

Regionale Wirtschaftspolitik

REINER SCHMIDT

Übersicht

A. Einleitung

B. Hauptteil

I. Begriff und Entwicklung der Regionalpolitik in der BRD

II. Die Ziele der Regionalpolitik

III. Die rechtlichen Grundlagen und das Instrumentarium der Regionalpolitik

1. Allgemeines

2. Schwerpunkte der Regionalpolitik

a) Das Investitionszulagengesetz

b) Die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

C. Zusammenfassung

A. Einleitung

Unter regionaler Wirtschaftspolitik, vielfach umschrieben als die wirtschaftliche Dimension der Raumordnung, wird in der BRD ein nicht unerheblicher Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik verstanden, über den beträchtliche Unklarheiten bestehen. Diese Unklarheiten betreffen unter anderem die begriffliche Bestimmung, die Zielsetzung, die Methoden, das Verhältnis zur Raumordnung, die Effizienz und vor allem die grundsätzliche Berechtigung der Regionalpolitik in einer freien Marktwirtschaft. Auch die juristischen Probleme sind noch teilweise ungelöst. Dies mag angesichts des Volumens der Regionalförderung erstaunen, das inzwischen mehr als 1,5 Mdr. DM ausmacht. Dieser Betrag setzt sich u. a. aus den Steuerausfällen aufgrund des Investitionszulagengesetzes¹ (425 Millionen), den Haushaltsmitteln für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung

¹ Vom 18. August 1969 (BGBl. I, S. 1211 i. d. F. vom 26. 6. 1973, BGBl. I, S. 676).

rung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (532 Millionen), den zinsverbilligten Krediten aus dem ERP-Sondervermögen (300 Millionen) sowie den Zuschüssen und Darlehen der Länder zusammen.

Andererseits erklärt bereits die Darstellung der Herkunft der Mittel einen Teil der Probleme: Eine Vielzahl von Entscheidungsträgern mit unterschiedlicher Interessenlage befindet über die Verteilung. Dadurch entstehen Koordinierungsschwierigkeiten, die in einem durch Länder und Bund zweigegliederten Staatswesen unvermeidlich sind. Hinzu kommen grundsätzliche Unsicherheiten in der Volkswirtschaftslehre. So ist es bisher noch kaum gelungen, der Strukturpolitik im Rahmen der Systematisierung der Einzelbereiche moderner Wirtschaftspolitik einen eindeutigen Standort zuzuweisen².

Auch fehlt eine Nutzen-Kosten-Analyse, die nicht zu leisten ist, solange das Zurechnungsproblem ungelöst bleibt. Es ist nämlich noch nicht feststellbar, was als Erfolg der regionalen Strukturpolitik und was dagegen als Folge des allgemeinen Wirtschaftswachstums anzusehen ist.

Die zunehmende, fast existentielle Bedeutung der Strukturpolitik für die Wirtschaft der BRD hat jedoch zu einer entsprechenden Belebung ihrer wissenschaftlichen Durchdringung geführt, so daß sich heute schon gewisse Konturen abzeichnen, die im folgenden festgehalten werden sollen.

B. Hauptteil

I. Begriff und Entwicklung der Regionalpolitik der BRD

Unter Regionalpolitik (oder auch regionaler Strukturpolitik, regionaler Wirtschaftspolitik) wird im folgenden die Summe aller staatlichen und kommunalen Maßnahmen zur optimalen Entwicklung eines Raumes in wirtschaftlicher und sozialer Hinsicht verstanden³.

Bereits bei der Gründung der BRD waren brennende regionalpolitische Probleme vorhanden: Mit dem „Eisernen Vorhang“ sind die wichtigen Handelsbeziehungen zwischen den westdeutschen bzw. südwestdeutschen und den sächsisch-thüringischen und oberschlesischen Wirtschaftszentren unterbrochen worden. Neben den besonders hart betroffenen Grenzgebieten mußte das Problem der Arbeitslosigkeit vor allem in ländlichen Ge-

² Vgl. *Kantzenbach*, Einzel-, Struktur- und Niveausteuerung der Wirtschaft in einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung, Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1966, S. 67 ff.

³ Vgl. auch *Eberstein*, Grundlagen der Regionalpolitik und ihre wesentlichen Grundsätze, in: *Eberstein*, Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung, Köln, 1971 ff., S. 5.

bieten, die wegen ihres besseren Wohnungsbestandes mit Flüchtlingen überschwemmt worden waren (Bayern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) gelöst werden. Aus den Notstandsbesetzungsmaßnahmen dieser Zeit entstand die regionale Wirtschaftspolitik der Bundesregierung.

Das Zonenrandgebiet (ein etwa 40 km breiter Streifen entlang der Grenze zur DDR, ČSSR und zur Ostseeküste) war noch schematisch abgegrenzt, die Sanierungsgebiete waren noch undifferenziert bestimmt worden (allgemein wirtschaftlicher Notstand wurde z. B. bei einer Arbeitslosenquote von durchschnittlich mindestens 24 % an fünf Stichtagen in einem Gebiet von mindestens 100 000 Einwohnern angenommen). Der 1950 gebildete „Interministerielle Ausschuss für Notstandsgebietsfragen“ (IMNOS) verbesserte zwar laufend die Kriterien für die Förderung, eine entscheidende Wende brachte aber erst im Jahr 1959 die örtliche Bündelung durch das „Entwicklungsprogramm für zentrale Orte in ländlichen, schwach strukturierten Gebieten“. Damit war erstmals an Stelle der Flächenförderung der Konzentrationsgrundsatz getreten. Die Kosten eines Mindestmaßes an infrastruktureller Ausstattung als Voraussetzung für die Industrieansiedlung schienen nämlich nur bei entsprechender Agglomeration in einem vernünftigen Verhältnis zur bezweckten Steigerung der Wirtschaftskraft zu stehen.

