

# Die rechtlichen Möglichkeiten der Berücksichtigung regionalpolitischer Belange im Rahmen des Stabilitätsgesetzes

von Prof. Dr. Reiner Schmidt, Universität Augsburg

## Einleitung

Raumwirtschaftliche Probleme standen stets am Rande des wirtschaftswissenschaftlichen Blickfeldes. Erst neuerdings rücken sie in dessen Zentrum. Für die normative Erfassung und die rechtswissenschaftliche Durchdringung des Phänomens der Regionalpolitik gilt ähnliches. So bedurfte beispielsweise der Gesetzgeber erst des Anstoßes durch die Rechtsprechung, um für die Grenzlandsonderabschreibungen eine sichere Rechtsgrundlage zu schaffen. Am 9. 7. 1970 hatte es nämlich der Bundesfinanzhof <sup>1)</sup> abgelehnt, Sonderabschreibungen im Rahmen des Zonengrenzland-Förderungsprogramms ohne Rechtsgrundlage zuzulassen. Man halte sich vor Augen: Die gesamte Grenzland-Sonderabschreibung, allein in Bayern im Jahr 1973 einen Betrag von DM 400 Mio ausmachend, beruhte auf Billigkeitserlassen; auf § 131 AO, einer Norm, die lediglich besagt, daß Steuern erlassen werden können, wenn ihre Einziehung nach Lage des einzelnen Falles unbillig wäre. Die Beispiele für eine mangelnde Durchnormierung ließen sich vermehren.

Nicht weniger zurückhaltend blieben bisher die rechtswissenschaftlichen Versuche, den Raum als wirtschaftliche Bezugsgröße zu erfassen. Erstmals führte im Jahr 1974 der IX. Internationale Kongreß für Rechtsvergleichung in Teheran zu einer weltweiten Zusammenschau rechtlicher Erkenntnisse in diesem Bereich. Unter dem Thema „Regionalization in Economic Matters“ war aufgrund von Landesberichten ein Generalbericht erstellt worden, der zu dem Ergebnis kam, daß wirksame Regionalpolitik einer dezentralisierten rechtlichen Rahmenordnung bedürfe. Wenn heute in Regensburg von Industrie- und Handelskammer und Universität Wirtschaftswissenschaft und Rechtswissenschaft mit Praktikern zusammengeführt werden, dann ist dies konsequent. Die Materie wird sich nämlich von einer Disziplin allein nicht bewältigen lassen. Sie bedarf auch einer behutsamen Verbindung theoretischer Ansprüche und Erkenntnisse einerseits und der sorgfältigen Einbringung praktischer Erfahrungen andererseits. Gerade für diese Erfahrungen bietet der Freistaat Bayern fruchtbaren Boden. Der hohe Anteil am Zonenrandgebiet, die Trennung von traditionellen Absatzmärkten durch den Eisernen Vorhang, die industrielle Monostruktur im nordbayerischen Raum und manche Schwierigkeiten mehr machten hier Problemlösungen lebensnotwendig. Sie ließen ein einfallreiches Förderprogramm und nicht zuletzt ein vorbildliches Informationswesen entstehen.

---

<sup>1)</sup> BStBl. II 696.

## Hauptteil

### 1. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage

Mein Thema, die Untersuchung der rechtlichen Möglichkeiten des Stabilitätsgesetzes<sup>2)</sup> zur Berücksichtigung regionalpolitischer Belange, muß in den Gesamtzusammenhang regionalpolitischer Bemühungen gestellt werden. Ziel dieser Bemühungen ist nach den Grundsätzen der Bundesregierung<sup>3)</sup>, „eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen und in allen Gebieten dafür zu sorgen, daß ungenutzte bzw. schlecht genutzte Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum mobilisiert werden“. Die enge Koppelung der Regionalpolitik mit dem allgemeinen Wachstum sei hier ebenso wie die sehr allgemein gehaltene Zielbestimmung ausdrücklich vermerkt.

Die grundsätzlichen Rechtsprobleme der Regionalpolitik der Bundesrepublik sind durch deren besondere Bundesstaatlichkeit geprägt. Zu ihren Eigenheiten gehört eine Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern, die sich nach Materien und Funktionen richtet. So sind der Vollzug der Bundesgesetze und die Rechtsprechung prinzipiell den Ländern zugewiesen, während die Gesetzgebungskompetenzen schwerpunktmäßig beim Bund liegen. Der Einfluß des Bundes hat auch da zugenommen, wo die Länder die rechtliche Möglichkeit zu eigener Gestaltung hätten. Zunehmend wird nämlich deren Eigenständigkeit von dem gesellschaftlichen Drang nach einheitlichen Lebensverhältnissen im gesamten Staatsgebiet überrollt. Bei der Koordinierung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander war deshalb ein verfassungsrechtlicher Wildwuchs in Form von Gemeinschaftseinrichtungen und dergleichen entstanden, der schließlich erst durch die Einfügung des Instituts der Gemeinschaftsaufgabe im Jahr 1969 in das Grundgesetz rechtlich eingefangen werden konnte. Neben den Materien „Hochschulbau“, „Agrarstruktur und Küstenschutz“ hatte sich die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als regelungsbedürftig erwiesen.

