderungen eher durch prozessuale Anpassung als durch Reformen erfolgen, ist mit der in der historischen Entwicklung entstandenen spezifischen Form der Aufgaben-, Entscheidungs- und Ressourcenstruktur zu erklären. Schon der deutsche Bundesstaat von 1871 zeichnete sich durch eine föderative Kompetenzenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus, die nicht Aufgabenbereiche unterschied, sondern an funktionalen Zuständigkeiten innerhalb von Aufgabenbereichen orientiert war. Daher mußten schon damals die Aufgabenzusammenhänge, die über die Zuständigkeitsbereiche einzelner Gebietskörperschaften hinausgingen, in institutionalisierten Entscheidungsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften bearbeitet werden. In der Konstruktion, die das föderative System in der Bundesrepublik nach 1949 erhalten hat, sind diese Formen der funktionalen Kompetenzverteilung und Verschränkung von Aufgaben der staatlichen Ebenen noch stärker ausgeprägt. Als Kompromiß zwischen unitarischen und föderalistischen Ideen entstand eine Staatsorganisation, bei der der Zentralstaat zwar weitreichende Steuerungs- und Regelungsbefugnisse erhielt und die Länder und Gemeinden in vielen Aufgabenbereichen auf Vollzugsfunktionen beschränkt sind, jedoch diese Einwirkungsmöglichkeiten oder Mitentscheidungsrechte bei der Politikformulierung auf der Bundesebene eingeräumt bekamen. Diese territorialisierte Verflechtung der Entscheidungsstruktur reduzierte die autonomen Handlungsmöglichkeiten aller gebietskörperschaftlichen Ebenen mit der Folge, daß Entscheidungen nur bei einem Kompromiß unterschiedlicher institutioneller Interessen möglich sind. Weitreichende Abweichungen vom Status quo sind in diesen Strukturen die Ausnahme.

In der Phase des ökonomischen Wachstums, also bis etwa Anfang der 70er Jahre, wurden die föderativen, territorialisierten staatlichen Strukturen in der Bundesrepublik durch Sektoralisierungstendenzen überlagert. Am Beispiel der Industriepolitik und der Sozialpolitik konnte gezeigt werden, wie die zentralen Institutionen in einzelnen Politikbereichen zunehmend Steuerungs- und Regelungsfunktionen an sich zogen, um den wachsenden gesellschaftlichen Ansprüchen sowie der Notwendigkeit, überlokale und überregionale Entwicklungen zu beeinflussen, gerecht zu werden. Im Bereich der Sozialpolitik war diese Tendenz sicherlich wesentlich stärker, weil die Politik sich

hier auf die Vergabe generalisierbarer, d.h. von räumlichen Bezügen losgelöster Einkommensleistungen konzentrierte. In der Industriepolitik spielten regionale Verteilungsfragen zunächst eine größerer Rolle, mit wachsenden gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und sektoralen Strukturproblemen wurden sie jedoch in ihrer Bedeutung zurückgedrängt. Diese Entwicklungen hatten zur Folge, daß in den Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften die Gemeinden tendenziell an Einfluß verloren und in hierarchische Politikverflechtungssysteme einbezogen wurden.

Dies ist allerdings nicht - wie in der Literatur vielfach kritisiert wurde (z.B. *Kisker*, 1971; *Wagener*, 1981) - mit einer Tendenz in Richtung auf eine Unitarisierung oder Zentralisierung gleichzusetzen, die die Gefahr einer Selbstauflösung des föderativen Systems beinhaltete. Die territorialisierten Strukturen wurden durch sektorale Verflechtungstendenzen lediglich überlagert, nicht jedoch beseitigt. Letztere waren auch nicht das Ergebnis von Strukturreformen, sondern fanden vielfach als Veränderung von "Politikstilen" (*Fürst*, 1986, S. 263) in den Prozessen der Interaktion zwischen politisch-administrativen Institutionen statt. In der Phase des wirtschaftlichen Wachstums, als ausreichende Ressourcen verfügbar waren, konnten die dezentralen Gebietskörperschaften sogar von dieser Entwicklung profitieren. Solange sie ebenfalls eine wachstumsorientierte Politik verfolgten, waren sie in der Lage, in sektoralen Politikverbünden Ressourcenzuweisungen vom Bund bzw. von den Ländern zu mobilisieren. Konflikte und Externalitäten zwischen Politikbereichen konnten dadurch bewältigt werden, daß zusätzliche Maßnahmen für ihre Beseitigung vorgenommen wurden. Es entsprach zudem den institutionellen Eigeninteressen aller Gebietskörperschaften, durch sektorale Aufspaltung politischer Leistungserbringung und Problemverarbeitung potentielle gesellschaftliche und politische Konflikte zu minimieren. Solange im Prinzip alle wichtigen Interessen aus dem steigenden Ressourcenbestand befriedigt werden konnten, gelang dies auch. Die Entwicklung der Sozialpolitik wie der Industriepolitik in den ersten beiden Jahrzehnten der Bundesrepublik verdeutlicht diese These eindrucksvoll.

Daß die zunehmende Verflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in einzelnen Politikbereichen den eigenen Interessen der Gebietskörperschaften entsprach, war an die Voraussetzung, daß die Institutionen mit einem kontinuierlichen Ressourcenzuwachs rechnen konnten, und damit an die Tatsache des ökonomischen Wachstums gebunden. Will man die Entstehung dieser Form der Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden in

der Bundesrepublik erklären, muß man also sowohl die Interessen der politischen und administrativen Akteure als auch die sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. Nur solange wirtschaftliches Wachstum gegeben war, konnte der Konfliktregelungsbedarf zwischen sektoralen Belangen minimiert werden, d.h. konnte die Integration gesellschaftlicher Interessen dadurch erreicht werden, daß alle mehr oder weniger an den wachsenden Ressourcen beteiligt wurden. Politisch gesehen war diese Form der Leistungserbringung und Problemverarbietung durchaus rational.