Konsequent ausgebaut wurde die Schwerpunktförderung mit den regionalen Aktionsprogrammen, die ab 1968/69 die regionale Wirtschaftsförderung umfassend umgestalten: Die bisherigen Kredithilfen werden in steuerfreie Investitionszulagen umgewandelt, die einzelnen regionalen Aktionsprogramme werden auf die Fördergebiete zugeschnitten. Die Laufzeit der Programme von fünf Jahren soll die Kontinuität sichern, und die Fördermaßnahmen von Bund und Ländern werden endlich koordiniert. Schließlich sicherten eine Verfassungsänderung, die die „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Gemeinschaftsaufgabe in das Grundgesetz einführte⁴, und das Gesetz über diese Gemeinschaftsaufgabe⁵ das Zusammenwirken von Bund und Ländern in einem gemeinsamen Planungsausschuss und die Einbringung der bisherigen Aktionsprogramme in einen gemeinsamen Rahmenplan.

Die Notwendigkeit der Abstimmung der Fördermaßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden wird auch in den hierzu beschlossenen Grundsätzen betont⁶. Sie enthalten neben dem allgemeinen Bekenntnis zur

⁴ Art. 91 a, eingeführt durch Gesetz vom 12. 5. 1969 (BGBl. I, S. 359).

⁵ Vom 6. 10. 1969 (BGBl. I, S. 1681).

⁶ Grundsätze für die Abstimmung der Fördermaßnahmen des Bundes, der Länder und Gemeinden in der regionalen und sektoralen Strukturpolitik, BT-Drucks. V/4564, Anl. III.

Kooperation unter anderem eine Prioritätenliste: Außer den Sonderfällen Berlin und Zonenrandgebiet soll die höchste Förderungspräferenz in den übrigen Teilen der BRD den Bundesausbaugebieten vorbehalten bleiben.

II. Die Ziele der Regionalpolitik

Nach den Grundsätzen der Bundesregierung über die regionale Wirtschaftspolitik ist es deren Ziel, „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“⁷. Nähere Ausführungen finden sich in den Strukturberichten 1969⁸ und 1970⁹.

Im Strukturbericht 1969 wird als allgemeines Ziel angegeben: die Sicherung eines stetigen und angemessenen Wachstums im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung, die Sorge für ein stabiles Preisniveau, um so den allgemeinen Lebensstandard zu steigern und die sozialen Aufgaben besser zu erfüllen.

Die speziellen Ziele der regionalen Strukturpolitik ergäben sich aus

- „dem Erfordernis, eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur zu schaffen, um so dafür zu sorgen, daß noch ungenutzte oder nicht ausreichend genutzte Produktionsfaktoren für das wirtschaftliche Wachstum mobilisiert werden (Entwicklung), und dem Auftrag des Grundgesetzes (Art. 72), einheitliche Lebensverhältnisse in der Bundesrepublik zu gewährleisten;
- der Aufgabe, die Anpassungsvorgänge in bereits entwickelten Regionen, die von Problemen in dort strukturbestimmenden Sektoren ausgelöst werden, zu erleichtern (Umstrukturierung);
- den Problemen der Teilung Deutschlands und der damit verbundenen Zerreißung einer gewachsenen binnenwirtschaftlichen Einheit; dabei handelt es sich um die Förderung der Wirtschaft Berlins und des Zonengebiets“¹⁰.

Die Verbindung von Struktur- und Wachstumspolitik wird noch deutlicher im Strukturbericht 1970. Strukturpolitik sei vor allem Wachstumspolitik. Dabei seien gesellschaftspolitische und soziale Ziele mitbestimmend. Als einzelne Ziele der Strukturpolitik werden benannt:

⁷ Grundsätze der regionalen Wirtschaftspolitik, Strukturbericht der Bundesregierung 1969, BT-Drucks. V/4564, Anl. II.

⁸ BT-Drucks. V/4564.

⁹ BT-Drucks. VI/761.

¹⁰ AaO (s. Anm. 8), S. 4 f.

- die Anhebung des Lebensstandards in der Gegenwart und für die Zukunft
- die Steigerung der Leistungsfähigkeit der deutschen Wirtschaft
- die Verbesserung der sozialen und technischen Infrastruktur und die Herbeiführung einer gleichgewichtigeren räumlich-strukturellen Entwicklung im Bundesgebiet
- die Sicherung und der Ausbau der sozialen Leistungen des Staates
- die Möglichkeit für die deutsche Wirtschaft, die jungen und teilindustrialisierten Staaten bei ihrer Entwicklung zu unterstützen.

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“¹¹, andererseits hat gerade dieser Minister mit Recht darauf hingewiesen, daß es nicht 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 z. Zt. 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 Konjunkturabschwächungen reagieren, während sich die Hochkonjunktur später und schwächer auswirkt. 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 es insofern in der BRD keine greifbaren Ergebnisse der regionalen Konjunkturforschung gibt. Jedenfalls wird aber zu beachten sein, daß die auf kurzfristige Wirkung angelegte Konjunkturpolitik nur in begrenztem Umfang (etwa im Bereich der öffentlichen Investitionen) regionalisierbar ist, will sie nicht gänzlich auf Wirkung verzichten.

III. Die rechtlichen Grundlagen und das Instrumentarium der Regionalpolitik

1. Allgemeines

Die Probleme der Regionalpolitik der BRD sind nur vor dem Hintergrund von deren besonderer Bundesstaatlichkeit zu verstehen. Zu ihren

¹¹ Zit. nach Noé, Chancen und Bedingungen einer Strukturpolitik aus einem Guß, Die Neue Gesellschaft 1970, S. 729.