Ebenfalls aus dem Jahr 1969 stammt ein weiteres wichtiges Beispiel für die Angleichung des Verfassungsrechts an die Staatspraxis im interessierenden Bereich: Mit Artikel 104a Abs. 4 GG wurde gesichert, daß der Bund bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für deren Investitionen selbst auf deren ureigenem Aufgabengebiet geben kann. Auch kann er sich beteiligen, wenn sich die Wirtschaftskraft regional unterschiedlich entwickelt. Schließlich ist eine Beteiligung des Bundes dann zulässig, wenn dies zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich ist. Vor Schaffung dieses Artikels war der Verfassungsgrundsatz, wonach der Bund nur Bundesaufgaben, die Länder nur Länderaufgaben finanzieren dürfen, vor allem mit der Fondsverwaltung vielfach durchbrochen worden. Die weite Fassung der drei Fälle des Art. 104a Abs. 4 GG ermöglicht nunmehr eine Bundesbeteiligung im Gesamtbereich der Regionalpolitik.

Kurz zusammengefaßt: Insgesamt haben sich die kooperativen und unitarischen Tendenzen des Bund-Länder-Verhältnisses in der Bundesrepublik gerade im Bereich der Re-

---

<sup>2)</sup> Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I S. 582) zuletzt geändert am 18. 3. 1975 (BGBl. I S. 705).

<sup>3)</sup> Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, Strukturberichte der Bundesregierung 1969, BT-Drucks. V/4564, Anl. II.

gionalpolitik ausgewirkt. Die dort aus praktischen Notwendigkeiten entstandenen Formen der Zusammenarbeit wurden inzwischen verfassungsrechtlich sanktioniert. Die eigentlichen Entscheidungen fallen aber auf der Ebene der Gesetzgebung.

## II. Die gesetzgeberische Lösung

Ob und inwieweit der Gesetzgeber den regionalwirtschaftlichen Aufgaben gerecht wird, soll anhand der zwei wichtigsten Gesetze, dem Investitionszulagengesetz <sup>4)</sup> und dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ <sup>5)</sup> dargestellt werden. Erst dann läßt sich feststellen, ob und inwieweit der regionalpolitische Einsatz des Stabilitätsgesetzes, das primär auf den Gesamttraum bezogen ist, notwendig, möglich und wünschenswert ist.

### a) Das Investitionszulagengesetz

Nach dem Investitionszulagengesetz sollen in förderungsbedürftigen Gebieten Investitionen begünstigt und im Zonenrandgebiet Umstellungen von Produktion und Rationalisierungsmaßnahmen unterstützt werden. Außerdem ist die Förderung von Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen vorgesehen. Die Investitionshilfe besteht in einer echten Zulage, die 7,5% der Investitionssumme umfaßt. Die Gewähr der Investitionszulage setzt u. a. den Nachweis voraus, daß das Vorhaben „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ ist. Die Unbestimmtheit dieses Begriffs führte zu zahlreichen Rechtsstreitigkeiten, die man durch die Neufassung des Gesetzes im Jahr 1973 <sup>6)</sup> ausschalten wollte. Man nahm nämlich einzelne Kriterien, die für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen besonderen Förderungswürdigkeit wesentlich sind, in den Gesetzestext auf. Von diesen nunmehr in § 2 Abs. 2 InvZulG festgehaltenen zahlreichen Förderungsvoraussetzungen seien nur zwei genannt: Das Investitionsvorhaben muß sich in einem Schwerpunktort des Rahmenplans nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ befinden. Außerdem müssen überwiegend Güter hergestellt bzw. Leistungen erbracht werden, die regelmäßig überregional abgesetzt werden („Primäreffekt“). Mit der zuerst genannten Voraussetzung wurde der Verbund mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ hergestellt. Da die Förderung nach dem Gemeinschaftsaufgabengesetz nur gewährt wird, wenn der Antrag nach dem InvZulG gestellt wurde, kommt dem InvZulG eine Schlüsselrolle zu.

So begrüßenswert der Versuch ist, ein System von Förderungsmaßnahmen zu entwickeln, so sollte doch bedacht werden, daß auf diese Weise Fehler vergrößert, ja unkorrigierbar werden können. Liegt beispielsweise ein Ort außerhalb des Förderungsgebietes der Gemeinschaftsaufgabe, dann entfällt für ihn die Förderungsmöglichkeit nach den großen Programmen völlig, selbst wenn die lokalen Verhältnisse eine volkswirtschaftliche Förderungsbedürftigkeit begründen. Hier müssen Ausnahmeklauseln ins Gesetz

---

<sup>4)</sup> in der Fassung vom 24. 2. 1975 (BGBl. I S. 529)

<sup>5)</sup> vom 6. 10. 1969 (BGBl. I S. 1861), zuletzt geändert am 23. 12. 1971 (BGBl. I S. 2140).