Ihre Problematik wurde erst deutlich, als Mitte der 70er Jahre die Phase des Wirtschaftsaufschwungs endgültig zu Ende ging und zugleich der sozio-ökonomische und sozio-kulturelle Strukturwandel erhebliche Herausforderungen für die staatliche Tätigkeit zur Folge hatte. Jetzt zeigte sich, daß sektoral fragmentierte Formen der Problemverarbeitung negative Effekte erzeugten, daß die hierarchische Durchsetzung generalisierter Lösungen, undifferenzierte Begünstigungen sowie wenig diskriminierende Leistungen ungeeignet sind, Strukturprobleme zu bewältigen, daß die immer weitere Expansion der Leistungen nicht mehr finanzierbar ist und daß in zunehmendem Ausmaß durch Umverteilung und strukturverändernde Eingriffe Interessen verletzt werden müssen.

Diese Steuerungs- und Konfliktregelungsprobleme wurden Gegenstand einer intensiven politischen Diskussion, in der auch die Frage der Veränderung der institutionellen Strukturen sowie der vorherrschenden Praxis der sektoralisierten Verwaltungskooperation zwischen den Ebenen des föderativen Staates eine Rolle spielte. Die aktuelle Dezentralisierungsdebatte, die seit Jahren sowohl generell mit Bezug auf das föderative System, als auch hinsichtlich einzelner Politikbereiche geführt wird, ist Zeichen der kognitiv-normativen Neuorientierung hinsichtlich der bestehenden politisch-administrativen Strukturen. Politische Innovationen werden vor allem von den Städten und Gemeinden erwartet, die direkt mit den gesellschaftlichen Problemen konfrontiert sind und am ehesten Integrationsleistungen erfüllen können. Dabei mögen zum Teil utopische Ideen einer Rückbesinnung auf regionale und lokale Gemeinschaften, örtliche Nähe und unmittelbare soziale Beziehungen eine Rolle spielen, die die faktische Komplexität der aktuellen wohlfahrtsstaatlichen Probleme bei weitem unterschätzen. Tatsache ist aber, daß die Länder, vor allem aber die Regionen und die Kommunen, an politischer Aufmerksamkeit gewonnen haben. Wissenschaftler wie Praktiker scheinen inzwischen darin übereinzustimmen, daß die ablaufenden Veränderungen

der Bevölkerungs-, der Wirtschafts- und der Sozialstruktur sowie der Werte- und Einstellungswandel die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung sowie regionaler Formen der Problembewältigung im föderativen Staat der Bundesrepublik gesteigert haben. Selbst von seiten des Bundes und der Länder wird immer wieder auf den wachsenden Stellenwert der Städte und Gemeinden verwiesen.

Der damit formulierte Änderungsbedarf führte allerdings nicht zu den vielfach als notwendig erachteten Reformen des "intergouvernementalen" Systems der Bundesrepublik. In der verflochtenen Staatsorganisation ist ein Konsens über konkrete institutionelle Reformen nur schwer erreichbar. Strukturveränderungen sind auch nicht zentral durchsetzbar, weil der Bund gegenüber den Ländern und die Länder gegenüber den Gemeinden politisch nicht mächtig genug und in ihren rechtlichen Einwirkungsmöglichkeiten beschränkt sind. Die Strukturen des kooperativen Föderalismus zeichnen sich ja gerade dadurch aus, daß alle Gebietskörperschaften gegenseitig voneinander abhängig sind und damit nur über eine begrenzte autonome Handlungsfähigkeit verfügen. Da im Falle von Veränderungen die institutionellen Eigeninteressen an der Erhaltung des eigenen Aufgaben-, Kompetenzen- und Ressourcenbestandes auf dem Spiel stehen, ist gerade in diesen Prozessen die Gefahr einer Blockierung von Entscheidungen am größten. Bezeichnend sind die Schwierigkeiten einer Reform der Finanzausgleichsbeziehungen, sofern diese nicht durch materielle Probleme begründet werden kann. Die Trennung der Diskussion um die Gestaltung der inhaltlichen Politik von Fragen der Ressourcenumverteilung, wie sie sowohl in der Industriepolitik wie im Bereich der Sozialpolitik festzustellen ist, verringert deshalb die Chancen einer Strukturreform, weil sie diese zu einem Nullsummenspiel macht.

Ist damit die Wahrscheinlichkeit einer Reform der Strukturen im Verhältnis zwischen Bund, Ländern und Gemeinden gering, so sind doch Tendenzen einer Anpassung der Interaktionsbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften beobachtbar. Diese resultieren zum einen aus dem Steuerungsverzicht des Bundes, zum Teil auch der Länder angesichts von gesellschaftlichen Entwicklungen, denen wegen der wachsenden räumlichen, sachlichen und sozialen Ausdifferenzierung von Problemlagen durch standardisierte Regulierung und Programme nicht mehr entsprochen werden kann. Es liegt daher nahe, daß der Zentralstaat sich aus der Regelung von Politikbereichen zurückzieht ("Deregulierung"), die Kooperation mit den dezentralen Ebenen

reduziert ("Entflechtung"), Zuständigkeiten zur Lösung von Problemen an die Kommunen zurückverweist ("Dezentralisierung") und zugleich seine eigenen Finanzprobleme auf Kosten der nachgeordneten Gebietskörperschaften löst ("Ressourcenumverteilung"). Versuche von Bund und Ländern, sich auf diese Weise zu entlasten, sind in der Bundesrepublik beobachtbar. Sie weisen allerdings einen wenig kohärenten Charakter auf und sind z.T. durch eine deutliche Ambivalenz hinsichtlich der Absichten wie der faktischen Folgen geprägt.