Wesensmerkmalen gehört die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern nach Materien und Funktionen: Der Vollzug der Bundesgesetze und die Rechtsprechung sind prinzipiell den Ländern zugewiesen, die Gesetzgebungskompetenzen liegen dagegen schwerpunktmäßig beim Bund, dem sie entweder ausschließlich (Art. 71, 73 GG) oder als Rahmenkompetenz (Art. 75 GG) zustehen. Darüber hinaus kann der Bund im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 74 GG) tätig werden, soweit ein Bedürfnis nach bundesgesetzlicher Regelung besteht (Art. 72 GG). Soweit das Grundgesetz die Wahrnehmung staatlicher Befugnisse oder Aufgaben durch den Bund nicht ausdrücklich regelt, sind zwar grundsätzlich die Länder zuständig (Art. 70, 83, 30 GG), trotzdem ist ein Zug zur Unitarisierung nicht zu übersehen¹². Der Einfluß des Bundes hat auch da zugenommen, wo die Länder die Möglichkeit zu eigener Gestaltung hätten. Die Eigenständigkeit der Länder wird von den Zwängen einer modernen Wirtschaftsentwicklung mit ihren Infrastruktur- und Planungsproblemen und mit dem gesellschaftlichen Drang nach einheitlichen Lebensverhältnissen im gesamten Staatsgebiet zunehmend überrollt. Daher erstaunt es nicht, wenn die Koordinierung zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern untereinander einen verfassungsrechtlichen Wildwuchs in Form von Gemeinschaftseinrichtungen und ähnlichem begünstigte und schließlich zur Änderung der Verfassung führte, in die das Institut der Gemeinschaftsaufgabe eingefügt wurde.

Die genannte Unitarisierungstendenz ist sicherlich einer Regionalisierung der Wirtschaftspolitik abträglich, andererseits erscheint die neue Kooperationsform „Gemeinschaftsaufgabe“ durchaus geeignet, auch die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten zur Geltung zu bringen. Wie sich dies insbesondere im Bereich der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ auswirken wird, läßt sich heute noch nicht mit Sicherheit feststellen¹³. Ein weiteres wichtiges Beispiel für eine Angleichung des Verfassungsrechts an die Staatspraxis im hier interessierenden Bereich ist die Regelung des Art. 104 a Abs. 4 GG¹⁴. Verzerrungen der wirtschaftlichen Entwicklung waren bis zur Einfügung dieser Bestimmung in das Grundgesetz vielfach durch Zuschüsse im Weg der sogenannten „Fondsverwaltung“ ausgeglichen worden, die sich nicht mehr an den Verfassungsgrundsatz hielt, wonach der Bund nur Bundesaufgaben, die Länder nur Länderaufgaben finanzieren dürfen. Durch Art. 104 a Abs. 4 GG ist jetzt die ge-

¹² Vgl. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 6. Aufl., Karlsruhe, 1973, S. 91 f.

¹³ Zurückhaltend auch die Referate von Frowein und v. Münch, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 13 ff.

¹⁴ Eingeführt durch Gesetz vom 12. 5. 1969 (BGBl. I, S. 359).

meinschaftliche Finanzierung bestimmter wichtiger Aufgaben für drei Fallgruppen anerkannt worden:

- a) Der Bund kann bei einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Ländern und Gemeinden Finanzhilfen für deren Investitionen auch auf deren ureigenem Aufgabenbereich geben;
- b) entwickelt sich die Wirtschaftskraft regional unterschiedlich, dann kann sich der Bund an Investitionen von Ländern und Gemeinden beteiligen;
- c) eine Beteiligung des Bundes ist auch dann zulässig, wenn dies zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich ist.

Die weitgefaßten drei Fallgruppen ermöglichen eine Bundesbeteiligung im Gesamtbereich der Regionalpolitik. Die Entscheidung liegt zwar jeweils bei den Ländern, die sich zur Mitfinanzierung entschließen müssen, die Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes durch Auflagen usw. sind aber beträchtlich¹⁵. Empfänger der Finanzhilfen sind die Länder, die sie an die Gemeinden weitergeben können. Den Gemeinden selbst kommt in der Regionalpolitik keine selbständige Kraft zu, sie sind vielmehr den Ländern zuzurechnen. Zwar ist die Gesamtheit der kommunalen Haushalte ein wichtiger Faktor im Rahmen der Konjunkturpolitik. Die Finanzmacht von Bund und Ländern läßt ihnen aber kaum regionalpolitischen Spielraum¹⁶. Insgesamt ist festzustellen, daß sich in der BRD die Veränderung des Bund- Länderverhältnisses (unitarische, kooperative Tendenzen) gerade im Bereich der Regionalpolitik ausgewirkt hat. Die dort aus praktischen Notwendigkeiten entstandenen Formen der Zusammenarbeit wurden inzwischen verfassungsrechtlich sanktioniert und ermöglichen ein Tätigwerden, das sowohl die regionalen wie die globalen Belange berücksichtigt. Ob die neuen Verfassungsbestimmungen auf längere Sicht hin die unitarischen oder die föderativen Elemente verstärken werden, läßt sich allerdings heute noch nicht mit hinreichender Sicherheit sagen.

Im folgenden ist nun im einzelnen aufzuzeigen, auf welcher Rechtsgrundlage und mit welchen Mitteln in der BRD Regionalpolitik betrieben werden kann. Eine Beschränkung auf die wichtigsten Gesetze ist hierbei unerläßlich. Wenigstens erwähnt seien aber das Zonenrandförderungsgesetz¹⁷, auf das inzwischen das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die Einräumung von Ausnahmen für das Zonenrandgebiet abgestimmt wurde, das Gesetz

¹⁵ Vgl. *Frowein*, aaO (s. Anm. 13), S. 35 ff.

¹⁶ Zur Stellung der Gemeinden in der Konjunkturpolitik vgl. *Stern*, Konjunktursteuerung und kommunale Selbstverwaltung – Spielraum und Grenzen, Gutachten für den 47. Deutschen Juristentag, München, 1968.

¹⁷ Vom 5. August 1971 (BGBl. I, S. 1237).

zur Förderung der Berliner Wirtschaft¹⁸ und das Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete¹⁹.

2. Schwerpunkte der Regionalpolitik

a) Das Investitionszulagengesetz

Die Rezession der Jahre 1966/67 hatte sich in den Sanierungsgebieten besonders stark niedergeschlagen und sie ließ verschiedene Pläne zur Verstärkung der regionalen Wirtschaftsförderung entstehen. Ein wichtiges Ergebnis der seinerzeitigen Überlegungen ist das Investitionszulagengesetz vom 18. 8. 1969, das einen Rechtsanspruch auf Förderung gewährt, wenn das betreffende Vorhaben „volkswirtschaftlich besonders förderungswürdig“ ist.