<sup>6)</sup> vom 12. 10. 1973 (BGBl. I S. 1493)

eingefügt werden. Der Gefahr einer Ausweitung der Fördergebiete bin ich mir dabei durchaus bewußt. Auch soll nicht verkannt werden, welche interpretatorischen Schwierigkeiten ein Begriff wie „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ trotz seiner genaueren Spezifizierung im Jahr 1973 aufwirft. Ein neueres Urteil des BVerwG <sup>7)</sup> zum Primäreffekt zeigt deutlich, daß die Rechtsprechung hier an die Grenze ihrer Leistungsfähigkeit gerät. Es liegt auf der Hand, welche komplexe Materie vom Gericht zu bewältigen war. Akzeptiert man das Exportprinzip („Primäreffekt“), dann müssen nämlich Überlegungen über die Handelsströme, über Einkommensströme von Nichtfördergebieten in Fördergebiete und dergleichen angestellt werden. Zusätzliche Erschwernisse entstehen durch die Ungenauigkeit der gesetzgeberischen Zielbestimmung. Der Gesetzgeber scheint sich nicht einmal über die „Förderungsbedürftigkeit“ oder die „Förderungswürdigkeit“ als Orientierungsziel der regionalen Strukturpolitik ganz klar geworden zu sein. Für die Auswahl der Fördergebiete können nämlich zwei Gesichtspunkte maßgebend sein: Einmal die Beseitigung der unterdurchschnittlichen Entwicklung eines Gebietes (Förderungsbedürftigkeit), zum anderen die Ausnutzung einer besonderen Entwicklungsfähigkeit zur gesamtwirtschaftlichen Wachstumssteigerung (Förderungswürdigkeit) <sup>8)</sup>. Liest man offizielle Verlautbarungen zur Zielsetzung der regionalen Strukturpolitik, beispielsweise in den Strukturberichten, oder versucht man, die Ziele durch das Bundesraumordnungsgesetz oder die Landesplanungsgesetze näher zu konkretisieren, dann wird man weitgehend im Stich gelassen <sup>9)</sup>. Man wird aber davon ausgehen können, daß zumindest im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auf die Förderungsbedürftigkeit, nicht auf die Förderungswürdigkeit abgestellt wird. Eine passive Sanierung, also eine Sanierung, die darin besteht, Gebiete bewußt austrocknen zu lassen, wäre mit der Gemeinschaftsaufgabe nicht vereinbar.

In jüngster Zeit wurde das Instrument der Investitionszulage konjunkturpolitisch eingesetzt. Nach dem „Programm zur Förderung von Beschäftigung und Wachstum bei Stabilität“ <sup>10)</sup> ist das InvZulG nämlich um einen § 4b erweitert worden. Mit dieser Bestimmung wurde die befristete Investitionszulage eingeführt, d. h. die Investitionszulage von 7,5% für Wirtschaftsgüter, die nachweislich nach dem 10. 11. 1974 und vor dem 1. 7. 1975 vom Steuerpflichtigen bestellt worden sind bzw. mit deren Herstellung in diesem Zeitraum begonnen worden ist. Diese befristete Investitionszulage paßt aus zwei Gründen nicht in das System der regionalpolitischen Förderungen der Bundesrepublik. Sie wird nämlich, ebenso wie Umweltschutzhilfen, wie soziale Hilfen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und wie Städtebauförderungsmittel, bei der Berechnung des Subventionswerts nicht miteinbezogen. Der sonst geltende Höchstsatz von 25% kann sich demnach durch die befristete Investitionszulage noch erhöhen. Im Rahmen meines Referats kann es dahingestellt bleiben, ob Förderungssätze dieser Dimensionen sinnvoll sind. Die Erfahrung scheint aber zu bestätigen, daß durch zeitlich eng befristete Hilfen Strukturpro-

---

<sup>7)</sup> U. v. 7. 5. 1975 - VII C 37, 38/73 (Münster) - NJW, 1975, S. 1850 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. J. Heinz MÜLLER, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik, 1973, S. 27 ff.

<sup>9)</sup> Vgl. Reiner SCHMIDT, Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik, AöR Bd. 99, 1974, S. 536 ff.

<sup>10)</sup> Bulletin der Bundesregierung vom 16. 12. 1974; vgl. auch MÜHL, Die neuen steuerpolitischen und verwandten Konjunkturmaßnahmen, BB 1975, S. 53 ff.

bleme nicht lösbar sind. Bedenklicher aber scheint folgendes zu sein: Die Gebiete des Investitionszulagengesetzes und des Gesetzes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind aufeinander abgestimmt. Ein Großteil der wissenschaftlichen und praktischen Bemühungen um die Regionalförderung konzentriert sich zu Recht seit langem auf die richtige Abgrenzung der Fördergebiete. Mit der befristeten Investitionszulage wurde das System der regionalen Begrenzung aus konjunkturpolitischen Gründen bewußt durchbrochen. Sie gilt ohne regionale Einschränkung und in gleicher Höhe im gesamten Bundesgebiet. Ein Großteil des Geldes wird vor allem in Verdichtungsgebiete fließen und Agglomerationstendenzen verstärken. Es ist kaum verständlich, warum der Gesetzgeber nicht versucht hat, dem durch einen gestaffelten Zulagensatz entgegenzuwirken. Die intensiven Bemühungen um die Abgrenzung der Förderungsgebiete, die sich vor allem im letzten, im 4. Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe <sup>11)</sup> niedergeschlagen haben, werden durch diesen Rückfall ins Gießkannenprinzip gewiß nicht ermuntert.