Die Reaktionen der Länder und Kommunen auf Entlastungspolitiken der übergeordneten Gebietskörperschaften variieren sowohl nach Politikbereichen wie nach Regionen. Generell wirkt sich dabei aber die Besonderheit der institutionellen Strukturen der Bundesrepublik aus. Die in der Verfassung garantierte, in der Phase der sektoralisierten Politikverflechtung tatsächlich nicht durch Eingriffe des Bundes und der Länder in den Bereich der Selbstverwaltung unterminierte starke Stellung der Kommunen bzw. die Position der Länder gegenüber dem Bund, die diesen noch größeren politischen Einfluß sichert, als dies für die Kommunen gilt, stellen eine wirksame Schranke gegen eine Problemüberwälzung dar. Wenngleich also die Durchsetzung von Dezentralisierungsforderungen nicht wahrscheinlich ist, so sind doch der Bund gegenüber den Ländern und Gemeinden bzw. die Länder gegenüber den Gemeinden nicht in der Lage, sich einseitig zu entlasten, wie dies etwa in Großbritannien beobachtet werden kann. Im dezentralisierten föderativen Staat der Bundesrepublik haben die zentralen Gebietskörperschaften nur begrenzte autonome Steuerungs- und Leitungsmöglichkeiten. Der Zugang zu Problemen wird in der Regel über die Kommunen hergestellt. Diese verfügen über die Fähigkeit, Informationen und Entwicklungen rasch aufzunehmen und zu verarbeiten, sie können differenziert steuern und Leistungen auf die konkreten Bedürfnisse der Bevölkerung ausrichten. Je weiter der Kreis der Vollzugsaufgaben der Städte und Gemeinden gezogen wurde, desto stärker wurden sie zwar in die gesamtstaatliche Leistungserbringung und Problemverarbeitung einbezogen, um so wichtiger wurden sie allerdings auch für die Umsetzung staatlicher Programme sowie deren Konkretisierung und Anpassung an die faktischen Problembestände. Die wachsende Verflechtung der politischen Prozesse über die Ebenen der Gebietskörperschaften hat zwar die Autonomie der kommunalen Selbstverwaltung reduziert, bewirkte andererseits jedoch auch, daß nunmehr die staatlichen Institutionen nicht ohne weiteres Folgeprobleme und -lasten, die in ihrem Kompetenzbereich entstehen, auf die dezentrale Ebene überwälzen können.

Die durch den Steuerungsverzicht des Bundes bewirkten Handlungsspielräume eröffneten den Ländern und Gemeinden zum Teil Tätigkeitsfelder in Kompetenzbereichen, die bisher eher durch zentralstaatliche Aktivitäten oder gemeinschaftliche Problembearbeitung besetzt waren. So gingen im Bereich der Industriepolitik die Länder dazu über, eine eigenständige regionale Strukturpolitik zu entwicklen. Auch die Gemeinden orientieren sich nicht mehr so sehr an externen Entwicklungen und Unterstützungen, sondern versuchen, mit den am Ort vorhandenen Potentialen eine Verbesserung der bestehenden ökonomischen Strukturen zu erreichen. Daraus ergibt sich zum einen eine problemgerechte Regionalisierung und Lokalisierung der Strukturpolitik, zum anderen zeigt sich aber auch die Möglichkeit, daß im föderativen System marktorientierte Ordnungspolitik und interventionsstaatliche Strategien gleichzeitig verfolgt werden können. Neben der sachnotwendigen Dezentralisierung wird damit eine Flexibilität institutionell verankert, die angesichts der Dynamik der wirtschaftlichen Entwicklung und der dadurch bewirkten Tatsache, daß sich dogmatische wirtschaftspolitische Haltungen als nicht praktikabel erweisen, vorteilhaft ist.

Anders stellt sich die Situation im Bereich der Sozialpolitik dar. Auch hier entstehen zwar neue Formen der Problembewältigung, jedoch ist noch nicht absehbar, ob diese eher zur gesellschaftlichen Integration sozial benachteiligter Bevölkerungsgruppen führt, oder ob es sich um neue Modi der Ausgrenzung handelt. Darüber hinaus finden Anpassungsprozesse in der Sozialpolitik lediglich im "Randbereich" der Sozialhilfe statt, auf dem sich die Probleme im staatlichen Sozialleistungssystem als Folgeerscheinungen auswirken. Damit erweist sich der Steuerungs- und Eingriffsverzicht des Bundes im Bereich der Sozialpolitik als belastend für die dezentralen Gebietskörperschaften, weil diese angesichts der begrenzten Finanzmittel mit den Folgen ungelöster Verteilungsprobleme überfordert sind. Hieraus erklären sich die Versuche der Kommunen, finanzielle Lasten auf den Bund und die Länder zurückzuwälzen. Mehr und mehr zeigen sich in diesem Bereich die Grenzen der prozessualen Anpassung, die hier zu einer Strukturveränderung auf Kosten der schwächsten Glieder im föderativen Staat führte. Damit soll nicht ignoriert werden, daß die Städte und Gemeinden bei entsprechenden finanziellen Rahmenbedingungen in der Lage sind, ergänzende Dienstleistungen zur staatliche Sozialpolitik in weiterem Umfang, als dies bisher der Fall ist, bereitzustellen und integrierte, die örtlichen Bedingungszusammenhänge von sozialen Problemen berücksichtigende Lösungsformen zu entwickeln. Als "erzwungene Dezentralisierung", die im wesentlichen nur unbewältigte

Strukturprobleme der staatlichen Sozialversicherung auf die Kommunen überträgt, erscheint die aktuelle Politik aber als dysfunktional und kann eine Strukturreform im Bereich der Sozialpolitik nicht ersetzen.

Zudem zeigt sich im Bereich der Sozialpolitik das generelle Problem einer Dezentralisierung im Wege der prozessualen Anpassung, das in einer Verschärfung territorialer Disparitäten besteht. Wenn der Bund sich aus der übergreifenden Steuerung der Aktivitäten der Länder und Gemeinden zurückzieht und auch die Länder auf Interventionen in die kommunale Politik verzichten, wenn Aufgaben dezentralisiert werden und sich der eigenständige Handlungsraum der Länder und Kommunen erweitert, dann profitieren dabei nicht alle Gebietskörperschaften gleichermaßen. Vielmehr begünstigen diese Prozesse gerade die finanzkräftigen Länder bzw. Kommunen und benachteiligen solche, die wegen der schlechten wirtschaftlichen Situation in ihrem Gebiet vor finanziellen Engpässen stehen. Die Problematik der unzureichenden Ressourcenverteilung betrifft die kommunale Ebene stärker als die Länderebene, auf der sich die ausgleichende Wirkung des Steuerverbundes und des Länderfinanzausgleichs bemerkbar macht. Aber auch zwischen den Ländern wachsen die Unterschiede, wenn man den Finanzbedarf in die Kalkulation einbezieht.