Der Begriff der besonderen Förderungswürdigkeit wurde näher konkretisiert durch die Novellierung des Investitionszulagengesetzes vom 26. Juni 1973²⁰. Folgende Voraussetzungen müssen erfüllt sein, um in den Genuß der Investitionszulage zu kommen:

- Die Errichtung einer Betriebsstätte muß in einem im Rahmenplan nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ ausgewiesenen Schwerpunkt durchgeführt werden. Für die Fremdenverkehrsbetriebe gelten Sonderregelungen. Wie bisher ist die Umstellung oder grundlegende Rationalisierung einer Betriebsstätte nur begünstigt, wenn sie im Zonenrandgebiet belegen ist.
- In der Betriebsstätte müssen überwiegend Güter hergestellt oder Leistungen erbracht werden, die ihrer Art nach regelmäßig überregional abgesetzt werden.
- Bei der Erweiterung einer Betriebsstätte und bei der Errichtung einer Betriebsstätte, die im Zusammenhang mit einer Betriebsverlagerung innerhalb der förderungsbedürftigen Gebiete steht, muß die Zahl der bestehenden Dauerarbeitsplätze um mindestens 20 % erhöht oder es müssen mindestens 50 zusätzliche Dauerarbeitsplätze geschaffen werden.
- Bei der Umstellung und grundlegenden Rationalisierung von Betriebsstätten im Zonenrandgebiet ist zusätzliche Voraussetzung für die besondere volkswirtschaftliche Förderungswürdigkeit, daß das Investitions-

¹⁸ I. d. F. vom 26. Juni 1973 (BGBl. I, S. 676). Die durch das Berlinhilfegesetz verursachten Steuermindereinnahmen sind beträchtlich. Sie betragen im Jahr 1972 allein bei der Umsatzsteuer 1,2 Milliarden DM. Vgl. 3. Subventionsbericht, BT-Drucks. VI/2994, S. 156.

¹⁹ Vom 15. Mai 1968 (BGBl. I, S. 365).

²⁰ BGBl. I, S. 676.

- vorhaben für den Fortbestand der Betriebsstätte und zur Sicherung der dort bestehenden Dauerarbeitsplätze erforderlich ist.
- Die Investitionskosten je geschaffenem oder gesichertem Dauerarbeitsplatz dürfen das Dreißigfache der durchschnittlichen Investitionskosten je gefördertem Dauerarbeitsplatz in den förderungsbedürftigen Gebieten in den vorangegangenen drei Jahren nicht übersteigen. (Der Durchschnittssatz beträgt zur Zeit DM 67 000,-.)
 - Der Subventionswert der für das Investitionsvorhaben aus öffentlichen Mitteln gewährten Zuschüsse, Darlehen oder ähnlichen direkten Finanzhilfen einschließlich der beantragten Investitionszulagen darf die im Rahmenplan festgelegten Höchstsätze nicht übersteigen.
 - Es darf nicht zu besorgen sein, daß das Investitionsvorhaben die Abhängigkeit des jeweiligen Wirtschaftsraums von Unternehmen bestimmter Wirtschaftszweige erheblich verstärkt oder in ähnlicher Weise die Wirtschaftsstruktur verschlechtert, oder daß die Gewährung der Investitionszulage zu unangemessenen Wettbewerbsvorteilen gegenüber anderen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum ansässigen Unternehmen führt.

Die Neufassung ist insbesondere wegen der klaren Verzahnung des Investitionszulagengesetzes mit den „Rahmenplänen“ nach dem Gesetz über die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur bemerkenswert. Aus rechtsstaatlichen Gründen ist sie zu begrüßen, weil sie den Anspruchstellern klare Maßstäbe in die Hand gibt. Eine gewisse Starrheit ist allerdings nicht zu übersehen. So gibt es keine Ausnahmeklausel für Ansiedlungen außerhalb der Fördergebiete. Auch ist die Abstimmung mit dem Gesetz über die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur noch verbesserungsbedürftig.

Die Investitionshilfe besteht in einer echten Zulage, die 7,5 % (früher bis zu 10 %) der Investitionssumme umfaßt. Dies bedeutete für die BRD insofern eine Neuerung, als bisher nach dem Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete 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 Investitionszulage ist im Zusammenhang mit weiteren Förderungsmaßnahmen, insbesondere mit den Rahmenplänen nach dem Gesetz zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur zu sehen. In diesem System der gesamten regionalpolitischen Förderungsmaßnahmen kommt ihr eine Schlüsselrolle zu: Die Förderungssätze nach dem Gemeinschaftsauf-

gabengesetz von 5 % bis 25 % werden nämlich in aller Regel nur gewährt, wenn die Voraussetzungen nach dem Investitionszulagengesetz gegeben sind. Durch die Kumulierung und Koppelung der Mittel aus anderen Programmen mit der Investitionszulage werden so Förderungssätze erreicht, die die Investitionskosten bis zu 25 % (wegen der festgelegten Höchstgrenze) verbilligen.

Andererseits werden Mittel aus dem Haushalt der regionalen Förderungsprogramme eingespart.

Dem Investitionszulagengesetz wird ein außerordentlicher Erfolg bescheinigt. Bereits im Jahr 1970 waren Anträge mit einem Investitionsvolumen von über 8 Milliarden DM genehmigt worden²¹. Der Steuerausfall für die Haushaltsjahre 1970 bis 1972 wird mit 1279 Millionen beziffert²².