#### b) Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die Erkenntnis, daß die Effizienz der Wirtschaftspolitik nur durch eine gemeinsame Planung und Finanzierung von Bund und Ländern zu steigern ist, hatte im Jahr 1969 zur erwähnten Änderung des Grundgesetzes geführt, mit der die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur als Gemeinschaftsaufgabe eingeführt wurde.

Das Gesetz über diese Gemeinschaftsaufgabe ist am 1. Januar 1970 in Kraft getreten. In seinem Mittelpunkt steht ein gemeinsamer Rahmenplan von Bund und Ländern. Dieser Rahmenplan ist von einem Planungsausschuß für regionale Wirtschaftsstruktur aufzustellen und jährlich fortzuschreiben. Dem Planungsausschuß gehören der Bundesminister für Wirtschaft als Vorsitzender sowie der Bundesminister für Finanzen und die Wirtschaftsminister (bzw. Senatoren) der elf Länder an.

In folgenden Gebieten (§ 1) wird gefördert:

- Zonenrandgebiet
- Gebiete, deren Wirtschaftskraft erheblich unter dem Bundesdurchschnitt liegt oder erheblich darunter abzusinken droht
- Gebiete, in denen Wirtschaftszweige vorherrschen, die vom Strukturwandel in einer Weise betroffen oder bedroht sind, daß negative Rückwirkungen auf das Gebiet eingetreten oder absehbar sind.

Gefördert werden kann die gewerbliche Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrieben. Soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, wird auch der Ausbau der Infrastruktur unterstützt.

In den Förderungsgrundsätzen ist festgelegt, daß die Gewerbebetriebe nur durch Start- und Anpassungshilfen und nur dann gefördert werden, wenn zu erwarten ist, daß sie sich im Wettbewerb behaupten können.

Schon eine flüchtige Durchsicht des Gesetzes zeigt, daß zur Zielbestimmung der Förderung mit Begriffen gearbeitet bzw. auf Gesetze verwiesen wird, wie auf das Raumord-

---

<sup>11)</sup> BT-Drucks. 7/3601.

nungsgesetz, die wiederum selbst sehr weitgefaßte, z. T. sogar widersprüchliche Zielbestimmungen enthalten. Solche Begriffe passen kaum in die herkömmliche rechtliche Begriffstypik. Sie liegen mehr im Bereich politischer Absichtserklärungen als in dem von gesetzlichen Handlungsanweisungen. Selbst vergleichsweise engere Begriffe als die Zielformulierungen des Raumordnungsgesetzes werfen kaum überwindbare interpretatorische Schwierigkeiten auf.

Das wesentliche administrative Element zur Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe ist der gemeinsame Rahmenplan. Er wird für fünf Jahre aufgestellt und jährlich der Entwicklung angepaßt. Für Bund und Länder ist er verbindlich. Die Förderung besteht in der Gewährung von Investitionszuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften.

Inzwischen liegt der 4. Rahmenplan für den Zeitraum von 1975-1978 <sup>12)</sup> vor. Ein kurzer Blick in diesen Plan zeigt, daß das Förderungssystem ständig verbessert wurde. Als Kriterium für die Fördergebietsabgrenzung werden der Arbeitskräftereservequotient, das Einkommen und die physische Ausstattung mit Infrastruktur verwendet. Die Gewichtung der drei Kriterien wird im Verhältnis 1:1:0,5 bestimmt. Zonenrandgebiet und Saarland wurden vorab als Fördergebiet festgelegt. Das gesamte Förderungsgebiet gliedert sich in 21 Aktionsräume, in denen Schwerpunkttorte, übergeordnete Schwerpunkttorte und Schwerpunkttorte in extremer Zonenrandlage festgelegt worden sind. Die Staffelung der Förderungshöchstsätze reicht an diesen Orten von 15 bis zu 25%. Neben der richtigen Förderungsgebietsabgrenzung ist die Erfolgskontrolle, die im wesentlichen auf der Beseitigung von Arbeitsplatzdefiziten beruht, eines der Hauptprobleme. Das verplanbare Mittelvolumen der Gemeinschaftsaufgabe beträgt im Jahr 1975 588 Mio DM. Davon tragen Bund und Länder je die Hälfte, also je 294 Mio DM. 246 Mio DM entfallen davon auf das Zonenrandgebiet.

Verfassungsrechtlich ist anzumerken, daß die Aufstellung der Rahmenpläne durch Bundes- und Landesregierungen de facto zu einer weitgehenden Ausschaltung der Parlamente führt. Es könnte daran gedacht werden, deren Machtverlust durch gezielte Informationen im frühen Stadium des Planungsverfahrens auszugleichen <sup>13)</sup>.