Die bereit seit Beginn der 80er Jahre laufende Diskussion um den Länderfinanzausgleich, die inzwischen das Stadium der konkreten Verhandlungen über eine Reform erreicht hat, weist ebenso wie die immer wieder vorgenommenen Anpassungen der Gemeindefinanzausgleichssysteme der Länder darauf hin, daß zwar weitreichende Umverteilungen schwierig, wenn nicht unmöglich sind und selbst begrenzte Veränderungen Zeit kosten. Aber zumindest sind sich die politisch-administrativen Akteure der Ungleichgewichte in der Finanzverteilung zwischen den Gebietskörperschaften bewußt und bieten die laufenden Interaktionen Möglichkeiten der problemorientierten Eingriffe, wenn außergewöhnliche Engpässe auftreten (Sonderlastenausgleiche, Sonderprogramme). Eine systematische Vernachlässigung der territorialen Ungleichheiten, wie sie in anderen Ländern beobachtbar ist, läßt sich in der Bundesrepublik nicht feststellen.

Auch hierbei spielen strukturelle Merkmale der Staatsorganisation eine Rolle. Es ist die wiederholt deutlich gewordene Tatsache, daß im dezentralen föderativen System mit seinen territorialisierten Entscheidungsstrukturen die Gebietskörperschaften wechselseitig voneinder abhängig bzw. aufeinander angewiesen sind, die Bund, Länder und Gemeinden zwingt, miteinander zu

kooperieren. Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit ergibt sich daraus, daß der Einsatz von Macht- und Durchsetzungsstrategien eher kontraproduktiv und auch aufgrund der verfassungsrechtlichen Strukturen weitgehend ausgeschlossen ist. "Intergouvernementale Prozesse" sind deshalb nicht als reine Macht- und Verteilungskämpfe zu analysieren. Natürlich spielen diese Faktoren auch in der Bundesrepublik eine Rolle, aber letztlich wird den beteiligten Akteuren in diesen Prozessen immer wieder bewußt, daß sie auf diese Weise kaum gewinnen und erfolgreich Probleme bewältigen können, sondern die Gefahr einer Blokkierung des politischen Entscheidungssystems bewirken. Bei sich ständig verändernden Problemlagen, insbesondere bei neuen Herausforderungen an die Leistungsfähigkeit des Staates, wie sie der gesellschaftliche Strukturwandel mit sich bringt, muß diese Gefahr der Handlungsunfähigkeit jedoch vermieden werden. Konfliktorientierte Auseinandersetzungen sind deshalb um so mehr dysfunktional, je größer der Handlungsbedarf und der Problemdruck wird. Bund, Länder und Gemeinden sind deshalb darauf angewiesen, sich immer wieder anzupassen und gegenseitige Lernprozesse einzugehen.

Wenn die vergleichende Staatswissenschaft die Bundesrepublik dem Typus der "staatlich verfaßten Gesellschaften" zurechnet, denen sie eine mangelnde Anpassungsbereitschaft an neue Interessen und eine wachsende Abkopplung von der Wirklichkeit bescheinigt (*Dyson*, 1980, insbes. S. 494), so vernachlässigt sie dabei die Wirkung der differenzierten und komplexen institutionellen Strukturen des bundesdeutschen Staates. Die dezentralisierten, föderativen, durch vielfältige Kooperationsformen zwischen den Gebietskörperschaften geprägten "intergouvernementalen" Beziehungen stellen ein reaktions- und veränderungsfähiges System dar, das sich weniger durch Struktur- und Organisationsreformen, dafür jedoch um so mehr durch prozessuale Anpassungen auf veränderte Anforderungen an die Leistungs- und Problemverarbeitungsfähigkeit sowie auf Wandlungsprozesse im gesellschaftlichen Bereich einstellt.

Literaturverzeichnis

Abelshauser, Werner, Wirtschaftsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland 1945–1980, Frankfurt 1983

Achinger, Hans, Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958

Alber, Jens, Der Wohlfahrtsstaat in der Krise? Eine Bilanz nach drei Jahrzehnten Sozialpolitik in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für Soziologie 1980, S. 313 ff.

ders., Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat, Frankfurt, New York 1982

ders., Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise - Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik seit den frühen siebziger Jahren, in: Politische Vierteljahresschrift 1986, S. 28 ff.

Albert, Wolfgang, Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Hans Hermann Eberstein (Hrsg.), Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln 1971 ff. Abschnitt II A

Altvater, Elmar/Hoffmann, Jürgen,/Semmler, Willi, Vom Wirtschaftswunder zur Wirtschaftskrise. Ökonomie und Politik in der Bundesrepublik, Westberlin 1979

Ambrosius, Gerold, Das Wirtschaftssystem, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland. Geschichte in drei Bänden. Band 1: Politik, Frankfurt 1983, S. 238 ff.

Asam, Walter H., Selbsthilfe - Analytische Konkretisierung eines sozialpolitischen Schlagwortes, in: Walter H. Asam, Michael Heck (Hrsg.), Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1983, S. 17 ff.

Badura, Bernhard/von Ferber, Christian (Hrsg.), Selbsthilfe und Selbstorganisation im Gesundheitswesen, München 1981

Badura, Bernhard/Gross, Peter, Sozialpolitische Perspektiven, München 1976

Bahl, Volker, Staatliche Politik am Beispiel der Kohle, Frankfurt, New York 1977

Balsen, Werner et al., Die neue Armut. Ausgrenzung von Arbeitslosen aus der Arbeitslosenunterstützung, Köln 1984 (3. Aufl.)

Bauer, Rudolf, Wohlfahrtsverbände in der Bundesrepublik, Weinheim, Basel 1978

Becher, Berthold, Gesellschaftlicher Wandel und neue Funktionsbedingungen kommunaler Sozialpolitik, in: Sociologia Internationalis 1982, S. 87 ff.

Bentele, Karlheinz, Kartellbildung in der allgemeinen Forschungsförderung. Politikverflechtung III, Königstein 1979

Benz, Arthur, Föderalismus als dynamisches System. Zentralisierung und Dezentralisierung im föderativen Staat, Opladen 1985

ders., Changing Federalism in West Germany, (Speyerer Arbeitshefte, Nr. 72), Speyer 1986

Black, Andrew P. Industrial Policy in W. Germany. Policy in Search of a Goal, in: Graham Hall (ed.), European Industrial Policy, London 1986, S. 84 ff.

Blair, Philipp M., Federalism and Judicial Review in West Germany, Oxford 1981

Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva, Handlungsspielräume und Steuerungspotential der regionalen Wirtschaftsförderung, Baden-Baden 1982

Borell, Rolf, Mischfinanzierungen. Darstellung, Kritik, Reformüberlegungen, Wiesbaden 1981

vom Bruch, Rüdiger (Hrsg.), Weder Kommunismus noch Kapitalismus. Bürgerliche Sozialreform in Deutschland vom Vormärz bis zur Ära Adenauer, München 1985

Brück, Gerhard W., Allgemeine Sozialpolitik, Köln 1976

Büchner-Schöpf, Melitta, Industriepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: ifo-schnelldienst 28/1979, S. 5 ff.