An einen Abbau dieses Förderungsinstrumentes ist nicht gedacht. Bedenken haben sich allerdings in rechtlicher Hinsicht ergeben: Das Vorliegen der Förderungsvoraussetzungen wird in einem komplizierten Bescheinigungsverfahren geprüft und schließlich vom Bundeswirtschaftsministerium im Benehmen mit den Ländern festgestellt. Die Einschaltung des Bundesministers für Wirtschaft gibt diesem ein Mitentscheidungsrecht im Bereich der Auftragsverwaltung, in dem ihm nach Art. 85 Abs. 3 GG nur ein verwaltungsinternes Weisungsrecht zusteht²³.

b) Die Gemeinschaftsaufgabe „Förderung der regionalen Wirtschaftsstruktur“

Die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission für die Finanzreform legte 1966 ein umfangreiches Gutachten vor, in dem sie auf die Notwendigkeit neuer Formen des Zusammenwirkens von Bund und Ländern verwies, weil andernfalls die gesamtwirtschaftlichen Erfordernisse Schaden litten. Die rechtliche Absicherung der Erkenntnis, daß die Effizienz der Wirtschaftspolitik nur durch eine gemeinsame Planung und Finanzierung von Bund und Ländern zu steigern ist, führte schließlich zum 21. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Finanzreformgesetz) vom 12. Mai 1969²³, mit dem die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur, die der Agrarstruktur und des Küstenschutzes als Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91a GG und die Absicherung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder durch den Art. 104a Abs. 4 GG in das Grundgesetz

²¹ Vgl. v. d. Heide, Regionale Wirtschaftspolitik heute, Der Landkreis 1970, S. 383.

²² Vgl. Foerster, Zur Novellierung des Investitionszulagengesetzes, Der Betrieb 1973, S. 1317.

²³ Näheres bei Frowein, aaO (s. Anm. 13), S. 28, Anm. 57.

²³ BGBl. I, S. 359.

eingeführt wurden. Die vom Grundgesetz anvisierte Aufgabe des Bundes, die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse über das Gebiet eines Landes hinaus zu wahren (Art. 72 Abs. 2 Nr. 3 GG), wurde damit ein Stück näher gerückt. Die Finanzkommission hatte auf dieses Problem ausdrücklich verwiesen:

„Die strukturellen Unterschiede zwischen wirtschaftlich begünstigten Bezirken und in der wirtschaftlichen Entwicklung zurückgebliebenen Gebieten führen zu einem Gefälle der allgemeinen Lebensverhältnisse und beeinträchtigen die Wirtschaftskraft der Bundesrepublik im ganzen. Regionale Entwicklungsmaßnahmen sind nicht nur ein gesellschaftspolitisches Erfordernis und ein Gebot der rationalen Wirtschaftspolitik, sondern auch eine wichtige Voraussetzung moderner Agrarpolitik. Es sollte daher geprüft werden, ob nicht an den verschiedenen Regionalprogrammen (Nordprogramm, Emsland usw.) alle Länder zu beteiligen sind, um die einzelnen Vorhaben unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten besser zu koordinieren; damit würden auch die Voraussetzungen dafür geschaffen, die Förderprogramme mehr als bisher auf die Erfordernisse der Raumordnung abzustellen.“²⁴ Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. Oktober 1969 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 der Finanzen und die Wirtschaftsminister (Senatoren) der elf Länder an. Nach § 1 des Gesetzes wird in folgenden Gebieten 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 in erheblichem Umfang eingetreten oder absehbar sind.

Außerhalb der genannten Gebiete wird gefördert, wenn einzelne Infrastrukturmaßnahmen in unmittelbarem Zusammenhang mit geförderten Projekten innerhalb benachbarter Fördergebiete stehen.

Gefördert werden kann die gewerbliche Wirtschaft bei Errichtung, Ausbau, Umstellung oder grundlegender Rationalisierung von Gewerbebetrie-

²⁴ Kommission für die Finanzreform, Gutachten über die Finanzreform in der BRD, 2. Aufl., 1966, Textziff. 151.

ben. Soweit es für die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erforderlich ist, wird auch der Ausbau der Infrastruktur unterstützt durch

- Erschließung von Industriegelände
- Ausbau bzw. Errichtung von Verkehrsverbindungen, Energie- und Wasserversorgungsanlagen, Abwasser- und Abfallbeseitigungsanlagen sowie öffentlichen Fremdenverkehrseinrichtungen
- Errichtung oder Ausbau von Ausbildungs-, Fortbildungs- und Umschulungsstätten, soweit ein unmittelbarer Zusammenhang mit dem Bedarf der regionalen Wirtschaft an geschulten Arbeitskräften besteht.

Nach § 2 des Gesetzes muß die Förderung mit den Grundsätzen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und mit den Zielen und Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung übereinstimmen. Außerdem hat sie auf gesamtdeutsche Belange und auf Erfordernisse der Europäischen Gemeinschaft Rücksicht zu nehmen. Die Förderung soll sich auf räumliche und sachliche Schwerpunkte konzentrieren. Sie ist mit anderen öffentlichen Entwicklungsvorhaben abzustimmen. Hier ist insbesondere die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ zu nennen.

Ferner ist in den Förderungsgrundsätzen 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. Dementsprechend schreibt § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967²⁵ vor, daß in den Subventionsberichten der Bundesregierung, die alle zwei Jahre vorzulegen sind, Vorschläge für den stufenweisen Abbau der Verpflichtungen zu machen sind. Dieser gesetzlich vorgeschriebenen Pflicht wurde aber bisher entweder überhaupt nicht oder nur sehr unzulänglich genügt.

Das wesentliche administrative Element zur Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe ist der gemeinsame Rahmenplan. Der Rahmenplan wird für fünf Jahre aufgestellt, er ist jährlich zu überprüfen und der Entwicklung anzupassen. Für Bund und Länder ist er verbindlich, d. h., daß die Bundesregierung und die Landesregierungen verpflichtet sind, die für die Durchführung des Planes erforderlichen Ansätze in ihre Haushaltsentwürfe aufzunehmen. Inhaltlich umfaßt der Rahmenplan die Abgrenzung der Fördergebiete, die Ziele, die in diesen Gebieten erreicht werden sollen, die Förderungsmaßnahmen selbst einschließlich der hierfür aufzubringenden Mittel (nach Bund und Ländern getrennt) und die Voraussetzungen, Art und Intensität der Förderung bei den verschiedenen Maßnahmen.

