

ABHANDLUNGEN

Rechtsfragen der regionalen Strukturpolitik

REINER SCHMIDT

ÜBERSICHT

A. <i>Einleitung</i>	529
B. <i>Hauptteil</i>	533
I. <i>Regionale Strukturpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik</i>	533
1. Begriff und Entwicklung der regionalen Strukturpolitik	533
2. Ziele und Mittel der regionalen Strukturpolitik	536
II. <i>Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der regionalen Strukturpolitik</i>	543
1. Wirtschaftswissenschaftliche Instrumentenlehre und verfassungsrechtliche Grundfragen	543
2. Das Investitionszulagengesetz als Beispiel für regionalpolitische Rechtsprobleme	547
a) Bedeutung und Inhalt des Gesetzes	547
b) Rechtsprobleme des Investitionszulagengesetzes	549
C. <i>Schlußbemerkung</i>	554

A. *Einleitung*

Strukturpolitik ist zu einem Modethema von Wirtschaftswissenschaft und Wirtschaftspolitik geworden. Dies nicht erst seit heute. Ab dem Jahr 1928¹ bis in die jüngste Zeit² ist diese Feststellung im volkswirtschaftlichen Schrifttum immer wieder auffindbar. Ihre Wiederholung beweist die Lebenskraft des beobachteten Phänomens. Weder *Oskar Morgensterns* Aufforderung, vom Wort Strukturwandlung „möglichst keinen Gebrauch

¹ *Morgenstern*, Wirtschaftsprognose, 1928, S. 54.

² Vgl. z. B. für den Bereich der Regionalpolitik *Rolf Krüger*, Die Koordination von gesamtwirtschaftlicher, regionaler und lokaler Planung, 1969, S. 12 mit weiterem Nachweis.

zu machen“³, noch *Fritz Machlups* verwirrender Definitionenkatalog⁴ konnten die Beschäftigung mit einer Materie bremsen, die mittlerweile zu einer zentralen Frage unserer Wirtschaftspolitik geworden ist. Diese Behauptung scheint hochgegriffen, sie ist aber sowohl zahlenmäßig⁵ wie durch die Überlegung belegbar, daß nahezu jede wirtschaftspolitische Maßnahme auch eine strukturpolitische ist. Unter Strukturpolitik wird nämlich ganz allgemein das Bündel von Maßnahmen, das primär auf die Gestaltung der Wirtschaftsstruktur durch die Träger der Wirtschaftspolitik abzielt, verstanden⁶. Eine etwas deutlichere Fassung dieser sehr weiten Formulierung wird durch einen Blick auf den Begriff „Struktur“ erreicht. Mit Struktur bezeichnet man nämlich in der Volkswirtschaft das Verhältnis der Teile der Gesamtwirtschaft untereinander und das zur Gesamtheit⁷. Schon *Ricardo* hatte dies als Hauptgegenstand der Wirtschaftswissenschaft betrachtet⁸. Die Proportionen, die mit der Strukturpolitik beeinflusst werden sollen, beziehen sich auf die Grundlagen des volkswirtschaftlichen Prozesses (Bevölkerung, natürliche Ressourcen, Kapital), auf die Gestaltung des Produktionsprozesses (Güterausstoß, Faktoreinsatz), auf die Struktur der Güterverwendung einschließlich Aus- und Einfuhr und der Einkommensverwendung und schließlich auf die Vermögens- und Einkommensverteilung⁹. Zu den typischen Strukturproblemen gehört neben so permanenten wie dem Verhältnis zwischen den einzelnen Wirtschaftszweigen das zwischen den einzelnen Regionen. Während die auf Branchen bezogene (sektorale) Strukturpolitik bereits im Merkantilismus eine bedeutende Rolle spielte (Gründung staatlicher Fabriken, Verleihung

³ AaO (s. Anm. 1).

⁴ *Machlup*, Structure and Structural Change: Weaselwords and Jargon, Zeitschrift für Nationalökonomie 18 (1958), S. 280 ff.

⁵ Die Finanzhilfen des Bundes, die im Jahr 1974 in nationaler Kompetenz gewährt werden, werden etwa 12 Mrd. DM betragen (die Zuschüsse an die Deutsche Bundesbahn und an die Deutsche Bundespost sind hierin nicht enthalten). Die Länderfinanzhilfen, bei denen allerdings die Grenzen zwischen den allgemeinen Staatsaufgaben und der besonderen Förderung durch Finanzhilfen nur schwer feststellbar sind, werden für 1973 mit 7,1 Mrd. DM angenommen. Hinzu kommen Steuermindereinnahmen durch strukturwirksame Steuervergünstigungen, die sich für 1974 mit mehr als 28 Mrd. DM (Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden) errechnen. Alle Zahlen aus: 4. Subventionsbericht der Bundesregierung, BT-Drucks. 7/1114, Tz. 4, 6, 11 und Anlage 6.

⁶ Vgl. z. B. *Kantzenbach*, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1 (1966), S. 69.

⁷ Vgl. z. B. *Gäfgen*, Stichwort „Strukturpolitik“, in: Staatslexikon, Ergänzungsband 3, 1970, Sp. 386.

⁸ Nachweis bei *Niehans*, Strukturwandlungen als Wachstumsprobleme, in: Strukturwandlungen einer wachsenden Wirtschaft, Bd. 1, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 30/I (1964), S. 19.

⁹ Vgl. *Gäfgen*, aaO (s. Anm. 7), Sp. 386 f.

von Monopolrechten usw.), kam die räumliche Komponente wirtschaftlichen Geschehens erst spät ins wissenschaftliche Blickfeld¹⁰. Das Defizit greifbarer Ergebnisse der regionalwirtschaftlichen Forschung ist dementsprechend groß¹¹. So bestehen Unsicherheiten über die Zielsetzung, die Methoden und die gesamtwirtschaftliche Wirkung strukturpolitischer Maßnahmen. Bis heute sind so wichtige Fragen wie das Verhältnis von regionaler Strukturpolitik und Raumordnung und die richtige Abgrenzung der Förderungsgebiete, die sich gegenwärtig noch an den Grenzen von Stadt- und Landkreisen orientiert, ungeklärt. Auch ist es noch nicht gelungen, eine brauchbare Nutzen-Kosten-Analyse zu entwickeln – eine Aufgabe, die erst dann zu leisten sein wird, wenn das Zurechnungsproblem gelöst ist. Bis heute kann nämlich noch nicht festgestellt werden, was als Erfolg der regionalen Strukturpolitik und was als Ergebnis des allgemeinen Wirtschaftswachstums anzusehen ist.

Die Vielzahl ungelöster Grundsatzprobleme erstaunt angesichts der Relevanz der regionalen Strukturpolitik, die letztlich über die vielstrapazierte Lebensqualität¹² eines Großteils der Bevölkerung entscheidet. Die Stärke von Agglomerationstendenzen und die Entstehung von Rückstandsgebieten sind nämlich nicht nur von ökonomischem Interesse, sie haben vielmehr eine soziale und gesellschaftspolitische Dimension. „Die Vitalsituation des Menschen bestimmt das Optimum der Ballungen“, stellte in diesem Zusammenhang schon 1962 das Gutachten des „Sachverständigenausschusses für Raumordnung“ (SARO) – allerdings etwas verschwommen – fest¹³. Regionale Strukturpolitik darf sich daher nicht mit der Vermeidung und Beseitigung von Disparitäten in der Verteilung des durch-

¹⁰ Sektorale (branchenbezogene) und regionale Strukturpolitik überschneiden sich zwar vielfältig und es wäre durchaus denkbar, Strukturpolitik nach anderen, etwa den unterschiedlich gewichteten Zielsetzungen zu klassifizieren (vgl. hierzu *Reiner Schmidt*, *Wirtschaftspolitik und Verfassung*, 1971, S. 118). Die besonderen juristischen Probleme einer raumbezogenen Wirtschaftspolitik (Kompetenzüberschneidungen, Zielkonflikte zwischen Raumordnung, Naturschutz, regionaler Wirtschaftsförderung u. a.) legitimieren aber das Festhalten am herkömmlichen Einteilungsschema.

¹¹ *Giersch* (Die ökonomischen Grundprobleme der Regionalpolitik, in: *Festschrift für Predöhl*, hrsg. von *Jürgensen*, 1963, S. 386 ff.) stellte dies bereits 1963, allerdings unter gleichzeitigem Hinweis auf die bahnbrechenden Arbeiten von *v. Thünen*, *Alfred Weber*, *Christaller*, *Lösch*, *Isard* und *Predöhl*, fest. Die angelsächsische Situation ist im übrigen durchaus ähnlich.

¹² Sie taucht auch prompt im Jahreswirtschaftsbericht 1973 der Bundesregierung (BT-Drucks. 7/225) bereits im zweiten Satz des Abschnitts „Regionale Strukturpolitik“ auf: „Regionalpolitik versteht die Bundesregierung als Beitrag zur inneren Entwicklungspolitik. Industrieansiedlungspolitik muß zugleich ein Beitrag zur Verbesserung der Qualität des Lebens im Rahmen einer gesamt-räumlichen Zielvorstellung für die BRD sein“ (aaO, Tz. 42).

¹³ Die Raumordnung in der BRD. Gutachten des Sachverständigenausschusses für Raumordnung, 1962, S. 140.

schnittlichen Pro-Kopf-Realeinkommens, in der Reduzierung der konjunkturellen und strukturellen Anfälligkeit der Regionen und in der Förderung der optimalen regionalen und gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate erschöpfen¹⁴. Sie hat Gesichtspunkte wie Wohn- und Freizeitwert, Landschaftsplanung und Umweltschutz, Verkehrsplanung und funktionale Zuordnung von ländlichen Siedlungsräumen zu Verdichtungsgebieten, die Erhaltung von Siedlungsräumen mit eigenen Funktionen und vieles andere mehr zu berücksichtigen. Das Koordinierungsproblem liegt mit dieser Aufzählung auf der Hand. Es gibt daher kaum einen Autor, der sich mit regionalpolitischen Problemen befaßt und der nicht die Forderung nach einer Verbesserung der Koordinierung der Planungen erhebt¹⁵.