Curzon Price, Victoria, Industrial Policies in the European Community, New York 1981

Deimer, Klaus et al., Selbsthilfe in der Sozialpolitik - ein Lösungsansatz?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 34/1983, S. 14 ff.

Dettling, Warnfried (Hrsg.), Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik, Baden-Baden 1980

Deuerlein, Ernst, Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips, München 1972

Deutsche Bundesbank, Die Belastung mit Sozialabgaben seit Beginn der siebziger Jahre, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, Januar 1986, S. 17 ff.

Deutscher Städtetag, Kommunale Aktivitäten im Bereich Arbeitslosigkeit, (DST-Beiträge zur Sozialpolitik - Reihe D - Heft 17), Köln 1984

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Erhöhter Handlungsbedarf im Strukturwandel. Strukturberichterstattung 1983, Berlin 1984

Dyson, Kenneth H.F., Die Ideen des Staates und der Demokratie, in: Der Staat 1980, S. 485 ff.

Edling, Herbert K., Zentralistische Verflechtungstendenzen im Föderalismus, Frankfurt, Bern, New York, Nancy 1984

Ehrenberg, Herbert/Fuchs, Anke, Sozialstaat und Freiheit, Frankfurt 1980

Ellwein, Thomas, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983 (5. Aufl.)

Enquête-Kommission, Verfassungsreform des Deutschen Bundestages, Schlußbericht. Teil 2: Bund und Länder , in: Zur Sache, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, 2/1977

Eschenburg, Theodor, Jahre der Besatzung 1945 - 49 (Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1), Stuttgart, Wiesbaden 1983

Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Dyson,Kenneth, 'Social Market' and Modernization Policy: West Germany, in: Kenneth Dyson, Stephen Wilks (eds.), Industrial Crisis, Oxford 1983, S. 102 ff.

Esser, Josef/Fach, Wolfgang/Väth, Werner, Krisenregulierung, Frankfurt 1983

Fels, Gerhard, Industriepolitik: Instrument zur Förderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft?, in: Wirtschaftsdienst Mai 1985

Fels, Gerhard/Schmidt, Klaus-Dieter, Die deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, (Kieler Studien 166), Tübingen 1980

von Ferber, Christian, Sozialpolitik in der Wohlstandsgesellschaft, Hamburg 1967

Feuchte, Paul, Die bundesstaatliche Zusammenarbeit in der Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik Deutschland, in: Archiv des öffentlichen Rechts 1973, S. 473 ff.

Finanzberichte, herausgegeben vom Bundesministerium der Finanzen, Bonn (lfd. Jahrgänge)

Flemming, Klaus, Entwicklung und Zukunft des Föderalismus in Deutschland, Diss. Freiburg 1980

Frowein, Jochen Abr./von Münch, Ingo, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 31, Berlin 1973

Fürst, Dietrich, Die Kreisumlage. Analyse eines Instruments des Finanzausgleichs, Stuttgart u.a. 1969

ders. Ansätze zu einer politischen Theorie des kommunalen Finanzausgleichs, in: Joachim Jens Hesse u.a. (Hrsg.), Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden 1983, S. 103 ff.

ders., Die Neubelebung der Staatsdiskussion: Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, 1/1987, hrsg. v. Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Baden-Baden 1987, S. 261 ff.

Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim Jens, Zentralisierung und Dezentralisierung politischer Problemverarbeitung? Zur Krise der Politikverflechtung in der Bundesrepublik, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978, S. 191 ff.

Fürst, Dietrich/Hesse, Joachim Jens/Richter, Hartmut, Stadt und Staat. Verdichtungsräume im Prozeß der föderalstaatlichen Problemverarbeitung, Baden-Baden 1984

Garlichs, Dietrich, Grenzen staatlicher Infrastrukturpolitik. Bund/Länder-Kooperation in der Fernstraßenplanung, Königstein 1980

Geißler, Heiner, Die neue soziale Frage, Freiburg 1976

Geske, Otto Erich u.a., Die Finanzbeziehungen zwischen Bund, Ländern und Gemeinden aus finanzverfassungsrechtlicher und finanzwirtschaftlicher Sicht (Bundesministerium der Finanzen), Bonn 1982

Giese, Dieter, 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung - Ziele - Entwicklung, in: Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1986, S. 249 ff., 307 ff. und 374 ff.

Gläser, Martin, Die staatlichen Finanzzuweisungen an die Gemeinden, Thun, Frankfurt 1981

Glombig, Eugen Sozialpolitik im Wandel - eine Herausforderung an den Sozialstaat, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik "von unten"?, Opladen 1986, S. 109 ff.

Grassl, Gerhard H., Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Würzburg 1969

Grawert, Rolf, Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1967

ders., Zusammenarbeit und Steuerung im Bundesstaat, in: Der Staat 1975, S. 229 ff.

Gretschmann, Klaus, Ursachen und Folgen der Finanzkrise der Städte, in: Joachim Jens Hesse u.a. (Hrsg.), Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden 1983, S. 63 ff.

Gross, Peter, Reißt das soziale Netz? Wachstumsgrenzen der Sozialpolitik und mögliche Alternativen, in: R. Brun, C. Amery et al., Wachstum kostet immer mehr, Frankfurt 1980, S. 55 ff.

ders., Die Sicherheit des sozialen Netzes. Zukunftschancen einer aktiven Sozialpolitik, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), Sozialpolitik in der Bundesrepublik, (Gegenwartskunde, Sonderheft 4), Opladen 1983, S. 41 ff.

Groth, Martin, Die Krise der Sozialversicherungen, in: Kritische Justiz 1977, S. 1 ff.

Hansmeyer, Karl-Heinrich (Hrsg.), Kommunale Finanzpolitik in der Weimarer Republik, Stuttgart u.a. 1973

Hauff, Volker/Scharpf, Fritz W., Modernisierung der Volkswirtschaft. Technologiepolitik als Strukturpolitik, Köln, Frankfurt 1977 (2. Aufl.)