²⁵ BGBl. I, S. 581.

Der Rahmenplan wird von dem erwähnten Planungsausschuß erarbeitet und aufgestellt, in dem Bund und Länder mit gleicher Stimmenzahl vertreten sind. Entschieden wird mit einer Dreiviertelmehrheit. Die gleiche Stimmenzahl des Bundes soll die gleichberechtigte Partnerschaft zwischen Bund und Ländern demonstrieren; sie ist auch dadurch gerechtfertigt, daß der Bund die Hälfte der Kosten aller wahrgenommenen Aufgaben trägt. Dem vorsitzenden Bundeswirtschaftsminister müssen jeweils bis zum 1. März die von den Ländern vorgesehenen Maßnahmen zur Aufnahme in den Rahmenplan vorgeschlagen werden. Die Durchführung der Rahmenpläne obliegt den Ländern. Der ihnen verbliebene Spielraum kann nicht als allzu hoch veranschlagt werden. In den Plänen sind nämlich die Investitionen für jedes Fördergebiet der Höhe nach festgelegt. Über die konkrete Vergabe bestimmen zwar die Landesbehörden. Wegen der bereits dargestellten Koppelung mit der Investitionszulage ist es aber letztlich doch der Bund, bei dem die Federführung liegt.

Nach dem Gesetz besteht die Förderung in der Gewährung von Investitionszuschüssen, Darlehen, Zinszuschüssen und Bürgschaften. Wie diese Förderung im einzelnen aussieht, soll im folgenden am zweiten Rahmenplan, der am 21. Februar 1973 vom Planungsausschuß für den Zeitraum von 1973 bis 1976 beschlossen wurde, dargestellt werden.

Die gewerbliche Wirtschaft (und zwar nur Betriebe des verarbeitenden Gewerbes – mit Ausnahme des Baugewerbes – und Fremdenverkehrsbetriebe) wird nach dem Plan in der Regel durch Investitionszuschüsse unterstützt. Außerdem können für Investitionsvorhaben, welche die Voraussetzungen für eine Förderung mit Gemeinschaftsaufgabemitteln erfüllen, modifizierte Ausfallbürgschaften von den Ländern gewährt werden. Der Bund übernimmt hierfür mit gesonderter Erklärung bis zu einem Gesamtbetrag von 2,5 Millionen DM je Einzelfall und Jahr eine Garantie von 50 %. Da sich der Bund an etwaigen Ausfällen hälftig mit einem Garantiefond bis zu insgesamt 200 Millionen beteiligt, können die Gewährleistungen aus Bürgschaften 400 Millionen DM erreichen. Dieser Betrag verteilt sich auf neun Bundesländer. Die niedrigste Gewährleistung in Höhe von 5 Millionen DM erhält Bremen, die höchste in Höhe von 80 Millionen das Land Bayern.

Die Förderung der Errichtung oder Erweiterung von gewerblichen Produktionsbetrieben durch Zuschüsse ist nach Schwerpunkten (von A bis E) gestaffelt. Sie kann bis 25 % der Investitionskosten erreichen. Außerhalb der Schwerpunkte gelegene Betriebe werden nur ausnahmsweise und unter eng begrenzten Voraussetzungen gefördert. Sonderregelungen gelten für Fremdenverkehrsbetriebe und für die Umstellung und grundlegende Rationalisierung von gewerblichen Betrieben.

Zum Ausbau der Infrastruktur werden als Träger der Maßnahme vorzugsweise Gemeinden und Gemeindeverbände durch Investitionszuschüsse gefördert. Diese Maßnahmen betreffen die Erschließung von Industriegelände, den Ausbau von Verkehrsverbindungen, Anlagen der Energieversorgung, der Wasserversorgung und der Abfallbeseitigung, öffentliche Einrichtungen des Fremdenverkehrs und schließlich Ausbildungsstätten.

Im Mittelpunkt des Rahmenplans steht die Darstellung von 21 regionalen Aktionsprogrammen, die hinsichtlich des Aktionsrahmens, ihrer Strukturdaten, der Entwicklungsziele für die gewerbliche Wirtschaft im Planungszeitraum (Schaffung neuer und Sicherung vorhandener Arbeitsplätze, räumliche Schwerpunkte der Förderung) näher dargestellt werden.

Insgesamt werden in 312 Schwerpunktornten im Planungszeitraum von 1973 bis 1976 jährlich durchschnittlich etwa 115 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 60 000 bestehende Arbeitsplätze gesichert werden. Zur Erreichung dieses Zieles ist die Förderung gewerblicher Investitionen mit einem Gesamtvolumen von jährlich rund 3,7 Milliarden geplant. Das jährliche Investitionsvolumen für die Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur wird etwa je 0,6 Milliarden DM kosten. Das verplanbare Mittelvolumen beträgt 1973 532 Millionen DM. Von den 532 Millionen entfallen rund 145 Millionen DM auf das Zonenrandgebiet, 100 Millionen DM auf das Sonderprogramm Saarland-Westpfalz sowie rund 187 Millionen DM auf die übrigen Fördergebiete.

Ausdrücklich wird im zweiten Rahmenplan auf die Erfahrungen mit dem ersten Rahmenplan hingewiesen, dessen Verbesserungsbedürftigkeit erkannt worden ist. Insbesondere wurden dem Unterausschuß Aufträge zur Fortentwicklung der Rahmenplanung erteilt. Er sollte

- die Neuabgrenzung der Fördergebiete der Gemeinschaftsaufgabe vorbereiten
- ein Methode zur Vereinheitlichung der Auswahl von Schwerpunktornten entwickeln
- einheitliche Maßstäbe für die Ermittlung von Arbeitsplatzdefiziten in den Fördergebieten entwickeln
- überprüfen, ob die Verteilung der Bundesmittel auf die Länder den gegenwärtigen und künftigen regionalpolitischen Notwendigkeiten hinreichend Rechnung trägt
- beschleunigt ein praktikables Verfahren zur Kontrolle der regionalpolitischen Erfolge entwickeln.