Das wirtschaftswissenschaftlich weitgehend ungesicherte Terrain ist auch für eine juristische Beackerung schwankender Boden. Das Grundgesetz gibt in der Kompetenzbestimmung des Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG nur schwache Impulse für die rechtliche Zielbestimmung der Strukturpolitik, wenn es „die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus“ erwähnt, was aber vor allem die regionalen Träger der Wirtschaftspolitik nicht daran hindert, sich auf diese Verfassungsbestimmung zu berufen¹⁶, insbesondere wenn es um die Begründung von Geldforderungen geht. Auch anderenorts sind für diese wichtige Staatsaufgabe in der Verfassung nur unbestimmte Direktiven (z. B. Art. 109 Abs. 2 GG) auffindbar. Sicherlich sind auch die organisationsrechtlichen Vorschriften, insbesondere die Ausgestaltung des Bund-Länder-Verhältnisses, das Kräfteverhältnis vom Gesetzgeber zur Verwaltung, die systemleitende Kraft der sozialen Rechtsstaatlichkeit, der Standort der Planung im Gewaltenteilungssystem und manche andere verfassungsrechtliche Grundsatzfragen mit der Strukturpolitik angesprochen. Die Leitungsfunktion des Grundgesetzes ist aber, wie ganz allgemein gegenüber gesamtwirtschaftlichen Sachverhalten, auch hier nicht sonderlich stark ausgeprägt, was zur Folge hat, daß die Dogmatik des Verwaltungsrechts primär darauf verwiesen wird, aus den Notwendigkeiten der jeweiligen Materie her neue Formen und angemessene Rechtsinstitute zu entwickeln, statt sie auf Verfassungsebene zu suchen. Dieses Vorgehen birgt zwar die Gefahr eines verfassungsrechtlich unkontrollierten Wildwuchses in sich, mit dem insbesondere die Idee des sozialen Rechtsstaates verkannt werden

¹⁴ Dies sind die in der Wirtschaftswissenschaft im allgemeinen genannten wesentlichen Ziele. Vgl. z. B. *Hans K. Schneider*, Über die Notwendigkeit regionaler Wirtschaftspolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, hrsg. v. *Hans K. Schneider*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F. Bd. 41 (1968), S. 4.

¹⁵ Vgl. *Rolf Krüger*, aaO (s. Anm. 2), S. 16 mit weiteren Nachweisen.

¹⁶ Vgl. *Jochimsen/Knobloch/Treuner*, Gebietsreform und regionale Strukturpolitik. Das Beispiel Schleswig-Holstein, 1971, S. 38.

könnte. Diese Gefahr scheint aber gerade im Bereich des Wirtschaftsverfassungsdenkens geringer zu sein als die der Überschätzung der normierenden Kraft der Verfassung, für die die Aufladung verfassungsgestaltender Grundentscheidungen mit den jeweils gewünschten Einzelergebnissen bezeichnend ist. Es wird vielmehr darauf ankommen, die Strukturpolitik, dieses „merkwürdige Konglomerat von Interventionen, Steuervergünstigungen und anderen Mitteln der Verwirklichung der Staatsaufgaben“¹⁷, zunächst in den Grundzügen darzustellen, um dann unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundlagen und unter reinlicher Scheidung von deskriptiven und normativen Elementen zu untersuchen, inwieweit die gesamte Rechtsordnung als Gerechtigkeitsentwurf und Steuerungsmechanismus diese wichtige Erscheinungsform der Wirtschaftspolitik normativ mitbestimmt.

B. Hauptteil

I. Regionale Strukturpolitik und allgemeine Wirtschaftspolitik

1. Begriff und Entwicklung der regionalen Strukturpolitik

Die Definitionsversuche des Begriffs „regionale Strukturpolitik“ teilen das Schicksal der Unsicherheiten der näheren Bestimmung der Strukturpolitik. Man beschränkt sich deshalb auf „pragmatische Interpretationen“¹⁸, auf eine Beschreibung der Ziele der regionalen Wirtschaftspolitik (es sollen „bestimmte Ziele räumlich-struktureller Art mit Hilfe wirtschaftspolitischer Mittel“¹⁹ erreicht werden), man stellt sie neben die industriellen Strukturwandlungen, die strukturelle Arbeitslosigkeit, das Betriebsgrößenproblem und die Strukturproblematik der Landwirtschaft als fünftem Sektor der Strukturpolitik²⁰, oder aber man betont lediglich den regionalen Aspekt jeder Strukturpolitik und ihre Ergänzungsfunktion zur Branchenpolitik²¹. Allgemeine Strukturpolitik wiederum wird neuerdings verstanden als das Bündel all jener hoheit-

¹⁷ *Badura*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 30 (1972), S. 330.

¹⁸ So z. B. *Kloten*, Alternative Konzeptionen der Regionalpolitik, in: Beiträge zur Regionalpolitik, aaO (s. Anm. 14), S. 18.

¹⁹ *J. Heinz Müller*, unter Mitarbeit von *Dietrichs* und *Klaus*, Grenzen der Raumpolitik im Rahmen einer Marktwirtschaft, ORDO 12 (1960/61), S. 147.

²⁰ So *Schiller*, Artikel „Wirtschaftspolitik“, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 12, 1956, S. 223 f.

²¹ *Giersch*, Aufgaben der Strukturpolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 9 (1964), S. 62. Dem damit aufgeworfenen Problem der Abgrenzung von Raumordnungs- und Strukturpolitik kann in dieser Untersuchung nicht nachgegangen werden.

lichen Akte und Maßnahmen, „die auf dem Felde der Wirtschaftspolitik bereits stattfinden, verstärkt oder neu eingeleitet werden, mit dem Ziel, die Wanderungsbewegung von Kapital, Arbeit und Boden auf ein höheres Wachstum zu richten“²². Auf diese Weise könnte regionale Strukturpolitik verkürzt als die auf den Raum bezogene Wachstumspolitik²³ definiert werden. Juristisch wäre dies deshalb relevant, weil mit der durch das Stabilitätsgesetz²⁴ versuchten Verrechtlichung von Wirtschaftspolitik der Wachstumspolitik als Teilausschnitt aus dem magischen Viereck des § 1 Stabilitätsgesetz ein ganz bestimmter Stellenwert²⁵ zukommt, der auch einer rechtlichen Betrachtung zugrunde zu legen wäre. Diese Reduzierung des juristischen Aspekts würde aber der Weite des Gegenstandes nicht gerecht; sie ließe sich auch nur durch eine grundsätzliche Stellungnahme zur heftig umstrittenen Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte²⁶ und zur Wachstumstheorie²⁷ erreichen. Für die Zwecke unserer Betrachtungen ist es aber angemessener, den Blick durch eine weite Definition offen zu halten, eine Definition, die in dieser und ähnlicher Form im wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum immer wiederkehrt: Unter regionaler Strukturpolitik (Regionalpolitik²⁸, regionaler Wirtschaftspolitik, regionaler Wirtschaftsförderung) wird die Summe aller staatlichen und kommunalen Maßnahmen zur optimalen Entwicklung eines Raumes in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht verstanden²⁹.

Regionalpolitische Probleme in diesem Sinne waren schon bei Grün-

²² Noé, Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß, Die neue Gesellschaft 17 (1970), S. 730.

²³ So wird z. B. im Strukturbericht 1970 der Bundesregierung (BT-Drucks. VI/761, S. 7) die Strukturpolitik der Bundesregierung vor allem als Wachstumspolitik gekennzeichnet. Die Besonderheit der regionalen Strukturpolitik beschränkt sich dann auf deren raumbezogene Mittel (Investitionsanreize in Schwerpunkorten u. ä.).

²⁴ Vom 8. Juni 1967 (BGBl. I, S. 582) i. d. F. vom 30. August 1971 (BGBl. I, S. 1426).

²⁵ Näheres zur Formel des § 1 Stabilitätsgesetz „bei stetigem und angemessenem Wachstum“ bei Stern/Münch/Hansmeyer, Kommentar zum Stabilitäts- und Wachstumsgesetz, 2. Aufl., 1972, S. 129 ff. Vgl. auch Reiner Schmidt, aaO (s. Anm. 10), S. 153, Anm. 22.

²⁶ Vgl. Knips, Die Problematik wirtschaftspolitischer Zielkonflikte, Veröffentlichungen der Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, 1970.

²⁷ Statt vieler vgl. Woll, Wachstum als Ziel der Wirtschaftspolitik, 1968.

²⁸ Mit Regionalpolitik wird gelegentlich die Politik bezeichnet, die die räumliche Dimension erfassen will. Regionalpolitik umfaßt dann mehr als regionale Wirtschaftspolitik, obwohl sie auch vorwiegend unter ökonomischem Aspekt gesehen werden kann. Vgl. Brösse, Ziele in der Regionalpolitik und in der Raumordnungspolitik, 1972, S. 26 ff.

²⁹ Vgl. z. B. Eberstein, Grundlagen der Regionalpolitik und ihre wesentlichen Grundsätze, in: Eberstein, Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, 1971 ff., A III, S. 5.

derung der BRD vorhanden³⁰. Die ländlichen Gebiete waren nicht in der Lage, dem Flüchtlingsstrom, der sich dort wegen des besseren Wohnungsbestandes aufstaute, ausreichend Arbeitsplätze zu bieten. Regionen wie der Bayerische Wald, das Emsland und die Eifel gehörten vielfach ohnehin zu den traditionellen Problemgebieten und waren wegen des Fehlbestandes an Infrastruktur für eine rasche und erfolgreiche Förderungspolitik ungeeignet. In den Städten waren durch Zerstörung, Demontage und Produktionsverbote zahlreiche Arbeitsplätze verloren gegangen. Hinzu kamen im Jahr 1953 die Zerschlagung und die Isolierung von gewachsenen Wirtschaftsverflechtungsräumen durch den „Eisernen Vorhang“, mit all seinen negativen Folgen auf die Bezugs- und Absatzmärkte. Am 3. Juli 1951 beschloß die Bundesregierung Richtlinien über die Abgrenzung der Sanierungsgebiete und über ein Förderungsprogramm von 100 Mio. DM. Die Auswahl der Gebiete hatte der 1950/51 gebildete Interministerielle Ausschuß für Notstandsgebiete (IMNOS) vorgenommen. Auswahlkriterien waren Arbeitsplatzmangel und der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen Personen. Daneben wurde das Zonenrandgebiet als ein etwa 40 km breiter Streifen entlang der Grenze zur DDR, ČSSR und zur Ostseeküste als Förderungsraum bestimmt³¹. Damit war der Grundstein für eine moderne regionale Strukturpolitik gelegt. Als Förderungsmittel wurden vor allem Kredite für die Ansiedlung von Unternehmen, Zuschüsse zu kommunalen Infrastrukturmaßnahmen und Steuervergünstigungen bzw. Investitionsprämien für das Zonenrandgebiet eingesetzt. Besonders der Einsatz zinsverbilligter Mittel über die auf Strukturprobleme spezialisierte Kreditanstalt für Wiederaufbau hatte sich schon in den ersten kritischen Jahren nach der Währungsreform als besonders wirksam erwiesen³². Trotzdem waren die grundsätzlichen Mängel der allzu schematischen und unkoordinierten Förderungsmaßnahmen nicht zu übersehen. Eine entscheidende Verbesserung brachte innerhalb des inzwischen entstandenen „regionalen Förderungsprogramms der Bundesregierung“ erst 1959 das Zentrale-Orte-Programm³³, mit dem die bisherige Flächenförderung durch den Konzentrationsgrundsatz abgelöst wurde. Der Erfolg dieser neuen Schwerpunktförderung begünstigte eine grundlegende Umgestaltung der regionalen Wirtschaftspolitik. Das „regionale Förderungsprogramm der

³⁰ Zur Geschichte der regionalen Strukturpolitik vgl. *Albert*, Die Entwicklung der regionalen Wirtschaftspolitik in der BRD, in: *Eberstein*, aaO (s. Anm. 29), A II, S. 1 ff.