Sicherlich muß auch das Schwerpunktpinzip, das noch zu wenig ausdifferenziert ist, verbessert werden.

#### c) Weitere regionalpolitische Förderungsmaßnahmen

Zieht man das Zonenrandförderungsgesetz, vor allem aber auch die umfangreichen Landesprogramme, Frachthilfen, Grunderwerbssteuerbefreiungen, Staatsbürgschaften, die Programme des ERP-Sondervermögens, das öffentliche Auftragswesen, das gesamte Bouquet möglicher regionalpolitischer Aktivitäten in die Betrachtung mit ein, dann stellt sich die Frage, warum auch noch das Stabilitätsgesetz für Regionalpolitik aktiviert werden soll. Das dargestellte regionalpolitische Instrumentarium kann nämlich trotz mancher Schwächen als ausgeglichen angesehen werden.

---

<sup>12)</sup> BT-Drucks. 7/3601.

<sup>13)</sup> Vgl. FROWEIN, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31, S. 24 ff.

#### d) Rechtsprobleme

In der Literatur wurde, auch von mir selbst, verschiedentlich bedauert, daß das Gemeinschaftsaufgabengesetz gegenüber den Ländern keine Sperrwirkung habe mit der Folge, daß durch Ländermaßnahmen das ohnehin verwässerte Schwerpunktprinzip noch weitergehend durchbrochen werden könne. Diese Aussage ist insoweit zu berichtigen, als Länderprogramme durchaus geeignet sein können, wichtige Ergänzungsaufgaben wahrzunehmen. Bedenklicher als mögliche Konterkarierungen durch die Länder scheint zu sein, wenn die wesentlichen Rechtsgrundsätze der Regionalpolitik verwässert werden, wie dies mit dem Investitionszulagengesetz durch die Fassung aus dem Jahr 1975 geschehen ist. Bedenklich ist weiterhin, daß durch die Aufnahme von ungelösten Zielkonflikten in den Gesetzestext und durch die Verwendung beliebig interpretierbarer Begriffe rechtsstaatliche Mindeststandards in Gefahr geraten. Es ist sowohl für den Rechtsanwender unzumutbar, mit Gesetzen zu arbeiten, die Grundfragen ungelöst lassen wie es für den Bürger untragbar ist, seine Planungen und Anträge auf Normen oder Richtlinien stützen zu müssen, die die entscheidenden Fragen offenlassen. Allerdings können im Bereich der Regionalpolitik herkömmliche Bestimmtheitsanforderungen an den Gesetzgeber vorläufig nicht gestellt werden. Wegen unseres unzureichenden Wissensstands und wegen der unbestimmten tatsächlichen Entwicklung ist zumindest für bestimmte Zeit dem Gesetzgeber ein Experimentierspielraum zu belassen. Das Ausmaß ist hierbei das Entscheidende. Keineswegs wäre es hinzunehmen, wollte man die gesamte Materie der Regionalwirtschaft aus herkömmlichen rechtsstaatlichen Bindungen entlassen.

#### *III. Das Stabilitätsgesetz*

Fraglich ist, ob auch mit dem Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft aus dem Jahr 1967 Regionalpolitik betrieben werden kann. Die wesentliche Zielbestimmung ist an den Anfang des Gesetzes gestellt. Danach haben Bund und Länder bei ihren wirtschafts- und finanzpolitischen Maßnahmen das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht zu beachten. Dieses gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht wird durch das sog. magische Viereck näher umschrieben<sup>14)</sup>.

Anstoß für die Schaffung des Gesetzes war die konjunkturelle Situation der Jahre 1965/66. Das Gesetz hat erstmals ein konjunkturpolitisches Instrumentarium rechtlich eingefangen und es wurde bei seinem Erlaß enthusiastisch als das beste Gesetz der Welt gepriesen.

Das eigentlich Neue ist die Zusammenbindung von Bund und Ländern (damit auch von Gemeinden) und die Institutionalisierung planerischer Elemente.

Zweifellos ist das Stabilitätsgesetz auf den Gesamttraum zugeschnitten. Regionalpolitische Anliegen sind nirgends direkt angesprochen. Es geht vielmehr um die Schaffung eines Instrumentariums für die Globalsteuerung, deren Spezifikum darin besteht, den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen die Steuerung der Mikrogrößen zu überlassen und die globalen Größen vom Staat zu beeinflussen. Erst eine Durchmusterung des Instru-

---

<sup>14)</sup> Näheres bei Reiner SCHMIDT, *Wirtschaftspolitik und Verfassung, Grundprobleme*, 1971, S. 152 ff.

mentariums im einzelnen kann uns zeigen, welche Möglichkeiten für Regionalpolitik hierin liegen. In der Wirtschaftswissenschaft <sup>15)</sup> unterscheidet man im Stabilitätsgesetz folgende große Instrumentengruppen:

- Eingriffsinstrumente
- Informationsinstrumente
- Planungsinstrumente
- Koordinationsinstrumente.