Da der Unterausschuß angesichts der Schwierigkeiten der Materie bis zur Verabschiedung des zweiten Rahmenplans noch keine greifbaren Ergebnisse vorlegen konnte, wurde der Rahmen des ersten Rahmenplans

grundsätzlich für den zweiten Rahmenplan für den Zeitraum 1973 bis 1976 übernommen. Erst im dritten Rahmenplan soll dann, entsprechend den gesetzlichen Vorschriften, auf einen fünfjährigen Planungszeitraum übergegangen werden^{25a}.

Die wirtschaftlichen Erfolge der Maßnahmen aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind unbestritten. Allerdings ist es bis heute noch nicht gelungen, wissenschaftlich haltbare Kriterien zu entwickeln, aufgrund deren noch gezielter und erfolgreicher gefördert werden könnte. Es ist sicher nicht der Weisheit letzter Schluß, daß sich die Förderungsgebiete nach den Stadt- und Landkreisgrenzen und nicht nach den wirtschaftlichen Verflechtungsräumen richten. Die geplante Abgrenzung nach dem Einkommenrückstand und Arbeitsmarktregionen, die durch eine Auswertung der Pendlerstatistik ermittelt werden, wird aber wahrscheinlich bereits für den nächsten Rahmenplan eine Verbesserung bringen. (Das Investitionszulagengesetz spricht in seinem neuen § 3 Abs. 1 Ziff. 3 nur noch von „Gebieten“ und setzt sich damit über die kommunalen Grenzen hinweg.) Auch scheint das Vergabeverfahren noch Rationalisierungsbedürftig zu sein. Ob es tunlich ist, Investitionen der gewerblichen Wirtschaft bis zu 25 % zu unterstützen und statt dessen Infrastrukturmaßnahmen zu vernachlässigen, kann hier nicht entschieden werden. Verfassungsrechtlich ist anzumerken, daß die Aufstellung der Rahmenpläne durch Bundes- und Landesregierungen de facto zu einer weitgehenden Ausschaltung der Parlamente führt, deren Machtverlust durch gezielte Informationen im frühen Stadium des Planungsverfahrens ausgeglichen werden sollte²⁶.

Abgesehen von den grundsätzlichen Einwänden gegen das Institut der Gemeinschaftsaufgabe, auf die hier nicht näher eingegangen werden kann²⁷, ist der wichtigste Einwand gegen die Regionalpolitik in der BRD darin begründet, daß das komplizierte und im ganzen ausgewogene Förderungssystem zwischen Bund und Ländern durch eigene Förderungsprogramme der Länder unterlaufen werden kann. Die Mittel, die von den Bundesländern im Alleingang geleistet werden, übertreffen vielfach die im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ aufgewendeten.

Die in den Anfängen steckende regionale Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften wird nur dann möglich sein, wenn die Entschei-

^{25a} Der nach Drucklegung erschienene dritte Rahmenplan (BT-Drucks. VII 1769) umfaßt die Jahre 1974 bis 1977.

²⁶ Vgl. *Frowein*, aaO (s. Anm. 13), S. 24 ff.

²⁷ Vgl. den Vorschlag der Enquête-Kommission für eine Verbundplanung von Bund und Ländern. Bericht hierzu von *Sandtner*, Ein Jahr Enquête-Kommission Verfassungsreform, DVBl. 1972, S. 324 ff.

dungsträger in der BRD und in den übrigen Mitgliedstaaten koordiniert werden können²⁸.

Um so bedauerlicher ist es, daß in der Begründung zur Novellierung des Investitionszulagengesetzes jeder Bezug zur regionalpolitischen Entwicklung in den Nachbarstaaten und in den Europäischen Gemeinschaften fehlt.

C. Zusammenfassung

Als das Hauptziel der regionalen Wirtschaftspolitik in der BRD wird eine optimale regionale Wirtschaftsstruktur und die Nutzung aller Produktionsfaktoren für das allgemeine Wirtschaftswachstum angesehen. Abgekürzt wird Regionalpolitik auch als Wachstumspolitik definiert. Im Gegensatz zur globalen Wirtschaftspolitik versteht sich Regionalpolitik als bewußte Beeinflussung der Relationen ökonomischer Größen im Raum. Die Bezugsgröße Raum macht die Abstimmung mit der Raumordnungspolitik erforderlich, deren primäre Zielsetzung in der von der Verfassung vorgezeichneten Herstellung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse besteht. Da sich beide Zielsetzungen überschneiden können, soll bei Zielkonflikten die Interessenlage gegeneinander abgewogen werden.

Eine bewußte Regionalpolitik hat sich in der BRD aus den punktuellen Notstandsprogrammen der Nachkriegsjahre über ein allgemeines Gießkannenprinzip bis zu einem Schwerpunktkonzept entwickelt. Die Besonderheit der deutschen Bundesstaatlichkeit, nämlich die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern nach Materien und Funktionen, erwies sich bald als Hemmschuh einer wirksamen Regionalpolitik und ließ neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern entstehen, die inzwischen verfassungsrechtlich abgesichert sind. Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG) wirken Bund und Länder in einem gemeinsamen Planungsausschuß zusammen, in dem faktisch vom Bund die Steuerungsfunktion übernommen wurde. Darüber hinaus kann der Bund seinen Einfluß durch Finanzhilfen an die Länder geltend machen. Deren besonders bedeutsame Investitionen dürfen vom Bund nämlich dann unterstützt werden, wenn dies zur Abwehrung einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums erforderlich scheint (Art. 104 a Abs. 4 GG).

²⁸ Vgl. die Vorschläge der Kommission vom 26. Mai 1971 und *Wäldchen*, Stand und Perspektiven der Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften, Der Landkreis 1972, S. 18 ff.