³¹ Zur Zonenrandförderung vgl. *Hans-Jürgen v. d. Heide*, Zonenrandförderung. Pflichtaufgabe im geteilten Deutschland, 1973.

³² Vgl. *Shonfield*, Geplanter Kapitalismus, 1968, S. 326 ff. und *Reiner Schmidt*, aaO (s. Anm. 10), S. 118.

³³ Der Begriff geht auf *Christaller* (Die zentralen Orte in Süddeutschland, 1933) zurück.

Bundesregierung“ wird nämlich 1968/69 durch Regionale Aktionsprogramme³⁴ abgelöst: Die bisherigen Kredithilfen werden mit dem Investitionszulagengesetz³⁵ in steuerfreie Investitionszulagen umgewandelt, die einzelnen Aktionsprogramme auf die Fördergebiete zugeschnitten. Die Laufzeit der Programme von fünf Jahren soll die Kontinuität sichern; endlich sind die Förderungsmaßnahmen von Bund und Ländern wenigstens teilweise koordiniert.

Als vorläufiger Abschluß der mit den regionalen Aktionsprogrammen eingeleiteten Phase der Regionalpolitik ist die Verfassungsänderung anzusehen, mit der die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz eingeführt³⁶ wurde. Das Gesetz über diese Gemeinschaftsaufgabe³⁷ bringt die bisherigen Aktionsprogramme in einen gemeinsamen Rahmenplan ein und ermöglicht das Zusammenwirken von Bund und Ländern in einem gemeinsamen Planungsausschuß. Inzwischen liegt der dritte dieser Rahmenpläne (für den Zeitraum 1974 bis 1977) vor. Vergleicht man ihn einschließlich seines umfangreichen Anhangs mit den Anfängen der Regionalpolitik in der BRD, dann fällt die Weiterentwicklung vom punktuellen Eingriff der ersten Notstandsjahre über die Flächenförderung bis zum neuen Schwerpunktprinzip auf. Das angereicherte Normenarsenal, umfangreiche statistische Materialien und auch der verbesserte wissenschaftliche Erkenntnisstand haben insgesamt die Qualität der regionalen Strukturpolitik merklich verbessert.

2. Ziele und Mittel der regionalen Strukturpolitik

Das Ziel-Mittel-System der regionalen Strukturpolitik ist schon wegen seines bekannten Mangels an Zielkonkretisierung und den damit verbundenen Interpretationsschwierigkeiten einer näheren Betrachtung wert. Entscheidet nämlich z. B. die Frage, ob ein Vorhaben „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“³⁸ ist, über die Vergabe einer Subvention, werden Förderungsmaßnahmen davon abhängig gemacht, daß sie mit den

³⁴ Zu deren Entwicklung und Problematik vgl. *Mehrländer*, Regionale Aktionsprogramme, in: *Eberstein*, aaO (s. Anm. 29), B I, S. 1 ff.

³⁵ Gesetz über die Gewährung von Investitionszulagen im Zonenrandgebiet und in anderen förderungsbedürftigen Gebieten sowie für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen vom 18. August 1969 (BGBl. I, S. 1211) i. d. F. vom 12. Oktober 1973 (BGBl. I, S. 1494).

³⁶ Art. 91a GG, eingeführt durch Gesetz vom 12. Mai 1969 (BGBl. I, S. 357).

³⁷ Vom 6. Oktober 1969 (BGBl. I, S. 1681), geändert durch Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes vom 5. August 1971 (BGBl. I, S. 1237) und durch Gesetz zur Änderung der Gesetze über die Gemeinschaftsaufgaben vom 23. Dezember 1971 (BGBl. I, S. 2140).

³⁸ Vgl. § 1 Abs. 2 des Investitionszulagengesetzes, aaO (s. Anm. 35).

„Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen“³⁹, und hält man sich vor Augen, daß die Raumordnung „gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie ausgewogene wirtschaftliche, soziale und kulturelle Verhältnisse“⁴⁰ sichern und entwickeln will, dann wird vollends deutlich, daß der Gesetzgeber mit Formeln arbeitet, die weder dem Falsifizierbarkeitskriterium (es wird praktisch keine Möglichkeit ausgeschlossen) genügen noch ein operationales und konsistentes Zielsystem liefern. Der Verwaltungsbeamte wird daher beim Rückgriff auf das Gesetz von diesem weitgehend im Stich gelassen werden, der Richter findet für die Überprüfung der Ablehnung bzw. Gewährung strukturpolitischer Finanzhilfen bestenfalls Verwaltungspraxis, keineswegs jedoch teleologisch entwickelbare Normen vor. Die negativen Auswirkungen auf den Rechtsschutz liegen auf der Hand. Allerdings ist es selbst für eine rein juristische Betrachtung zu eng, wollte man sich unter Mißachtung der Besonderheiten der Materie mit der Beschwörung der Gefahren begnügen, die durch derart offene Normen für den Rechtsstaat entstehen. Denn die rechtsstaatlichen Qualitäten sind nicht allein von der Präzision der gesetzlichen Normierung abhängig. Ganz abgesehen davon, daß man sich mit Unterstützung der Rechtsprechung und teilweise auch der Literatur auf den Standpunkt stellen könnte, für den Bereich der Leistungsverwaltung genüge ohnehin das Haushaltsgesetz als Rechtsgrundlage⁴¹.

Gesetzlich normierten Zielsetzungen könnten nämlich mehr als die herkömmlichen rechtsstaatlichen Funktionen zukommen, wagt man es, die tradierten Bestimmtheitsanforderungen zunächst einmal zurückzustellen und die Grenzen des eigenen Fachs zu verlassen.

Luhmann nennt als Grundfunktion der Zielsetzung die Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit. Er bezeichnet Zielsetzungen als „koordinierende Generalisierungen“. Die Leistung der Generalisierung könne auf zwei diametral entgegengesetzte Weisen erbracht werden: „Durch abstrakte Spezifikation der Zwecke auf eine bestimmte empirische Wirkung hin unter Indifferenz gegen die übrigen Folgen des Handelns, wobei die generalisierte Einstellung in eben dieser Indifferenz liegt; und durch inhaltliche Generalisierung des Zweckes bis zu einer Allerweltsformel der

³⁹ Vgl. § 2 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, aaO (s. Anm. 37).

⁴⁰ Vgl. § 2 des Raumordnungsgesetzes vom 8. April 1965 (BGBl. I, S. 306).

⁴¹ Zur bekannten Kontroverse vgl. die Auflistung der Argumente bei *Starck*, Der Gesetzesbegriff des Grundgesetzes, 1970, S. 281 ff.; zum jüngsten Diskussionsstand speziell für den Gesetzesvorbehalt bei Subventionen vgl. VG Berlin, Urt. v. 31. 10. 1973, DÖV 1974, S. 100 ff. mit zahlreichen Nachweisen und *Zuleeg*, Subventionskontrolle durch Konkurrentenklage, Planungsstudien, Heft 10, 1974, S. 82 ff.

Glückseligkeit, wobei die Generalisierung darin besteht, daß offen bleibt, welche Mittel den Zweck erfüllen und welche überraschenden Nebenfolgen im Paradies zu erwarten sind.“⁴²

Für den Normenbestand der regionalen Strukturpolitik ergibt sich unter diesem Blickwinkel u. a., daß es weder auf die Frage der Operationalität entscheidend ankommt (es fehlt bereits an einem empirisch definierten Ziel) noch auf die Frage der Anwendbarkeit des Gesetzes im Sinne herkömmlicher Gleichheitsgebote, sondern auf die Funktion des Ausgleichs verschiedener menschlicher Bedürfnisse. Die Zielforschung hat den Ansatz von *Luhmann* für die Regionalpolitik aufgegriffen und spezifische Funktionen regionalpolitischer Ziele entwickelt, die schon deshalb der Aufzählung wert sind, weil sie der resignierenden Feststellung des Juristen, die in diesem Bereich aufzufindenden Vagheiten und Widersprüche würden jede rechtswissenschaftliche Arbeit notwendig zum Scheitern bringen, entgegenwirken könnten. Nach *Brösse*⁴³ haben regionalpolitische Ziele die Funktion,

- die ungelösten Probleme anzusprechen und auszudrücken,
- Interessen auszugleichen und zu koordinieren,
- oberste Ziele zu bilden, die eine systemtragende Funktion entwickeln und die der Tendenz der Wissenschaft entgegenkommen, möglichst wenige Axiome zu finden, aus welchen alle anderen Aussagen ableitbar sind⁴⁴,
- Ermessens- und Entscheidungsspielräume zu lenken,
- Konflikte auszugleichen,
- „Gruppen“ zu besonderen Leistungen zur Zielerreichung anzuspornen (Solidarisierungsfunktion).

Die Anregungen dieser und ähnlicher Vorstellungen für eine Gesetzgebungs- und eine Gesetzeslehre können an dieser Stelle nicht verfolgt werden. Der Versuch, die zahlreichen weiten und teilweise widersprüchlichen regionalpolitischen Zielsetzungen zu präzisieren und zu koordinieren, bleibt auf das einschlägige Normengefüge und auf offizielle Stellungnahmen, wie sie z. B. in den Jahreswirtschafts- und in den Strukturberichten zu finden sind, verwiesen. Nicht jedoch kann aus der praktizierten Regio-

⁴² *Luhmann*, Zweckbegriff und Systemrationalität, 1968, S. 130 f.

⁴³ AaO (s. Anm. 28), S. 39 ff.

⁴⁴ Hier verweist *Brösse* (aaO [s. Anm. 28], S. 41) zu Recht auf die „ästhetisierende Tendenz“ der Wissenschaft zur Heranbildung in sich geschlossener wissenschaftlicher Systeme. Gerade für die juristische Dogmatik spielen ästhetische Gesichtspunkte eine Rolle, vgl. den Hinweis von *Winkler*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 30 (1972), S. 335.

nalpolitik auf die tatsächlich bestimmenden Zielsetzungen geschlossen werden. Einmal fehlt es hier an empirischen Forschungen, zum anderen wären sie der fast unüberwindlichen Schwierigkeit ausgesetzt, daß die jeweiligen festgestellten Maßnahmen als Indiz für ein bestimmtes Ziel unbrauchbar sind. Alle Maßnahmen zeitigen nämlich immer zugleich mehrere Wirkungen, sie können also für eine Reihe unterschiedlicher Ziele in Anspruch genommen werden, wodurch ihnen kaum Aussagewert zukommen dürfte⁴⁵.