Die Instrumente können auch regionalpolitisch aktiviert werden. Das gilt beispielsweise für den Jahreswirtschaftsbericht, für die konzertierte Aktion, für die mittelfristige Finanzplanung und natürlich auch für den Subventionsbericht. Interessanter ist jedoch die Frage, ob auch Eingriffsinstrumente regionalpolitisch nutzbar sind. Ihre Zielrichtung ist gewiß eine andere. Der Sachverständigenrat hat dieses Problem in seinem Jahresgutachten 1971 <sup>16)</sup> angesprochen, indem er den Pfad außerhalb der Globalsteuerung als unwegsam bezeichnet hat. Allerdings könne sich der Staat dem Problem kumulierter Beschäftigungsrisiken in konjunkturrempfindlichen Regionen nicht völlig versagen, wenn er zeitweise keine auf Verstärkung der konjunkturellen Entwicklung ausgerichtete Politik betreiben könne. Hier liegt, auch juristisch, das Hauptproblem. Ließe sich begründen, daß insbesondere das Wachstumsziel, auf das Bund und Länder nach § 1 StabG verpflichtet sind, nur zu erreichen ist, indem auch regionalpolitisch gehandelt wird, dann bestünde sogar eine Rechtspflicht zum entsprechenden Einsatz des Stabilitätsgesetzes. Auch wenn sich nicht nachweisen läßt <sup>17)</sup>, daß schwachstrukturierte Gebiete besondere konjunkturelle Entwicklungen durchmachen, so scheint doch festzustehen, daß sich hier Konjunkturschwächen besonders auswirken. Eine Entlassungsstatistik nach Regionen aus dem Jahr 1971 <sup>18)</sup> beweist dies deutlich. Es ist deshalb nicht nur folgerichtig, sondern auch rechtlich geboten, im Rahmen des Stabilitätsgesetzes regionalpolitisch zu handeln, um dem Ziel des § 1 StabG, insbesondere dem des hohen Beschäftigungsstandes wie dem des Wachstums gerecht zu werden. Ein Entwurf zur Änderung des Stabilitätsgesetzes <sup>19)</sup> bezweckt konsequenterweise eine entsprechende Änderung des § 6 StabG. Nach dieser Bestimmung kann bei einer übermäßigen Nachfrageausweitung der Bundesminister der Finanzen durch die Bundesregierung ermächtigt werden, bestimmte Ausgabemittel, den Beginn von Baumaßnahmen und das Eingehen von Verpflichtungen zu Lasten künftiger Rechnungsjahre zu bremsen. Die dadurch freiwerdenden Mittel sind zur Schuldentilgung bei der Deutschen Bundesbank zu verwenden bzw. der Konjunkturausgleichsrücklage zuzuführen. Schwächt sich die allgemeine Wirtschaftstätigkeit ab, dann soll der Bundesminister der Finanzen ermächtigt werden können, Kredite über die im Haushaltsgesetz erteilten Ermächtigungen hinaus bis zur Höhe von 5 Mrd DM aufzunehmen. Es ist unbestritten,

---

<sup>15)</sup> Vgl. HANSMEYER in: Stern, Münch, Hansmeyer, Kommentar zum Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, 2. Aufl., Stuttgart u. a. 1972, S. 51 ff.

<sup>16)</sup> BT-Drucks. 6/2847, Rdn. 356.

<sup>17)</sup> Vgl. das Ifo-Gutachten „Untersuchung zur Konjunktorentwicklung in Bayern“.

<sup>18)</sup> Vgl. Begründung des Entwurfs des Bundesrats zur Änderung des StabG, BR-Drucks. 331/72, S. 1.

<sup>19)</sup> BT-Drucks. 7/499. Zum Schicksal des Entwurfs vgl. JAUMANN, Zur verfassungsrechtlichen Bedeutung des Gesetzesinitiativrechts des Bundesrates, BayVBl. 1975, S. 489.

daß der Wortlaut des § 6 StabG die Berücksichtigung strukturpolitischer Belange ermöglicht, im Hinblick auf das Wachstums- und Beschäftigungsstandsziel sogar erfordert. Selbst wenn man die Möglichkeiten der Verrechtlichung von Wirtschaftspolitik nicht allzu optimistisch einschätzt, wäre es wünschenswert, in § 6 StabG zu verdeutlichen, daß Konjunkturpolitik nicht auf Kosten strukturschwacher Gebiete betrieben werden darf. Der genannte Gesetzentwurf sieht deshalb vor, daß der Stopp von Ausgaben und Verpflichtungen für den Vollzug der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nicht gelten soll. Auch sollen andere Investitionsmaßnahmen des Bundes in den Fördergebieten ausgenommen werden. Werden zur Wirtschaftsbelebung zusätzliche Ausgaben getätigt, dann sollen nach dem Gesetzentwurf die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe besonders berücksichtigt werden.