Hauser, Richard/Fischer, Ingo/Klein, Thomas, Verarmung durch Arbeitslosigkeit, in: Stephan Leibfried, Florian Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, S. 213 ff.

Heffter, Heinrich, Die deutsche Selbstverwaltung im 19. Jahrhundert. Geschichte der Ideen und Institutionen, Stuttgart 1969 (2. Aufl.)

Heinze, Rolf G., Verbandlichung der Sozialpolitik? Zur neuen Diskussion des Subsidiaritätsprinzips, in: Jürgen Krüger, Eckart Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München, Wien 1985, S. 196 ff.

Heinze, Rolf G./Olk, Thomas, Die Wohlfahrtsverbände im System sozialer Dienstleistungsproduktion, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1981, S. 94 ff.

Henschel, Volker, Geschichte der deutschen Sozialpolitik, Frankfurt 1983

Herzfeld, Hans, Demokratie und Selbstverwaltung in der Weimarer Epoche, Stuttgart u.a. 1956

Herzog, Roman, Wandel des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland, in: Detlef Merten, Rudolf Morsey (Hrsg.), 30 Jahre Grundgesetz, Berlin 1979, S. 41 ff.

Hesse, Joachim Jens, Gemeinschaftsaufgaben, in: Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel (Hrsg.), Politikverflechtung II, Kronberg 1977, S. 5 ff.

ders. (Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden 1978

ders., Stadt und Staat - Veränderungen der Stellung und Funktion der Gemeinden im Bundesstaat?, in: Joachim Jens Hesse u.a. (Hrsg.), Staat und Gemeinden zwischen Konflikt und Kooperation, Baden-Baden 1983, S. 11 ff.

ders., Wirtschaft und Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen, in: Nordrhein-Westfalen. Eine politische Landeskunde, hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen, Köln 1984, S. 210 ff.

ders., Erneuerung der Politik "von unten"? Stadtpolitik und kommunale Selbstverwaltung im Umbruch, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik "von unten"?, Opladen 1986, S. 11 ff.

ders., The Ruhr Area - Policy Analysis - Ms. Speyer 1986 (zit. als Hesse 1986a)

Hesse, Joachim Jens/Klein, Rolf-Richard, Der Lohnsummensteuer-Konflikt: Anlaß zu einer Neuinterpretation der Beziehungen zwischen Bund, Land und Gemeinden?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1980, S. 53 ff.

Heuer, Hans, Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Stuttgart u.a. 1985

Hilterscheid, Hermann, Industrie und Gemeinde, Berlin 1977 (2. Aufl.)

Hochschule Speyer, Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55) Berlin 1975

Hockerts, Hans Günther, Sozialpolitische Entscheidungen im Nachkriegsdeutschland, Stuttgart 1980

Hoppe, Werner (Hrsg.), Reform des kommunalen Finanzausgleichs, Köln u.a. 1985

Hübl, Lothar/Schepers, Walter, Strukturwandel und Strukturpolitik, Hannover 1983

Huster, Ernst-Ulrich, Struktur und Krise kommunaler Sozialfinanzen, in: Stephan Leibfried, Florian Tennstedt (Hrsg.), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats, Frankfurt 1985, S. 190 ff.

HWWA - Institut für Wirtschaftsforschung Hamburg, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft - Strukturbericht 1983 -, Hamburg 1984

IFO-Institut für Wirtschaftsforschung, Analyse der strukturellen Entwicklung der deutschen Wirtschaft. Strukturberichterstattung 1980, Berlin, München 1981

Johnson, Nevil, Government in the Federal Republic of Germany, Oxford 1981

Karrenberg, Hanns/Münstermann, Engelbert, Gemeindefinanzbericht 1981, in: Der Städtetag 2/1981, S. 55 ff.

dies., Gemeindefinanzbericht 1982, in: Der Städtetag 2/1982, S. 97 ff.

dies., Gemeindefinanzbericht 1986, in: Der Städtetag 2/1986, S. 75 ff.

Kaufmann Franz-Xaver (Hrsg.), Bürgernahe Sozialpolitik, Frankfurt, New York 1979

Kaufmann, Franz-Xaver et al., Sozialpolitik: Stand und Entwicklung der Forschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft (PVS-Sonderheft 13), Opladen 1982, S. 344 ff.

Keim, Dieter K., Kommunale Sozialpolitik, in: Bernhard Schäfers (Hrsg.), Sozialpolitik in der Bundesrepublik (Gegenwartskunde, Sonderheft 4), Opladen 1983, S. 61 ff.

Kewenig, Wilhelm, Kooperativer Föderalismus und bundesstaatliche Ordnung, in: Archiv des öffentlichen Rechts 1968, S. 433 ff.

Kirsch, Guy et al., Jenseits von Markt und Macht. Eine Ordnung für den Menschen, Baden-Baden 1982

Kisker, Gunter Kooperation im Bundesstaat, Tübingen 1971

Klanberg, Frank/Prinz, Aloys, Anatomie der Sozialhilfe, in: Finanzarchiv 1983, S. 281 ff.

Klatt, Hartmut, Die Länderparlamente müssen sich wehren, in: Der Bürger im Staat 1/1979, S. 20 ff.

Klein, Richard R., Stadtfinanzen am Ende oder kommunalfinanzpolitische Wende?, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Erneuerung der Politik "von unten"?, Opladen 1986, S. 61 ff.

Klemmer, Paul, Zur Reformdiskussion der regionalen Wirtschaftspolitik, in: Raumforschung und Raumordnung 4/1985, S. 147 ff.

Knott, Jack H., Managing the German Economy. Budgetary Politics in a Federal State, Lexington/Mass., Toronto 1981

König, Klaus, Verwaltungsvereinfachung aus der Sicht der Bundesebene, in: Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden 1985, S. 71 ff.

Köttgen, Arnold, Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundesdeutschen Verwaltung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF. 1954, S. 67 ff.

ders., Der Einfluß des Bundes auf die deutsche Verwaltung und die Organisation der bundesdeutschen Verwaltung, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, NF. 1962, S. 173 ff.

Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik Deutschland. Gutachten der Kommission, Göttingen 1977

Kops, Manfred, Die Rolle des Bundes beim Verfassungsstreit, in: Wirtschaftsdienst 1986, S. 135 ff.