Die offiziellen Äußerungen zur Zielsetzung der Regionalpolitik sind zwar auf einen sehr großen generellen Nenner zu bringen, jede nähere Aufschlüsselung zeigt aber, daß es noch kein widerspruchsfreies Zielsystem gibt. Regionale Strukturpolitik will ganz allgemein die Mängel der regionalen Wirtschaftsstruktur im Bundesgebiet beseitigen oder zumindest mildern. Genauer liest sich dies in den 1969 von Bund und Ländern beschlossenen „Grundsätzen der regionalen Wirtschaftspolitik“ wie folgt:

„Allgemeines Ziel der regionalen Wirtschaftspolitik ist es, 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. Durch regionale Wirtschaftspolitik, die sich in die Zielsetzungen der allgemeinen Wirtschaftspolitik einfügt, wird die Wirtschaftskraft in den zu begünstigenden Räumen gesteigert. Es werden bessere Arbeits- und Einkommensmöglichkeiten geschaffen und dadurch auch soziale Härten dauerhaft beseitigt, die nicht nur in den wirtschaftsschwachen Räumen, sondern auch in Verdichtungsgebieten auftreten können.“⁴⁶

Im Strukturbericht der Bundesregierung für 1969, der ausdrücklich auf die „Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik“ Bezug nimmt, wird zwar ebenfalls an erster Stelle die Schaffung einer optimalen regionalen Wirtschaftsstruktur zur Mobilisierung des wirtschaftlichen Wachstums genannt. Darüber hinaus werden aber auch der Auftrag des Grundgesetzes, einheitliche Lebensverhältnisse in der BRD zu gewährleisten (Art. 72), die Aufgabe, Anpassungsvorgänge in bereits entwickelten Regionen zu erleichtern und die Notwendigkeit der Wirtschaftsförderung in Berlin und im Zonenrandgebiet ausdrücklich erwähnt⁴⁷.

Die Priorität der Wachstumspolitik wird nochmals im Strukturbericht 1970 betont, mitbestimmend seien „selbstverständlich gesellschaftspolitische und soziale Ziele“⁴⁸. Die Bundesregierung wolle mit der sektoralen und regionalen Wirtschaftspolitik

⁴⁵ Vgl. Brösse, aaO (s. Anm. 28), S. 17.

⁴⁶ Grundsätze der regionalen Strukturpolitik, in: Strukturbericht 1969 der Bundesregierung, BT-Drucks. V/4564, Anlage II, Tz. 4.

⁴⁷ Strukturbericht 1969, aaO (s. Anm. 46), Tz. 3.

⁴⁸ Strukturbericht 1970, aaO (s. Anm. 23), Tz. 1.

- „– den Lebensstandard in der Gegenwart und für die Zukunft anheben
- die Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft steigern
- die soziale und technische Infrastruktur verbessern und eine gleichgewichtigere räumlich-strukturelle Entwicklung im Bundesgebiet ermöglichen
- die sozialen Leistungen des Staates sichern und ausbauen
- die deutsche Wirtschaft in die Lage versetzen, die jungen und die teil-industrialisierten Staaten bei ihrer Entwicklung zu unterstützen“⁴⁹.

Gleichzeitig wird betont, die Bundesregierung „sei nicht bereit, Arbeitslosigkeit als Preis der Stabilitätspolitik hinzunehmen“. Eine solche Politik wird von ihr nicht nur als unsozial, sondern auch als Widerspruch zu den strukturpolitischen Zielsetzungen bezeichnet⁵⁰. Mit dieser Aussage setzt sich die Bundesregierung allerdings in gewissen Widerspruch zum allgemeinen, in § 1 Stabilitätsgesetz fixierten Ziel der Wirtschaftspolitik, das die Gleichrangigkeit der vier Teilziele aus dem sog. magischen Viereck festlegt und damit eine Prioritätenentscheidung im Sinne einer Vollbeschäftigungsgarantie ausschließt. Das Zielbündel des § 1 Stabilitätsgesetz kann nämlich sinnvollerweise nur als ein Prozeßgleichgewicht mit der Folge angesehen werden, daß, wie der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung immer wieder betont hat, jeweils jene Ziele vorrangig verfolgt werden müssen, „die in der jeweiligen gesamtwirtschaftlichen Lage und deren absehbarer Entwicklung am wenigsten verwirklicht sind“⁵¹.

Versuche, die offiziellen regionalpolitischen Ziele mit Hilfe der Raumordnungspolitik oder der Zielvorstellungen der Landesplanung zu konkretisieren, müssen als gescheitert angesehen werden⁵². Es bleibt bei so allgemeinen Aussagen wie im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung für 1973: „Regionalpolitik versteht die Bundesregierung als Beitrag zur inneren Entwicklungspolitik.“⁵³ Die weitgehende Gleichsetzung der Strukturpolitik mit der Wachstumspolitik läßt das Problem der Abgrenzung beider entstehen. Für den ehemaligen Bundeswirtschaftsminister *Schiller* handelt es sich zwar nur um „zwei Seiten der gleichen Medaille“⁵⁴, andererseits hat gerade dieser Minister mit Recht darauf hingewiesen, daß nicht

⁴⁹ AaO (s. Anm. 23).

⁵⁰ AaO (s. Anm. 23), Tz. 2.

⁵¹ So z. B. Jahresgutachten 1968, BT-Drucks. V/3550, Tz. 5.

⁵² Zu diesem Ergebnis kommt ein Versuch von *J. Heinz Müller*, aaO (s. Anm. 19), S. 25 ff.

⁵³ Jahreswirtschaftsbericht 1973 der Bundesregierung, BT-Drucks. 7/225, Tz. 42.

⁵⁴ Zitiert nach *Noé*, aaO (s. Anm. 22), S. 729.

beabsichtigt sei, die Strukturpolitik an die Stelle der Globalsteuerung treten zu lassen. Inwieweit bei der Globalsteuerung, also bei Lenkung der Makrogrößen, auf strukturpolitische Entwicklungen Rücksicht genommen werden muß, ist zur Zeit eine der meistdiskutierten Fragen der Wirtschaftspolitik in der BRD. Die Befürworter einer Regionalisierung der Strukturpolitik argumentieren mit der unbestreitbaren Tatsache, daß schwach strukturierte Räume besonders empfindlich auf Konjunkturabschwächung reagieren, während sich die Hochkonjunktur später und schwächer auswirke. Sie fordern die gesetzliche Verankerung des Prinzips der regionalen Differenzierung der antizyklischen Investitionspolitik der öffentlichen Haushalte. Demgegenüber wird insbesondere von der Bundesregierung die Notwendigkeit einer unverwässerten Globalsteuerung aus gesamtwirtschaftlichen Gründen betont. Eine sichere Grundlage für diese Auseinandersetzung fehlt, da die regionale Konjunkturforschung bisher noch zu wenig faßbare Ergebnisse gebracht hat.

Die Ungenauigkeit der Zielbestimmung schlägt durch bei der Anwendung der jeweiligen Norm. Die volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit, auf die in § 1 Abs. 2 des Investitionszulagengesetzes abgestellt wird, deutet zwar in Richtung Wachstumspolitik und entspricht insoweit der offiziellen Priorität. Andererseits betonen gerade die amtlichen Äußerungen und Begründungen zur Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ den Gedanken der *Förderungsbedürftigkeit*⁵⁵. Sozialpolitische Förderungsbedürftigkeit und volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit stehen aber vielfach im Widerstreit⁵⁶.

Häufig scheint allein eine passive Sanierung, also eine Sanierung, die den Abwanderungsprozeß beschleunigt, unter dem ökonomischen Ziel der Wachstumsmaximierung vertretbar zu sein, während sie sozialpolitisch weder zu verantworten noch durchzusetzen ist. Diese und andere regionalpolitische Zielkonflikte hat der Gesetzgeber nur unzureichend gelöst, auch die politischen Äußerungen sind hier vage, teilweise widersprüchlich. Regionalpolitische Normen sind Niederschlag dieses ungelösten wirtschaftspolitischen Konfliktstoffs und des unzureichenden wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnisstandes. Gesetze wie das Investitionszulagengesetz, das mit seinen mageren acht Paragraphen eine gesamtwirtschaftlich so bedeutende Materie regelt, sollten aber nicht nur an ihren unbestreitbaren Un-

⁵⁵ Vgl. J. Heinz Müller, aaO (s. Anm. 19), S. 28. Eberstein, aaO (s. Anm. 29), A III, S. 14 f. meint, daß darüber hinaus das Raumordnungsgesetz und die tatsächlich verwirklichten regionalpolitischen Maßnahmen für die Priorität der Förderungsbedürftigkeit sprechen.

⁵⁶ Vgl. Geisenberger, Mälich, J. Heinz Müller, Strassert, Zur Bestimmung wirtschaftlichen Notstands und wirtschaftlicher Entwicklungsfähigkeit von Regionen, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen Bd. 59, 1970, S. 1.

klarheiten gemessen, sondern auch als Grundlage und Anstoß für staatliche Aktivitäten, die inhaltlich wegen der Besonderheiten der Materie nicht detailliert festlegbar sind, gewürdigt werden. Vom Gesetzgeber ungelöste, aber angesprochene Zielkonflikte haben zumindest die sozialtechnische Funktion, durch „Definition der Situation“⁵⁷ ins menschliche Bewußtsein zu dringen und Veränderungen zu bewirken. Die jüngste Forcierung der regionalpolitischen Forschung geht letztlich auch darauf zurück, daß erst die Notwendigkeit, regionalpolitische Grundsätze in Gesetzesform gießen zu müssen, den Blick für die Problematik als solche und für den unzureichenden Wissensstand öffnete. Hätte man sich nämlich damit begnügt, die Fragen durch die haushaltsmäßige Mittelbereitstellung, im übrigen aber unterhalb der Gesetzesebene rechtssatz- und richtlinienmäßig zu behandeln, dann sähe die rechtsstaatliche Bilanz noch schlechter aus. Zumindest für die Leistungsverwaltung müßte dem Parlament zugestanden werden, daß es seine Führungsaufgabe zwar durch einen gesetzgeberischen Akt, aber lediglich durch einen Rahmenentwurf sichert, der der weiteren Entwicklung und der Initiative der Exekutivgewalt Raum läßt. Anderes ist wohl auch nicht der Verfassung zu entnehmen, die mit der in Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG genannten Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus lediglich für ländermäßig ungleichgewichtige Entwicklungen gesetzgeberische Kompetenzen begründen, nicht jedoch das Gießkannenprinzip installieren wollte. Im Bereich der Wirtschaftspolitik ist es inzwischen anerkannte Legislativtechnik, die Grundsatzentscheidungen aus Gründen der demokratischen Legitimation und um ihnen die erhöhte Bestandskraft des Gesetzes zu verleihen, vom Parlament fällen zu lassen, selbst wenn dadurch der Exekutive erheblicher Spielraum verschafft wird, weil sogar Zielkonflikte unentschieden bleiben.