Die Bundesregierung meint in ihrer Stellungnahme zu diesem Entwurf, daß abgegrenzte konjunkturelle Entwicklungen empirisch nicht eindeutig nachweisbar seien<sup>20)</sup>. Sie hat des weiteren auf die präjudizielle Gefahr hingewiesen, die dann entstehe, wenn eine Ausgabenbeschränkung für manche Gebiete nicht gelten solle. Die Bundesregierung scheint mir das eigentliche Problem zu verfehlen. Es kommt nicht darauf an, ob abgegrenzte konjunkturelle Entwicklungen beweisbar sind. Vielmehr genügt die besondere Auswirkung konjunktureller Schwächen in schlecht strukturierten Gebieten. Für die rechtliche Argumentation kann unter Übernahme wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse<sup>21)</sup> ins Feld geführt werden, daß Störungen im Entwicklungspotential einzelner Regionen gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben. Hier liegt nach Giersch das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik<sup>22)</sup>. Die vorgeschlagene Änderung des Stabilitätsgesetzes, die ohnehin nur die Modalitäten des Haushaltsvollzugs betrifft, würde sicherlich zu einer gewissen Verstetigung in strukturellen Problemgebieten beitragen. Scheint die vorgeschlagene Änderung zu umfassend, dann sollte man sich dazu entschließen, zumindest für Infrastrukturinvestitionen die gewünschten Ausnahmen zuzulassen.

Auch die steuerlichen Maßnahmen der Konjunkturpolitik nach dem Stabilitätsgesetz (§§ 26-28) könnten ohne Gesetzesänderung regionalpolitisch modifiziert werden. Dies gilt sowohl für die beschleunigte Anpassung der Steuervorauszahlungen, wie für den Steuerabzug für Investitionen, die Einschränkungen oder den Ausschluß von Sonderabschreibungen und der degressiven Abschreibungen und schließlich auch für die lineare Herabsetzung oder Heraufsetzung der Einkommen- und Körperschaftssteuer. Beim augenblicklichen Entwicklungs- und Kenntnisstand erschiene es mir jedoch nicht sinnvoll, die ohnehin kaum faßbare Wirkung dieser Instrumente aus regionalpolitischen Gründen aufzuweichen. Etwas anderes könnte allenfalls für die Aussetzung der degressiven Abschreibung gelten. Es wäre daran zu denken, hier die Fördergebiete auszunehmen. Solange diese jedoch noch 60% der Fläche der Bundesrepublik ausmachen, wäre aber das

---

<sup>20)</sup> BT-Drucks. 7/499, Anlage 2.

<sup>21)</sup> Vgl. das Referat von NOWOTNY, „Nebenwirkungen der Stabilitätspolitik auf strukturschwache Regionen“.

<sup>22)</sup> GIERSCH, Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik, in: Gestaltungsprobleme der Weltwirtschaft, Festschrift für A. PREDÖHL, Göttingen 1964, S. 392.

ohnehin sehr umstrittene Instrument<sup>23)</sup> der Aussetzung der degressiven Abschreibung praktisch zur Wirkungslosigkeit verurteilt.

Insgesamt hat das Stabilitätsgesetz manche Erwartungen enttäuscht. Bezeichnenderweise mußte der Konjunkturzuschlag außerhalb des Stabilitätsgesetzes, nämlich durch ein eigenes Gesetz eingeführt werden. Auch die befristete Investitionszulage war nicht über das Gesetz regelbar. Die baldige Novellierung des Stabilitätsgesetzes ist deshalb nicht nur aus regionalpolitischen Erwägungen geboten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das Gewicht der Bundesbank durch den Übergang zum Blockfloating und durch die Einführung einer beschränkten Geldmengenpolitik zugenommen hat. Das Instrumentarium der Bundesbank ist global, nicht sektoral angelegt. Dies macht einen sektoralen, regionalen Ausgleich notwendiger denn je. Die Zinsverbilligungsprogramme der Länder können hier nur die schlimmsten Härten abfangen.

Das Stabilitäts- und Wachstumsgesetz ist bereits in seiner vorliegenden Fassung für regionalpolitische Belange bedingt einsatzbereit. Eine ausdrückliche Änderung des Gesetzes wäre wünschenswert, um beim Haushaltsvollzug (§ 6) Entwicklungen in strukturschwachen Gebieten gerecht zu werden und um dem gesamtwirtschaftlichen Ziel des Gesetzes näherzukommen. Bedenken wegen einer möglichen Verwässerung der Globalsteuerung greifen nicht durch. Sie sollten eher dazu dienen, die Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und die Schwerpunkte sinnvoll zu beschränken. Bei weiteren gesetzgeberischen Maßnahmen müßte mehr als bisher auf die Qualität des Gesetzes im Hinblick auf seine Interpretationsfähigkeit geachtet werden. Der transparente und richtige Einsatz der öffentlichen Ausgaben im Rahmen der Regionalpolitik ist auch deshalb dringend erforderlich, weil zu dem geplanten europäischen Regionalfonds, bei dem es um Milliardenbeträge geht, die Bundesregierung den höchsten Beitrag leisten wird.