Kosellek, Reinhard, Preußen zwischen Reform und Revolution. Allgemeines Landrecht, Verwaltung, soziale Bewegung 1791-1848, Stuttgart 1967

Kraus, Anna, Zentrale und dezentrale Tendenzen im Föderalismus, Göttingen 1983

Krüger, Jürgen, Kommunale Sozialpolitik und die Krise des Wohlfahrtsstaates. Zur Verortung der sozial-politischen Dezentralisierungsdebatte, in: Jürgen Krüger, Eckart Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München, Wien 1985, S. 11 ff.

Krüger, Jürgen/Pankoke, Eckart (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München, Wien 1985

Kühn, Dietrich, Kommunale Sozialverwaltung. Eine organisationswissenschaftliche Studie, Bielefeld 1985

Kunze, Renate, Kooperativer Föderalismus in der Bundesrepublik, Stuttgart 1968

Lampert, Heinz, Sozialpolitik, Berlin, Heidelberg, New York 1980

Laufer, Heinz Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland, München 1985 (5. Aufl.)

Laufer, Heinz/Wirth, Jutta, Die Landesvertretungen der Bundesrepublik Deutschland, München 1974

Lehmbruch, Gerhard, Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Stuttgart u.a. 1976

Lehner, Franz, Politikverflechtung: Institutionelle Eigendynamik und politische Kontrolle, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Frankfurt, New York 1979, S. 611 ff.

Leibfried, Stephan, Armutspotential und Sozialhilfe in der Bundesrepublik. Zum Prozeß des Filterns von Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: Kritische Justiz 1976, S. 376 ff.

Leibfried, Stephan/Tennstedt, Florian, Die Spaltung des Sozialstaates und Die Politik der Armut, in: dies. (Hrsg.), Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaates, Frankfurt 1985, S. 13 ff.

Lichtenstern, Elisabeth, Die Gesetzgebung im Spannungsverhältnis zwischen Bund und Ländern, Frankfurt, Bern, Cirencester, 1979

Liefmann-Keil, Elisabeth, Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1961

Loeser, Roman, Die bundesstaatliche Verwaltungsorganisation in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1981

Marnitz, Siegfried, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, Berlin 1974

Matzerath, Horst, Nationalsozialismus und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1970

Mauntz, Theodor, Die staatliche Verwaltung der Zuschüsse und Subventionen, in: Bayerische Verwaltungsblätter 1962, S. 1 ff.

Mayntz, Renate, Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Die Verwaltung 1977, S. 51 ff.

Merkl, Peter, Executive-Legislative Federalism in West Germany, in: The American Political Science Review 1959, S. 732 ff.

Meyer, Willm-Rolf, Das Ruhrgebiet in der Strukturkrise. Möglichkeiten und Grenzen regionaler Strukturpolitik durch Sonderprogramme, in: Der Bürger im Staat 31/1981, S. 224 ff.

Miegel, Meinhard, Sicherheit im Alter, Plädoyer für die Weiterentwicklung des Rentensystems, Stuttgart 1981

Molitor, Bernhard, Strukturpolitik aus der Sicht des Bundesministeriums für Wirtschaft, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik (Beihilfe zur Konjunkturpolitik, H. 31), Berlin 1985, S. 287 ff.

Müller, Wolfgang-Hans, Materielle Hilfen der Kommunen für die gewerbliche Wirtschaft, in: Die Öffentliche Verwaltung 1978, S. 713 ff.

Münder, Johannes/Birk, Ulrich-Arthur, Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit. Möglichkeit der Ämter - Gegenwehr der Betroffenen, Neuwied, Darmstadt 1985 (2. Aufl.)

Mundt, Jörn W., Einleitung oder Auf dem Wege zur Entwicklung einer lokalen Sozialpolitik, in: Jörn W. Mundt (Hrsg.), Grundlagen lokaler Sozialpolitik, Weinheim, Basel 1983, S. 13 ff.

Mundt, Jörn W. (Hrsg.), Grundlagen lokaler Sozialpolitik, Weinheim, Basel 1983

Naßmacher, Hiltrud, Wirtschaftspolitik "von unten", Basel, Boston, Stuttgart 1987

Naschold, Frieder Kassenärzte und Krankenversicherungsreform, Freiburg 1967

Neumann, Wolfgang/Uterwedde, Henrik, Industriepolitik. Ein deutsch-französischer Vergleich, Opladen 1986

Nipperdey, Thomas, Deutsche Geschichte 1800-1866. Bürgertum und starker Staat, München 1983

ders., Der Föderalismus in der deutschen Geschichte, in: Thomas Nipperdey, Nachdenken über die deutsche Geschichte, München 1986, S. 60 ff.

Nokielski,Hans, Von Ansiedlungswerbung zu lokaler Strukturpolitik, in: Die Verwaltung 1981, S. 20 ff.

Offe, Claus, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress, Dieter Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft, Frankfurt 1969, S. 155 ff.

ders., Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik, Frankfurt 1975

Olk, Thomas/ Otto, Hans-Uwe, Kommunale Sozialpolitik und wohlfahrtsstaatliche Entwicklung. Ansätze zu einer gesellschaftstheoretischen Begründung des kommunalen Bedeutungsgewinns, in: Jürgen Krüger, Eckart Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München, Wien 1985, S. 46 ff.

Pagenkopf, Hans, Der Finanzausgleich im Bundesstaat - Theorie und Praxis -, Stuttgart u.a. 1981

Pankoke, Eckart, Kommunale Orientierung sozialer Politik. Zur "Mittlerstellung" kommunaler Selbstverwaltung, in: Jürgen Krüger, Eckart Pankoke (Hrsg.), Kommunale Sozialpolitik, München, Wien 1985, S. 330 ff.

Pankoke, Eckart/Nokielski, Hans/Beine, Theodor, Neue Formen gesellschaftlicher Selbststeuerung, Göttingen 1975

Patzig, Werner, Die Gemeinschaftsfinanzierung von Bund und Ländern, Bonn 1981

ders., Der kommunale Finanzausgleich im Zeichen der Konsolidierung der Länderhaushalte, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1985, S. 137 ff.

Peters, Friedhelm (Hrsg.), Gemeinwesenarbeit im Kontext lokaler Sozialpolitik, Bielefeld 1983

Peters, Helge, Sozialhilfe als Sozialpolitik, in:. Bernhard Schäfers (Hrsg.), Sozialpolitik in der Bundesrepublik, (Gegenwartskunde, Sonderheft 4), Opladen 1983, S. 185 ff.