Die Mittel, die zur Verwirklichung regionalpolitischer Ziele eingesetzt werden, sind vor allem Investitionsanreize für die Neuansiedlung, Erweiterung und Umstellung gewerblicher Produktionsbetriebe, in beschränktem Umfang auch für den Fremdenverkehr. Gleichzeitig wird der Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur gefördert. Jedes Ziel-Mittel-System ist allerdings bekanntlich relativ: Die Mittel (z. B. Investitionshilfen zur Neuansiedlung) können selbst Ziele sein, Ziele können wiederum Mittel für übergeordnete Ziele (z. B. gesamtwirtschaftliche) sein. Die Tendenz zur Schaffung möglichst weniger oberster Ziele für die gesamte Regionalpolitik, aus denen sich alle anderen ableiten lassen, bringt den

⁵⁷ Zu ihrer Bedeutung vgl. *Subr*, Probleme der menschlich-gesellschaftlichen Software. Oder: Dialektik und kritischer Rationalismus, Rechtstheorie 1972, S. 149 ff. (156 ff.).

Nachteil der fehlenden Operationalität mit sich. Außerdem ist es sowohl für den Regionalpolitiker wie für den Rechtsanwender unbefriedigend, für konkrete Maßnahmen nur mit einigen wenigen obersten Zielen arbeiten zu können⁵⁸. Den richtigen, rechtsstaatlich vertretbaren Mittelweg – auf die positiven, stimulierenden Wirkungen allgemeiner, gesetzlich formulierter Zielbestimmungen wurde bereits hingewiesen – zu finden, fällt schwer. Für eine Gesetzgebungswissenschaft, die hier auf Vorarbeiten der übrigen Sozialwissenschaften zurückgreifen könnte⁵⁹, liegt hier noch braches Feld.

Für die vorliegende Betrachtung wird von Zielen dann gesprochen, wenn sie als solche formuliert sind und wenn Mittel zu ihrer Verwirklichung eingesetzt werden⁶⁰.

Bund und Länder verstehen die Mittel der regionalen Wirtschaftsförderung als Starthilfen. „Dauersubventionen kommen im Rahmen der regionalen Wirtschaftsförderung nicht in Betracht.“⁶¹ Die Wirklichkeit sieht anders aus. Obwohl in § 12 Abs. 4 StabG gesetzlich vorgesehen ist, daß die gewährten Finanzhilfen und Steuervergünstigungen in einem Abbauplan erfaßt werden, kommt eine Analyse des zweiten Subventionsberichts (1970) zum Ergebnis, daß „die gesetzlich vorgeschriebenen Abbauvorschläge hinsichtlich der Steuervergünstigungen überhaupt nicht und hinsichtlich der Finanzhilfen nur in unzulänglicher Weise“⁶² enthalten sind. Die Problematik der mit dem Stabilitätsgesetz gewagten Verrechtlichung der Wirtschaftspolitik könnte nicht deutlicher demonstriert werden.

II. Rechtsgrundlagen und Rechtsformen der regionalen Strukturpolitik

1. Wirtschaftswissenschaftliche Instrumentenlehre und verfassungsrechtliche Grundfragen

Die Einordnung der regionalen und strukturellen Strukturpolitik in die Systematik der allgemeinen Wirtschaftspolitik ist auch von juristischem Interesse, weil die Klassifizierung der wirtschaftspolitischen Instrumente Indiz für deren tatsächliche oder beabsichtigte Wirkung und damit für das Ausmaß einer etwaigen Rechtsbeeinträchtigung ist. Keineswegs soll allerdings mit dieser Überlegung an die inzwischen zu Recht weitgehend begrä-

⁵⁸ Vgl. zum Ganzen *Brösse*, aaO (s. Anm. 28), S. 34 ff.

⁵⁹ Z. B. *Dewey*, *Human Nature and Conduct*, 1. Aufl., 1921.

⁶⁰ Vgl. *Funck*, *Instrumente der Regionalpolitik*, in: *Beiträge zur Regionalpolitik*, aaO (s. Anm. 14), S. 111 ff.

⁶¹ Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, aaO (s. Anm. 46), Tz. 6.

⁶² Subventionsbericht 1970: Rechtliche, wirtschaftliche und fiskalische Würdigung, Deutscher Bundestag, wissenschaftliche Dienste, Materialien, Nr. 24, 1971, S. 50.

bene Diskussion um eine bestimmte „Wirtschaftsverfassung“ etwa in dem Sinn angeknüpft werden, daß die Strukturpolitik als Fremdkörper im System der verfassungsrechtlich geforderten und gewährleisteten sozialen Marktwirtschaft dem Verdacht der Verfassungswidrigkeit ausgesetzt sei. Das Grundgesetz enthält kein bestimmtes Ordnungssystem wirtschaftspolitischer Aktivitäten, der durch die Einfügung von Art. 109 Abs. 2 GG verdichtet, nicht jedoch grundsätzlich umgestaltet wurde⁶³. Die Folge dieser herrschenden Auffassung ist die Verlagerung der Problematik auf die Grundrechte. In ihnen wie in allen anderen einschlägigen Verfassungsnormen findet die Strukturpolitik ihre Grenzen und nicht in einer mühsam zurechtgezimmerten „Wirtschaftsverfassung“. Trotzdem ist die Einordnungsfrage der Strukturpolitik von Bedeutung, weil sie Einblick in die Wirkungsweise dieses wichtigen wirtschaftspolitischen Sektors und in die möglichen rechtlichen Gefahrenbereiche vermittelt. So war beispielsweise auch die seit 1937 in Gang befindliche Diskussion über die Marktkonformität von Interventionen vom Rechtlichen her nicht sinnlos. Zwar führte sie nur zur Erkenntnis, daß eine klare Trennungslinie zwischen konformen und inkonformen Eingriffen nicht zu ziehen sei, ja daß sogar beide Maßnahmen störungsfrei nebeneinander funktionieren⁶⁴, trotzdem schärfte sie den Blick für die Auswirkungen der Wirtschaftspolitik auf Marktfreiheit und auf geschützte Rechtspositionen. Die Rechtsprechung, die grundsätzlich globalsteuernde, marktkonforme Maßnahmen als rechtlich irrelevant ansieht⁶⁵, kann hier eine weitere Erklärung finden. Inwieweit allerdings andererseits durch die zeitweilig dogmatisch verkrustete und überzogene Antinomie von „marktkonform“ und „-inkonform“ rechtliche Probleme verstellt wurden, wäre einer weiteren Untersuchung wert.

Die wirtschaftswissenschaftlichen Klassifizierungsbemühungen um die Strukturpolitik setzen bei der von *Tuchtfeldt* entwickelten umfassenden Systematik an⁶⁶. Nach *Tuchtfeldt* lassen sich alle Einteilungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen vier Kriterien zuordnen, nämlich 1. einem Sachbereich, 2. der Eingriffsintensität, 3. der Zielrichtung und 4. der Ordnungs- oder Systemrelevanz. Bei seiner Gesamterfassung des Instrumentariums

⁶³ Vgl. zum ganzen die ausgewogene Übersicht im Vorwort von *Scheuner*, Die staatliche Einwirkung auf die Wirtschaft, Dokumentation, 1971, S. 21 ff.

⁶⁴ Vgl. *Tuchtfeldt*, Das Instrumentarium der Wirtschaftspolitik. Ein Beitrag zu seiner Systematik; zuerst erschienen in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 2 (1957), S. 52 ff., zit. nach Grundlagen der Wirtschaftspolitik, hrsg. von *Gäfgen*, Neue Wissenschaftliche Bibliothek, 2. Aufl., 1967, S. 260 ff. (268).

⁶⁵ Zumeist fehlt es am „Eingriff“. Vgl. z. B. BGH, Urt. v. 31. 1. 1966 (Knäcke- brot-Fall), NJW 1966, S. 877 ff.

⁶⁶ AaO (s. Anm. 64), S. 260 ff.

scheidet *Tuchtfeldt* die Klassifizierungen nach dem dritten und nach dem vierten Kriterium aus; bei der Zielrichtung handle es sich nämlich um situationsbedingte Eingriffe, bei der Ordnungs- und Systemrelevanz gehe es um das Verhältnis von Instrument zum gesetzlich fixierten Leitbild; in beiden Fällen seien also Wertungen maßgebend, die einer systematischen Erfassung hinderlich seien. Trotz dieser logisch kaum haltbaren Begründung (die Wertungsfrage ist nämlich in keinem Fall ausschaltbar) erfaßt *Tuchtfeldt* immer noch am überzeugendsten das wirtschaftspolitische Instrumentarium. Er unterscheidet zwischen den beiden großen Instrumentengruppen Ordnungspolitik (langfristige, qualitative Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsprozess) und Ablaufpolitik (quantitative Relationen, Preis-Mengen-Beziehungen)⁶⁷. Bei beiden Gruppen wird weiter in mikro- und makropolitische Maßnahmen unterteilt. Die Mikropolitik setzt punktuell bei den Wirtschaftsbeziehungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte an, die Makropolitik wirkt auf die gesamtwirtschaftlichen Größen ein. Zur Mikroordnungspolitik zählt die Steuerung der Produktions- und Marktverfassung, zur Makroordnungspolitik die der Geld- und Finanzverfassung. Mikroablaufpolitik ist auf Mengen- und Preispolitik, Makroablaufpolitik auf Geld- und Finanzpolitik ausgerichtet.

Die formale Klarheit dieses Systems und seine Eignung als Orientierungsbasis für die materielle Beurteilung einzelner wirtschaftspolitischer Maßnahmen ist in der Wirtschaftswissenschaft anerkannt und als Anknüpfungspunkt für rechtliche Qualifikationen geeignet. Seine Fruchtbarkeit wird durch *Schillers*⁶⁸ Konzeption der Globalsteuerung, in der Mikroordnungspolitik und Makroablaufpolitik miteinander verbunden werden, bewiesen, vor allem aber auch durch die hier primär interessierende Ausweitung um die Strukturpolitik, wie sie *Kantzenbach* unternommen hat⁶⁹. *Kantzenbach* versucht zunächst, die Strukturpolitik in das Begriffspaar Ordnungs- bzw. Ablaufpolitik einzuordnen. Aber weder den typischen Maßnahmen der Ordnungspolitik (z. B. Mittel, die die Neugründung von Unternehmen erleichtern) noch denen der Ablaufpolitik (z. B. Mittel, durch die ein spezieller Strukturwandlungsprozeß gefördert wird) läßt sich die Strukturpolitik ausschließlich zuschlagen. Ähnlich verhält sich dies bei der Mikro- bzw. Makropolitik. Denn strukturpolitische Maßnahmen betreffen sowohl Allokationsprobleme (Mikropolitik) wie das Verhältnis von großen Aggregatsgrößen zueinander (Makropolitik). Es ist daher konsequent, für die Strukturpolitik eine eigenständige Maßnahmengruppe zwischen Mikro- und Makropolitik zu bilden, weil es in ihrer

⁶⁷ AaO (s. Anm. 64), S. 264 ff.