### *Zusammenfassung*

1. Raumwirtschaftliche Probleme lagen lange am Rande des gesetzgeberischen, rechts- und wirtschaftswissenschaftlichen Interesses. Auch heute noch steckt die normative und rechtswissenschaftliche Durchdringung regionalwirtschaftlicher Phänomene in den Anfängen. Der IX. Internationale Kongreß für Rechtsvergleichung in Teheran im Jahr 1974 brachte erstmals eine weltweite Zusammenschau der Thematik „Regionalization in Economic Matters“.

2. Regionalwirtschaftliche Probleme werden sich sowohl nur interdisziplinär wie auch nur in besonders enger Zusammenarbeit von Theorie und Praxis bewältigen lassen.

3. Die grundsätzlichen Rechtsprobleme der Regionalpolitik in der Bundesrepublik sind durch deren besondere Bundesstaatlichkeit geprägt. Die kooperativen und unitarischen Tendenzen des Bund-Länder-Verhältnisses werden in der Regionalpolitik besonders deutlich.

---

<sup>23)</sup> Vgl. Udo MÜLLER, Reiner SCHMIDT, Wirtschaftspolitische und verfassungsrechtliche Problematik einer Konjunktursteuerung durch Aussetzung der degressiven Abschreibung, BB 1970, S. 1280 ff.

4. Die Notwendigkeit des Einsatzes des Stabilitätsgesetzes für regionalpolitische Belange läßt sich nur durch eine Zusammenschau des gesamten regionalpolitischen gesetzgeberischen Bestands bestimmen.

5. Das Investitionszulagengesetz und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ sind die wichtigsten Rechtsgrundlagen für regionalpolitisches Handeln in der Bundesrepublik. Daneben sind durch weitere Bundesgesetze wie das Zonenrandförderungsgesetz und durch zahlreiche Normen und Verwaltungsvorschriften auf Länderebene flankierende und ergänzende Maßnahmen möglich.

6. Die unzureichende Qualität der genannten Normen, die zumindest teilweise in der Natur der Sache liegt, führt zu Interpretationsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheit. Insbesondere fehlt vielfach sogar eine widerspruchsfreie gesetzgeberische Zielbestimmung.

7. Trotz der vorhandenen zahlreichen Regelungen im Bereich der Regionalpolitik ist der regionalpolitische Einsatz des Stabilitätsgesetzes erforderlich.

8. Das Ziel des Stabilitätsgesetzes „gesamtwirtschaftliches Gleichgewicht“ schafft eine Rechtspflicht zu regionalpolitischer Rücksichtnahme und Aktivität, obwohl dem Gesetz das auf den Gesamtwirtschaftsraum bezogene Konzept der Globalsteuerung zugrundeliegt.

9. Der Einsatz von Informationsinstrumenten (Jahreswirtschafts-, Subventionsberichte, konzertierte Aktion), Planungsinstrumenten (mittelfristige Finanzplanung) und Koordinationsinstrumenten (Konjunkturrat, konzertierte Aktion) für regionalpolitische Belange ist unproblematisch.

10. Auch die Eingriffsinstrumente des Stabilitätsgesetzes (Variation von Einkommen- und Körperschaftsteuer, Aussetzung der degressiven Abschreibung, Anpassung der Steuervorauszahlungen, Steuerabzug für Investitionen, die Ausgaben-, Rücklagen-, Schulden- und Geldpolitik) könnten nach dem Gesetzeswortlaut regionalpolitisch eingesetzt werden. Sinnvoll scheint dies allerdings nur im Rahmen von § 6 Stabilitätsgesetz, also beim antizyklischen Haushaltsvollzug. Sowohl bei der konjunkturpolitischen Einschränkung von Ausgaben, Baumaßnahmen und beim Eingehen von Verpflichtungen einerseits wie bei zusätzlichen Ausgaben andererseits, könnte ohne Änderung des Gesetzeswortlauts regionalpolitischen Belangen Rechnung getragen werden. Wünschenswert wäre aus Gründen der Rechtsklarheit allerdings eine Ergänzung des § 6 Stabilitätsgesetz, wie sie von den Ländern Bayern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein beantragt worden ist.

11. Die ablehnende Stellungnahme der Bundesregierung zum Änderungsentwurf des Stabilitätsgesetzes überzeugt nicht. Zwar ist bislang eine regional abgrenzbare Konjunkturentwicklung empirisch nicht nachweisbar, doch lassen es die während konjunktureller Schwächen verstärkt auftretenden strukturellen Schwierigkeiten geboten erscheinen, die Rechtspflicht für regionalpolitische Rücksichtnahme und Handeln im Stabilitätsgesetz ausdrücklich festzuhalten.

12. In der Bundesrepublik sind ein wachsender Erkenntnisstand und ein Qualitätsanstieg im Bereich der Regionalpolitik festzustellen. Die hier gesammelten Erfahrungen müssen in die Diskussion um den europäischen Regionalfonds, bei dem es um Milliardenbeträge geht, eingebracht werden.