Pfaff, Martin/Voigtländer, Hubert, Soziale Sicherheit zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: dies. (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978, S. 25 ff.

dies. (Hrsg.), Sozialpolitik im Wandel, Bonn 1978

Prinz, Aloys, Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, in: Finanzarchiv 1983, S. 431 ff.

Rasmussen, Thomas, Sektorale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen 1983

Reissert, Bernd, Die finanzielle Beteiligung des Bundes an Aufgaben der Länder und das Postulat der "Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet", Bonn 1975

ders., Die kommunale Finanzverfassung und das System der staatlichen Zuweisungen an die Kommunen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Städtische Finanzen: Probleme und Strategien (Abschlußbericht der OECD-Projektgruppe "Staatliche Finanzpolitik gegenüber den Städten"), Paris, Bonn 1982, Anhang I

Reissert, Bernd/Schäfer, Günther F., Centre-Periphery Relations in the Federal Republic of Germany, in: Yves Mény, Vincent Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations* in Western Europe, London 1985, S. 104 ff.

Ribhegge, Wilhelm, Die Systemfunktion der Gemeinden. Zur deutschen Kommunalgeschichte seit 1918, in: Rainer Frey (Hrsg.), Kommunale Demokratie, Bonn-Bad Godesberg 1976, S. 28 ff.

RISP - Rhein-Ruhr-Institut für Sozialforschung und Politikberatung, Begleitforschung zum Aktionsprogramm Ruhr, Programmberichte 1981/82, 1982/83, 1983/84 (Joachim Jens Hesse, Veronika Alda-Prünte, Eberhard Waiz), Duisburg 1982, 1983, 1984

Rodenstein, Marianne, Thesen zum Wandel der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland, in: Rainer Emenlauer u.a., Die Kommune in der Staatsorganisaton, Frankfurt 1974, S. 35 ff.

Ronge, Volker, Am Staat vorbei, Frankfurt, New York 1980

Roters, Wolfgang, Kommunale Mitwirkung an höherstufigen Entscheidungsprozessen, Köln 1975

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten, lfd. Jahrgänge ab 1964/65

Schäfer, Peter, Zentralisation und Dezentralisation, Berlin 1982

Scharpf, Fritz W., Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 1985, S. 323 ff.

ders., Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt, New York 1987

Scharpf, Fritz W./Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz, Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg 1976

dies. (Hrsg.), Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis, Kronberg 1977

Scheuner, Ulrich, Struktur und Aufgabe des Bundesstaates in der Gegenwart, in: Die Öffentliche Verwaltung 1962, S. 641 ff.

Schewe, Dieter et. al., Übersicht über die Soziale Sicherung, (Veröffentlichung des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung), Bonn 1977 (10. Aufl.)

Schimanke, Dieter, Folgen und Folgeprobleme der kommunalen Gebietsreform. Literaturbericht, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1982, S. 307 ff.

Schmidt, Klaus-Dieter, Industriepolitik - Eine Strategie zur Überwindung der Strukturkrise?, in: Erfolg und Mißerfolg sektoraler Strukturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik 31, Berlin 1985, S. 63 ff.

Schmidt, Klaus-Dieter et al., Im Anpassungsprozeß zurückgeworfen. Die deutsche Wirtschaft vor neuen Herausforderungen, Tübingen 1984

Schreyer, Michaele, Transferpolitik im Föderalismus - Probleme der Kompetenzverteilung, Frankfurt, Bern, New York 1983

Sozialberichte, hrsg. vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Stuttgart 1970 ff.

Standfest, Erich, Sozialpolitik als Reformpolitik, Köln 1979

Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, hrsg. vom Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, Stuttgart, Mainz, lfd. Jahrgänge

Strasser, Johano, Grenzen des Sozialstaats?, Köln 1983 (2. Aufl.)

Strukturanalyse Ruhrgebiet, Wirtschaft im Ruhrgebiet zwischen Strukturwandel und Politik (Kurzfassung), hrsg. v. Kommunalverband Ruhrgebiet, Essen 1982

Thieme, Werner, Föderalismus im Wandel, Köln u.a. 1969

ders., Ergebnisse föderalistischer Verwaltungsreformen, in: Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Politikwissenschaft und Verwaltungswissenschaft, Opladen 1982, S. 151 ff.

Thieme, Werner/Prillwitz, Günther, Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform, Baden-Baden 1981

Urwin, Derek W., Germany: From Geographical Expression to Regional Accomodation, in: Stein Rokkan, Derek W. Urwin (eds.) The Politics of Territorial Identity, London, Beverly Hills, New Delhi 1982, S. 165 ff.

Voigt, Rüdiger, Kommunale Partizipation am staatlichen Entscheidungsprozeß, Würzburg 1976

Wagener, Frido, System einer integrierten Entwicklungsplanung im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden, in: Politikverflechtung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden (Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 55), Berlin 1975, S. 129 ff.

ders., Zur Zukunft des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung, in: Der Landkreis 1981, S. 105 ff.

ders., Gebietsreform und kommunale Selbstverwaltung, in: Die Öffentliche Verwaltung 1983, S. 745

Weller, Fritz, Wirtschaftspolitik und föderativer Staatsaufbau in der Bundesepublik Deutschland, Berlin 1967

Wheare, Kenneth C., Federal Government, London (4th ed.), 1963

Windhoff-Héritier, Adrienne, Politik der Abhängigkeit. Kommunale Sozialpolitik in der fiskalischen Krise, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, II. Halbjahresband 1984, S. 177 ff.

Wollmann, Hellmut, Implementation durch Gegenimplementation von unten?, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme II, Opladen 1983, S. 168 ff.

Zacher, Hans F., Sozialpolitik und Verfassung im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1980

Zöllner, Detlev, Landesbericht Deutschland, in: Peter A. Köhler, Hans F. Zacher (Hrsg.), Ein Jahrhundert Sozialversicherung, Berlin 1981, S. 45 ff.

ders., Sozialpolitik, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), Die Bundesrepublik Deutschland, Band 2: Gesellschaft, Frankfurt 1983, S. 297 ff.

Zöpel, Christoph, Aktionsprogramm Ruhr, in: die Neue Gesellschaft 1981, S. 696 ff.