⁶⁸ *Schiller*, aaO (s. Anm. 20), S. 219 ff.

⁶⁹ *Kantzenbach*, aaO (s. Anm. 6), S. 67 ff.

auf Branchen oder auf den Raum bezogenen Erscheinungsform weder um die Steuerung einzelner Märkte noch um die des gesamtwirtschaftlichen Kreislaufs geht. Die Ausweitung der bisherigen Systematik um die Strukturordnungspolitik (z. B. Ordnungsrahmen für Substitutionswettbewerb für Branchen, Regionen usw.) und um die Strukturablaufpolitik (direkte Strukturplanung und -beeinflussung wie z. B. in der deutschen Wohnungsbaupolitik) gerät in die Grauzone juristischer Relevanz, weil hiermit ein Einordnungsversuch vorliegt, der materiell bedeutsam ist. Gesellschaftssysteme, die auf der Verbindung von Marktwirtschaft und repräsentativer Demokratie beruhen und die damit eine Präferenzentscheidung zugunsten des wirtschaftenden Privaten getroffen haben, müssen nämlich bei der Einzelsteuerung der Wirtschaft eine Beschränkung auf langfristig angelegte ordnungspolitische Mittel bezwecken, wollen sie nicht systemverändernd wirken. Dagegen muß der Eingriff mit direkten ablaufpolitischen Mitteln die Ausnahme bleiben. Mit der Dreiteilung in Einzel-, Struktur- und Makrosteuerung und mit der Übernahme der Unterscheidung zwischen Ordnungs- und Ablaufpolitik auch für die Strukturpolitik ist es möglich, der „eigenständigen Problematik“⁷⁰ der Strukturpolitik, die in *Walter Euckens* „Grundsätzen der Wirtschaftspolitik“⁷¹ noch keinen Platz hat, näher zu kommen.

Regionale Strukturpolitik gerät dann aus der verfassungsrechtlichen Gefahrenzone, wenn sie sich darauf beschränkt, einen regionalbezogenen Ordnungsrahmen zu schaffen, statt im Wege einer direkten Strukturplanung die unternehmerische Entscheidung durch eine staatliche zu ersetzen. Das in der BRD praktizierte System der Regionalpolitik mit seinen indirekten und mittelbaren Einflußnahmen durch finanzielle, steuerliche und sonstige Anreize ist insoweit durch die Verfassung grundsätzlich un gefährdet, auch wenn nicht verkannt werden darf, daß gerade durch den Marktmechanismus „die ‚leads and lags‘ in der räumlichen Entwicklung eher vergrößert als verringert werden“⁷², mit der Folge, daß sich mit dem Reifegrad einer Wirtschaft die Notwendigkeit von strukturpolitischen Maßnahmen verstärkt.

Mit der wirtschaftswissenschaftlichen Systematisierung der Regionalpolitik werden für die juristische Problematik dieses bedeutenden Teils der Wirtschaftspolitik Grundlagen geschaffen, keineswegs aber Lösungen ersetzt. Insbesondere wäre die Gleichung systemwidrig = verfassungswidrig verfehlt. Nur die Überprüfung im Einzelfall kann unter Rückgriff auf die dargestellten allgemeinen Grundlagen zum Ergebnis führen.

⁷⁰ *Kantzenbach*, aaO (s. Anm. 6), S. 75.

⁷¹ So dessen gleichnamiges Werk, 1. Aufl., 1952.

⁷² *Lauschmann*, Grundlagen einer Theorie der Regionalpolitik, Taschenbücher zur Raumordnung, Bd. 2, 2. Aufl., 1973, S. 119.

Keinen Erfolg versprechen auch Versuche, die aus einer Staatsaufgabenlehre Begrenzungen für staatliche Aktivitäten, in concreto etwa für Ausmaß und Inhalt der regionalen Strukturpolitik, ableiten wollen. Ob man wie *Ipsen* im Grundgesetz sogar einen konkreten „Verfassungsauftrag der ‚staatlichen Wachstumsvorsorge‘“ findet⁷³ oder ob man es bei der allgemeinen staatlichen Verantwortung für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bewenden läßt, Strukturpolitik gehört zum notwendigen staatlichen „crisis management“. Seine verfassungsrechtliche Legitimation ist unbestreitbar der sozialen Rechtsstaatlichkeit der Art. 20 Abs. 1, 28 GG und der Verpflichtung von Bund und Ländern auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht des Art. 109 Abs. 2 GG entnehmbar. Es erstaunt daher auch nicht, wenn die erste umfassende staatsrechtliche Untersuchung über die Staatsaufgaben die Frage aufwerfen muß, ob überhaupt noch ein Bereich übrigbleibt, auf dem der Staat nicht tätig werden darf⁷⁴.

2. Das Investitionszulagengesetz als Beispiel für regionalpolitische Rechtsprobleme

a) Bedeutung und Inhalt des Gesetzes

Typische Rechtsfragen der Regionalpolitik wie die nach der Leistungsfähigkeit der traditionellen Typik der anfechtbaren Staatsakte, nach dem Verhältnis von Bundesförderung und Landesaktivitäten (Sperrwirkungsproblematik), von wirtschaftswissenschaftlichem Erkenntnisstand und politischen Handlungszwängen, von Justitiabilität und Rechtsschutz lassen sich am besten am Investitionszulagengesetz konkretisieren. Zusammen mit dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ bildet es die wichtigste Rechtsgrundlage für regionalpolitisches Handeln. Sein Entstehungsgrund liegt in der Rezession der Jahre 1966/67, die sich in den Sanierungsgebieten besonders stark ausgewirkt hatte. In förderungsbedürftigen Gebieten sollen 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 (ursprünglich 10 %) umfaßt. Dies bedeutete für die BRD insofern eine Neuerung, als bisher nach dem Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenberg-

⁷³ *Ipsen*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 24 (1966), S. 222.

⁷⁴ *Bull*, Die Staatsaufgaben nach dem Grundgesetz, 1973, S. 361.

baugebiete⁷⁵ Investitionsprämien nur durch einen Abzug von der Einkommensteuer bzw. Körperschaftsteuer gewährt wurden mit der Folge, daß die Prämie nur bei Entstehen einer entsprechenden Steuerschuld anfiel.

Die Gewährung der Investitionszulage setzt u. a. den Nachweis voraus, daß das Vorhaben „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ ist. Die Unbestimmtheit dieses Begriffs führte zu zahlreichen Verwaltungs- und Rechtsstreitigkeiten⁷⁶. In die Neufassung des Jahres 1973 wurden deshalb einzelne Kriterien, die für die Beurteilung der volkswirtschaftlichen besonderen Förderungswürdigkeit wesentlich sind, aufgenommen.

Die Investitionszulage ist im Zusammenhang mit weiteren Förderungsmaßnahmen, insbesondere mit den Rahmenplänen nach dem Gesetz zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, zu sehen. Im System der gesamten regionalpolitischen Förderungsmaßnahmen kommt ihr eine Schlüsselrolle zu: So ist in den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vorgesehen, daß die Leistung von Gemeinschaftsaufgabemitteln von der Beantragung einer Investitionszulage abhängt. Entsprechend dem System der regionalen Förderungshöchstsätze ist festgelegt, daß andere öffentliche Hilfen auf die Investitionszulage anzurechnen sind. Die Summe der Subventionswerte aller für ein Investitionsvorhaben gewährten öffentlichen Finanzierungshilfen darf den jeweiligen Förderungshöchstsatz nicht überschreiten. Durch die Kumulierung und Koppelung der Mittel aus anderen Programmen werden Förderungssätze erreicht, die die Investitionskosten bis zu 25 % verbilligen.

Dem Investitionszulagengesetz wird ein außerordentlicher Erfolg bescheinigt. Bereits im Anlaufjahr 1970 wurden Anträge mit einem Investitionsvolumen von über 8 Mrd. DM genehmigt⁷⁷. Bei Verabschiedung des Gesetzes waren die Mindereinnahmen von Bund und Ländern an Einkommen- und Körperschaftsteuer für die Haushaltsjahre 1970 bis 1972 mit 890 Mio. DM veranschlagt worden. Die tatsächlichen Steuermindereinnahmen in Höhe von 1279 Mio. DM lagen weit darüber. Die Bundesregierung sah sich wegen des unerwartet hohen Investitionsvolumens und im Hinblick auf die Ausdehnung der Fördergebiete im Jahr 1973 aus finanzpolitischen Gründen gezwungen, die erwarteten Steuermindereinnahmen durch eine generelle Senkung des Zulagensatzes von 10 % auf

⁷⁵ Vom 15. Mai 1968 (BGBl. I, S. 365).

⁷⁶ Vgl. *Ehle*, Rechtsprechung zum Investitionszulagengesetz, NWB, Fach 3, S. 3623 f. und die amtliche Begründung zum Entwurf eines Steueränderungsgesetzes 1973, BT-Drucks. 7/419, S. 17 (im folgenden: Amtliche Begründung).

⁷⁷ Vgl. *v. d. Heide*, Regionale Wirtschaftspolitik heute, Der Landkreis 1970, S. 383.

7,5 % einzuschränken⁷⁸. Im Gegensatz zu der ebenfalls denkbaren Gestaltungsform eines Fonds läßt das Investitionszulagengesetz nämlich nach Antragstellung keine Einschränkung mehr zu. Durch die Senkung des Fördersatzes erhofft sich die Bundesregierung für die Jahre 1974 bis 1976 eine Minderung des Steuerausfalls in Höhe von insgesamt 670 Mio. DM⁷⁹.

b) Rechtsprobleme des Investitionszulagengesetzes

Aus der Fülle der mit dem Investitionszulagengesetz auftauchenden Fragen⁸⁰ ragen die mit dem Nachweis der besonderen Förderungswürdigkeit verbundenen (§ 2 des Gesetzes) heraus. Der Nachweis wird durch eine Bescheinigung des Bundesministers für Wirtschaft erbracht, auf die bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Die Bescheinigung ist im Benehmen mit der von der Landesregierung bestimmten Stelle zu erteilen.

Bei Definition des Begriffs „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ durch die Neufassung des Gesetzes orientierte sich die Bundesregierung gemäß ihrer amtlichen Begründung an folgender Zielsetzung⁸¹:

- Das Gesetz sollte den 1969 vorhandenen strukturpolitischen Maßnahmenkatalog erweitern;
- bei der Handhabung sollten Abweichungen gegenüber den übrigen Maßnahmen zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ausgeschlossen werden;
- aus diesem Grund sei es sinnwidrig, die Investitionszulage unter wesentlich anderen Gesichtspunkten einzusetzen als andere Förderungsmaßnahmen mit gleicher Zielsetzung.

⁷⁸ Vgl. amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 17.

⁷⁹ Amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 19.

⁸⁰ Zur alten Fassung des Investitionszulagengesetzes vgl. *Becker*, Welche gewerblichen Investitionen sind volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig im Sinne des Investitionszulagengesetzes, BB 1970, S. 1365 ff.; *Ehle*, aaO (s. Anm. 76), S. 3623 f.; *Heinze*, Rechtsfragen der gesetzlichen Investitionszulage für Förderungsgebiete, BB 1971, S. 259 ff.; *ders.*, Die Formel „volkswirtschaftlich förderungswürdig“ als Richtmaß staatlicher Wirtschaftslenkung, Wirtschaftsrecht 1972, S. 267 ff.; *Labus*, Das Investitionszulagengesetz, BB 1969, S. 989 ff.; *Söffing*, Die gebietsbezogenen Investitionszulagen nach dem Investitionszulagengesetz vom 18. August 1969, in: *Eberstein*, aaO (s. Anm. 29), B II, S. 1 ff.

Zur Neufassung vgl. *Foerster*, Zur Novellierung des Investitionszulagengesetzes, DB 1973, S. 1317 ff.; *Heinze*, Gereimtheiten und Ungereimtheiten der Novelle 1973 zum Investitionszulagengesetz, BB 1973, S. 1387 ff.; *Längsfeld*, Das Steueränderungsgesetz 1973, DB 1973, S. 1191 ff. (1193 f.); *Söffing*, Das Steueränderungsgesetz 1973, DStZ(A) 1973, S. 265 ff. (266 ff.) (im folgenden: Steueränderungsgesetz); *Speitel*, Änderung des Investitionszulagengesetzes durch das Steueränderungsgesetz 1973, BB 1973, S. 933 ff.

⁸¹ Amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 17 ff.

Im übrigen sei bei Auslegung des Begriffs „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ von den hergebrachten Grundsätzen der Regionalförderung des Bundes auszugehen, so wie sie seit über einem Jahrzehnt in den „Richtlinien für die Verwendung der Bundesmittel für das regionale Förderungsprogramm“ niedergelegt seien⁸².

Nichts demonstriert die Unsicherheit regionalpolitischer Intentionen deutlicher als diese sog. Zielbestimmung der Bundesregierung, die doch lediglich besagt, daß die neuen, nach dem Investitionszulagengesetz möglichen Maßnahmen mit anderen strukturpolitischen Eingriffen konform gehen sollen. Durch die Bezugnahme auf deren Zielsetzung wird aber nichts gewonnen, weil diese ebenso im Dunkeln bleibt. Es erschließt sich dem Normanwender insoweit also nicht einmal die Tendenz des Gesetzes. Ob damit gegen die rechtsstaatlich gebotene Gesetzesbestimmtheit verstoßen wird, kann zunächst dahingestellt bleiben, weil in den Gesetzeswortlaut einzelne Kriterien eingefügt wurden, die Förderungsvoraussetzung sind und die den Gesetzeszweck konkretisieren sollen. Volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig ist die Errichtung, Erweiterung, Umstellung oder die grundlegende Rationalisierung, wenn

- eine Betriebsstätte in einem Schwerpunkttort errichtet wird,
- die Leistungen dieser Betriebsstätte überregional abgesetzt werden („Primäreffekt“),
- Dauerarbeitsplätze geschaffen oder gesichert werden,
- der öffentliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zum regionalen Erfolg steht,
- die Gesamtförderung aus öffentlichen Mitteln die regionalpolitisch festgesetzten Höchstsätze nicht überschreitet,
- die Monostruktur eines bestimmten Wirtschaftsraumes nicht verstärkt und durch
- die Förderung die Wettbewerbslage in den förderungsbedürftigen Gebieten nicht unangemessen verschoben wird (§ 2 Abs. 2 Investitionszulagengesetz).

Abgesehen von den Einzelproblemen, die mit diesen Kriterien aufgeworfen werden, ist umstritten, ob es sich bei ihnen um eine abschließende oder nur um eine beispielhafte Aufzählung handelt⁸³. Wortlaut, Sinn und

⁸² Amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 20.

⁸³ Den neuen § 2 Abs. 2 des Investitionszulagengesetzes halten für eine Legaldefinition *Söffing*, Steueränderungsgesetz, aaO (s. Anm. 80), S. 266 f.; *Speitel*, aaO (s. Anm. 80), S. 934 und die amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 17; dagegen *Heinze*, BB 1973, S. 1388.

Entstehungsgeschichte sprechen eindeutig dafür, daß bei Vorliegen der einzelnen, gesetzlich bestimmten Voraussetzungen die volkswirtschaftliche besondere Förderungswürdigkeit mit der Rechtsfolge eines Anspruchs auf Investitionszulage bejaht werden muß. Es ist nicht denkbar, daß die Förderung in diesem Fall mit dem Hinweis auf zusätzliche, gesetzlich nicht fixierte Anforderungen abgelehnt wird. Die Begründung der Meinung, es liege keine Legaldefinition vor, ist dementsprechend dürftig: Nach dieser Auffassung hätte der Gesetzgeber formulieren müssen, daß eine Investition *nur* dann förderungswürdig sei, wenn sie die aufgezählten Voraussetzungen erfülle; außerdem hätte er auf den unbestimmten Rechtsbegriff der besonderen volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit verzichten können, wenn er bereits durch die genannten einzelnen Kriterien konkretisiert werde⁸⁴. Diese Auffassung, die sich in Gegensatz zu den erklärten Absichten der Gesetzesverfasser stellt, übersieht, daß es durchaus übliche Gesetzestechnik ist, allgemeine Begriffe voranzustellen, um sie anschließend abschließend zu erläutern, ohne daß dies durch das Wort „nur“ ausgesprochen werden muß.

Grundsätzlichere Probleme sind angesprochen, wenn das Investitionszulagengesetz bestimmt, für den Fall der Abhängigkeit des Vorliegens einiger der genannten Voraussetzungen „von einer Würdigung der gesamtwirtschaftlichen oder regionalwirtschaftlichen Lage oder Entwicklung“ sei diese Würdigung nach „pflichtgemäßem Ermessen“ wahrzunehmen (§ 2 Abs. 2 des Gesetzes). Zieht man die amtliche Begründung des Regierungsentwurfs zu Rate, dann sollte mit dieser Formulierung in den Fällen, in denen die Entscheidung über die Förderungswürdigkeit im hohen Maße von einer wertenden Entscheidung abhängt und prognostischen Charakter trage, der Bescheinigungsbehörde „ein gewisser Beurteilungsspielraum“ eingeräumt werden, während im übrigen die Entscheidung in vollem Umfang der gerichtlichen Nachprüfung unterliege⁸⁵. Das alte Geklapper des Gegensatzes von Rechtsbegriffen, in die dann allerdings Beurteilungsspielräume hineinpraktiziert werden müssen, und von Ermessensräumen mit ihren größeren Wahlfreiheiten ertönt also wieder, obwohl doch die Diskussion um das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts zur Indizierung nach dem Gesetz über die Verbreitung jugendgefährdender Schriften vom 16. Dezember 1971⁸⁶ endgültig klargemacht haben sollte, daß sich die gerichtliche Kontrolle einer Ermessensentscheidung um

⁸⁴ Heinze, aaO (s. Anm. 83).

⁸⁵ Amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 22.

⁸⁶ BVerwGE 39, S. 197 ff. Zur Diskussion um dieses Urteil vgl. *v. Olshausen*, Beurteilungsspielraum der Verwaltung und Rationalität der Rechtsanwendung, JuS 1973, S. 217 ff., die dortigen Nachweise und außerdem *Jarosch*, Die Fiktion des unbestimmten Rechtsbegriffs, DÖV 1974, S. 123 ff. mit weiteren Nachweisen.

nichts von der Kontrolle sonstiger Gesetzesanwendung unterscheidet⁸⁷. Gerade im Bereich wirtschaftslenkender Gesetze führt die Verengung der „Rechtsanwendung auf begriffliche Scholastik“⁸⁸, wie sie für die Lehre vom unbestimmten Rechtsbegriff mit und ohne Beurteilungsspielraum bezeichnend ist, zu absurden Ungereimtheiten. Die Eignung eines Investitionsvorhabens, „unmittelbar und auf die Dauer das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum nicht unwesentlich zu erhöhen“, die Besorgnis, durch ein solches Vorhaben könne „die Abhängigkeit des jeweiligen Wirtschaftsraumes von Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige erheblich verstärkt“ werden, die Befürchtung, es könne zu „unangemessenen Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen, in dem jeweiligen Wirtschaftsraum ansässigen Unternehmen“ kommen, allein diese wenigen typischen Formulierungen aus einer einzigen Norm (§ 2 Abs. 2 Investitionszulagengesetz) des Wirtschaftsrechts sollten doch deutlich machen, daß hier das Rechtsmaterial unausweichlich vage und mehrdeutig ist und keine eindeutigen Konkretisierungen erlaubt. Gerade strukturpolitische Normen sind dadurch gekennzeichnet, daß sie gelegentlich wirtschaftswissenschaftlich ungelöste Probleme ungelöst lassen müssen, daß sie nicht durch gesetzliche Dezision dort Eindeutigkeiten schaffen können, wo wegen des unzureichenden Wissensstands und wegen der unbestimmten tatsächlichen Entwicklung Freiräume bleiben müssen. So ist nach dem Investitionszulagengesetz unklar, ob mit dem Begriff „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ nicht die regionalpolitische Förderungswürdigkeit gemeint ist, oder mit anderen Worten, es bleibt offen, ob und inwieweit es auf die Förderungsbedürftigkeit bzw. auf die Förderungswürdigkeit eines Gebietes ankommt⁸⁹. Will man der Entwicklung Raum lassen, dann sind solche und andere ungelöste Fragen unvermeidlich, obwohl nicht verkannt werden soll, daß der Gesetzgeber im Bereich der Wirtschaftspolitik vielfach sorgfältigere Arbeit leisten könnte, so wenn er z. B. die genaue Abstimmung des Investitionszulagengesetzes auf das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe zur Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur verabsäumt⁹⁰. Die politische Forderung an den Gesetzgeber, bessere Arbeit zu leisten, ist berechtigt und das rechtsstaatliche Gebot auf Schaffung von Normen, deren Anwendung meßbar und voraussehbar ist, ist unverzichtbar. Im Bereich der vornehmlich mit infrastrukturellen Anreizen und mit steuerlichen Vergünstigungen

⁸⁷ Es ist kein Zufall, daß dies neuerdings wieder von einem Verwaltungsrichter betont wird. Vgl. *Jarosch*, aaO (s. Anm. 86).

⁸⁸ *H. H. Rupp*, Ermessensspielraum und Rechtsstaatlichkeit, NJW 1969, S. 1273 ff. (1277).

⁸⁹ Vgl. *Söffing*, Steueränderungsgesetz, aaO (s. Anm. 80), S. 265 ff. (266).

⁹⁰ Vgl. *Foerster*, DB 1973, S. 1317 ff.

wirkenden regionalen Strukturpolitik, wie überhaupt in der gewährenden Wirtschaftspolitik, sind für die Anforderungen an den Gesetzgeber aber Grenzen gesetzt, die nicht zuletzt darin liegen, daß der wirtschaftswissenschaftliche Erkenntnisstand unzureichend ist, und die deshalb tolerabel sind, weil es sich nicht um belastende Hoheitsakte handelt. Zwar ist immer die Gemeinschaft der Steuerzahler betroffen. Aus diesem Gesichtspunkt allerdings für begünstigende Gesetze die gleichen Anforderungen wie an belastende herleiten zu wollen, überzeugt schon deshalb nicht, weil zumindest eine *Rechtsbeeinträchtigung* nachgewiesen werden muß⁹¹, will man nicht unter Auflösung aller herkömmlichen individualrechtlichen Begriffe ein einklagbares Recht auf gute Politik schaffen.

Innerhalb der vom Investitionszulagengesetz verwendeten mehr oder minder bestimmten Begriffe kann nicht unterschieden werden zwischen solchen, bei deren Auslegung nur eine richtige Entscheidung in Betracht kommt, die also verwaltungsgerichtlich voll überprüfbar sind, und anderen, die der Verwaltung einen weiteren, pflichtgemäß auszufüllenden Ermessensspielraum eröffnen. Die richtige Lösung, die einzig richtige Lösung eines Rechtsproblems ist immer nur diejenige, die durch nachvollziehbare Argumentation gewonnen wird; „die auf rationale Gründe gestützt wird, die andere Lösungen als auf weniger tragfähigen Gründen beruhend und insofern ‚unrichtig‘ erscheinen lassen“⁹². Nur diese Plausibilität des Verwaltungshandelns unterliegt der Nachprüfung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Entscheidet sich das Bundesamt für gewerbliche Wirtschaft⁹³ mit überzeugenden Gründen in einer bestimmten konjunkturpolitischen Situation dazu, den Begriff der volkswirtschaftlichen Förderungswürdigkeit vornehmlich wachstumspolitisch und nicht regionalwirtschaftlich zu verstehen, dann ist dies gerichtlich nicht korrigierbar, weil das Gesetz insoweit offen ist (allerdings nicht so offen, daß es keinerlei rationale Entschlüsselungsmöglichkeit mehr böte) und der Richter Wertungen nicht ersetzen, sondern kontrollieren soll⁹⁴. Es ist kein überzeugender Grund für eine qualitative Unterscheidung der im Investitionszulagengesetz verwendeten Begriffe ersichtlich. Wenn die Bundesregierung in der amtlichen Begrün-

⁹¹ Darauf können auch die Anhänger der Ansicht, daß subjektive Rechte durch mittelbare Einwirkungen verletzbar sind, nicht verzichten. Vgl. *Brohm*, Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 (1972), S. 245 ff. (271 f.).

⁹² So *v. Olshausen*, aaO (s. Anm. 86), S. 219.

⁹³ Der Bundesminister für Wirtschaft kann diesem seine Befugnis auf Erteilung der Bescheinigung übertragen, vgl. § 2 Abs. 1 Investitionszulagengesetz. Zur verfassungsrechtlichen Problematik des Bescheinigungsverfahrens vgl. *Frowein*, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 13 ff. (28, Anm. 57).

⁹⁴ Vgl. *v. Olshausen*, aaO (s. Anm. 86), S. 220.

derung des Gesetzesentwurfs meint, bei Ausfüllung von einzelnen Merkmalen des Begriffs „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ müsse im Gegensatz zu anderen wegen des „prognostischen Charakters“ der Bescheinigungsbehörde ein „gewisser Beurteilungsspielraum“ eingeräumt werden⁹⁵, dann übersieht sie, daß sich jede prognostische Aussage auf nachprüfbare Gegenwartsfakten und Erfahrungsregeln beziehen muß und daß sie auch vom Standpunkt ex ante überprüfbar ist⁹⁶. Ein im Einzelfall insoweit etwa weiterer gesetzlicher Begriff rechtfertigt dessen Einordnung in einen besonderen Typus mit der Rechtsfolge einer andersartigen gerichtlichen Überprüfung nicht. Das Bundesverfassungsgericht hatte sich mehrfach mit dem Parallelproblem gesetzgeberischer Fehlprognosen zu befassen⁹⁷, ohne hierbei grundsätzlich andere Anforderungen an den Gesetzgeber zu stellen. Entscheidend war in diesen Fällen lediglich, ob der Gesetzgeber im Erlaßzeitpunkt davon ausgehen durfte, daß die Maßnahme zur Erreichung des gesetzten Ziels objektiv geeignet war. Nur darauf kann es insoweit auch auf der Verwaltungsebene ankommen.

Die mit dem Investitionszulagengesetz wie im Gesamtbereich der Strukturpolitik auftretenden staats- und verwaltungsrechtlichen Probleme sind durchaus ohne Auswechslung der bisherigen wesentlichen begrifflichen und institutionellen Fundamente lösbar⁹⁸; die übliche „düstere Situationsanalyse“⁹⁹ in Bezug insbesondere auf die Leistungsfähigkeit der verwaltungsrechtlichen Dogmatik ist ungerechtfertigt. Es fehlt im ganzen weniger an der Schaffung einer neuen öffentlich-rechtlichen Formtypik oder dergleichen als an der sorgfältigen Analyse des wirtschaftlichen und wirtschaftswissenschaftlichen Sach- und Kenntnisstandes und seiner fachmännischen Übernahme in Gesetz und sonstigen Hoheitsakt.

C. Schlußbemerkung

Wichtige wirtschaftspolitische Standardprobleme der regionalen Strukturpolitik in der BRD sind zwar weiterhin ungelöst, Verbesserungen sind aber in Sicht. So liegen zur Überprüfung der Abgrenzung der Förder-

⁹⁵ Amtliche Begründung, aaO (s. Anm. 76), S. 22.

⁹⁶ Vgl. v. *Olshausen*, aaO (s. Anm. 86), S. 221.

⁹⁷ BVerfGE 25, S. 1 ff. (12 f., Mühlen-Gesetz); 30, S. 250 ff. (263, Absicherungs-Gesetz).

⁹⁸ Zu Recht betont *Bachof* (Die Dogmatik des Verwaltungsrechts vor den Gegenwartsaufgaben der Verwaltung, VVDStRL 30 [1972], S. 239 ff., Leitsatz 22), daß ein „Neubau“ des verwaltungsrechtlichen Systems weder geboten noch möglich ist.

⁹⁹ *Burmeister*, Plädoyer für ein rechtsstaatliches Instrumentarium staatlicher Leistungsverwaltung und Wirtschaftsagende, Wirtschaftsrecht 1972, S. 311 ff.

gebiete inzwischen neue Forschungsergebnisse vor, so wird die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ zu einem prophylaktischen Förderungskonzept ausgebaut werden, selbst eine regelmäßige Erfolgskontrolle nach bundeseinheitlichen Kriterien und eine Verbesserung der Regionalstatistik scheinen näherzurücken¹⁰⁰. Seit Inkrafttreten des Investitionszulagengesetzes und des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur steht die regionale Strukturpolitik auf festerem Boden, wenngleich durch konkretisierende Maßnahmen der Länder so wichtige Grundsätze wie das Schwerpunktprinzip weitgehend verwässert werden können. Hier ist endlich Abhilfe zu schaffen. Der Staat muß angesichts einer durchschnittlichen Steuerbelastungsquote, die im Jahr 1974 mehr als 25 % betragen wird, massiv zur Verbesserung der Qualität seiner Ausgaben angehalten werden. Für die regionale Strukturpolitik heißt dies, daß der Gesetzgeber insbesondere die Koordinierungsfragen auch in bezug auf Raumordnung und Landesplanung zu lösen hat. Außerdem muß die Beachtung der bestehenden Rechtslage besser gewährleistet werden. Die Verrechtlichung von Wirtschaftspolitik wird zur Farce, wenn beispielsweise die gesetzliche Verpflichtung des Stabilitätsgesetzes zu Abbauvorschlägen von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen von der Bundesregierung nur teilweise erfüllt bzw. schlichtweg ignoriert wird. Auch bei den regionalpolitischen Rechtsproblemen erweist sich wieder, daß die individuelle Rechtsverletzung wegen ihrer überschaubaren Einklagbarkeit den Blick für die grundsätzlichen Fragen vielfach verstellt. Diese liegen, sieht man einmal vom Bund-Länder-Verhältnis und vom Gesetzesvorbehalt für die Leistungsverwaltung ab, vor allem in der Qualität der einschlägigen Normen. Die Rechtswissenschaft sollte sich nicht damit begnügen, diese verkürzt unter interpretatorischem Blickwinkel zu sehen.

Bereits bei Normschaffung ist nach sorgfältiger Sachverhaltsaufnahme und im Hinblick insbesondere auf mögliche Gleichheitsverletzungen mehr als bisher juristischer Sachverstand einzubringen. Nicht die grundsätzliche Auswechslung der aus dem bürgerlichen Rechtsstaat überkommenen staats- und verwaltungsrechtlichen Institute mit neugeschaffenen, auf den modernen wirtschaftsgestaltenden Leistungsstaat zugeschnittenen, fordern die „Sachzwänge“ der regionalen Strukturpolitik. Die Leistungsfähigkeit von Gesetz und Verordnung, von Verwaltungsakt und öffentlich-recht-

(312). *Burmeisters* Tendenz, in der Wirtschaftsverwaltung mit hoheitlichen Handlungsformen zu arbeiten, statt aufs Privatrecht auszuweichen, verdient Beachtung, zumal sie überzeugend die Flexibilität der bisherigen öffentlich-rechtlichen Formtypik aufzeigt.

¹⁰⁰ Vgl. Jahreswirtschaftsbericht 1974 der Bundesregierung, BT-Drucks. 7/1646, Tz. 43.

lichem Vertrag ist ungebrochen. Zur Bewältigung strukturpolitischer Probleme genügt die sachgemäße Handhabung und Fortentwicklung bekannter Rechtsfiguren.

Die Bedeutung regionaler Strukturpolitik wächst. *Roman Schnur* hat erst kürzlich überzeugend entgegen den üblichen Pauschalurteilen die sich abzeichnenden Dezentralisierungstendenzen aufgezeigt¹⁰¹. Die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion wird die schon bestehenden regionalen Schwierigkeiten erheblich verschärfen¹⁰². Um so dringlicher ist die rechtswissenschaftliche Durchleuchtung des Problemfelds.