Die Maßnahmen der regionalen Wirtschaftsförderung bestehen vor allem in der Gewährung von Investitionsanreizen für die Neuansiedlung, Erweiterung und Umstellung gewerblicher Produktionsbetriebe und in der Verbesserung der Infrastruktur. Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen hierfür sind das Investitionszulagengesetz und das Gesetz zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur. Nach ersterem kann für volkswirtschaftlich besonders förderungswürdige Vorhaben ein Zuschuß bis zu 7,5 % gewährt werden, während das letztere als Grundlage der Rahmenpläne bedeutsam ist. In den Rahmenplänen, die sich auf einen Zeitraum von jeweils fünf Jahren erstrecken, sind die Fördergebiete abgegrenzt (z. Zt. etwa 60 % der Fläche des Bundesgebiets), für jedes Gebiet werden Entwicklungsziele mit Angabe der zu schaffenden oder zu sichernden Arbeitsplätze formuliert. Für den Planungszeitraum 1973 bis 1976 sollen in den Fördergebieten jährlich durchschnittlich rund 115 000 neue Arbeitsplätze geschaffen und rund 60 000 Arbeitsplätze gesichert werden. Zur Erreichung dieses Ziels sollen allein aufgrund des Gesetzes zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur Investitionen mit einem jährlichen Gesamtvolumen von 3,7 Milliarden gefördert werden.

Im ganzen gesehen sind die neugeschaffenen Rechtsgrundlagen für eine wirksame Regionalpolitik in der BRD ausreichend. Inwieweit sie sich auf Kosten der politischen Potenz der Länder auswirken werden, läßt sich im gegenwärtigen Stadium noch nicht absehen. Bedenklich scheint eher, daß die Gemeinschaftsaufgaben gegenüber den Ländern keine Sperrwirkung entfalten mit der Folge, daß durch Maßnahmen der Länder das ohnehin verwässerte Schwerpunktprinzip noch weitergehend durchbrochen wird.

Die Schwächen der Regionalpolitik der BRD liegen vor allem in der unzureichenden Koordinierung von Bund, Ländern und Gemeinden. Außerdem fehlen klare Kriterien für die Abgrenzung der Fördergebiete, die sich meistens noch an den Kreisgrenzen und nicht an den wirtschaftlichen Verflechtungsgebieten orientieren. Andererseits sind die Erfolge der Regionalpolitik in der BRD insbesondere seit Beginn der Schwerpunktförderung nicht zu übersehen. Allerdings läßt sich bis heute noch nicht klar unterscheiden, was als Folge der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung anzusehen und was der Regionalpolitik zuzurechnen ist.

Summary

The main purpose of regional economic policy in the Federal Republic of Germany is thought to be the creation of an optimum regional economic structure and the utilization of all production factors toward a general economic

growth. Regional policy may also, in abbreviated fashion, be defined as policy of growth. Unlike a global economic policy, regional policy is considered to require conscious efforts to influence the relationship between various economic quantities existing in a given area. "Area" as a reference factor necessitates reconciliation with the requirements of regulative area policy whose primary purpose consists in the general establishment of uniform living conditions as prescribed by the Constitution. Since these two purposes may, in some cases, overlap, a careful balancing of any conflicting interests is required.

In the FRG, a conscious regional policy has evolved, beginning with the isolated emergency relief programs of the post-war years which were succeeded by generally haphazardly applied programs, down to the present new concept of centralized programs. The particular nature of German federalism, i. e. the division of competences between Federal and State Governments according to subject matter and functions, soon proved to be an inhibiting factor in the implementation of an effective regional policy and thus led to the development of new forms of cooperation between the Federal Government and the States. These new forms have, by now, been made to conform to the requirements of Constitutional Law. Federal and States' Governments work together in a Joint Planning Committee in the pursuit of the joint task entitled "Improvement of the Regional Economic Structure" (Art. 91 a, Par. 1, No. 2 of the Federal Statute). The controlling function in this committee has, in effect, been assumed by the Federal Government, which is also in a position to exert its influence by means of financial assistance payments to the States. Such payments, made in support of particularly significant states' investments, may be extended by the Federal Government, if considered necessary as a protective measure to correct disturbances in the overall economic balance, to adjust dissimilarities in economic power within the territory of the FRG, or to stimulate economic growth (Art. 104 a, Par. 4 of the Federal Statute).

The measures taken to promote regional economies mainly consist of the granting of investment incentives toward the initial establishment, the extension, and the conversion of manufacturing facilities, as well as of improving the infrastructure. The legal basis for these measures is primarily furnished by the Investment Allowance Act and by the statute providing for the improvement of regional economic structure. The former permits a subsidy of up to 7,5 % for projects of particular political economic merit, while the latter is significant in that it serves as the foundation for the Basic Economic Plans. These Basic Plans, extending over a period of five years at a time, demarcate the areas of economic stimulation (at present, they comprise approx. 60 % of the area of the FRG); development objectives are defined for each area, including the number of jobs to be created or secured. For the planning period 1973-1976 an annual average of approx. 115.000 new jobs are to be created, while an annual average of prox. 60.000 existing jobs are to be secured. In order to achieve this goal, investments amounting to annual total of DM 3,7 billion are to be stimulated solely by means of the Statute providing for the improvement of regional economic structure.

On the whole, the newly-created legal foundations for an effective regional policy in the FRG are sufficient. It cannot now be determined, however, to what extent they may impinge upon the political strength of the States. Cause for concern possibly lies in the fact that the Joint Tasks have no inhibiting or blocking effect with respect to the States. This means that the principle of centralized programs, diluted as it is already, is further violated by any measures taken independently by the States.

The weakness of the regional policy of the FRG are due, above all, to the still inadequate coordination between Federal, State and local community governments. There is, moreover, an absence of clear criteria for fixing the boundary lines of the areas to be stimulated. These lines, instead of demarcating areas of economic interdependency, mostly still coincide with local political boundaries. Yet, the benefits of a regional policy in the FRG are obvious, particularly since the inception of centralized stimulation programs. No clear distinction, however, can as yet be made between the effects of the general economic development and those due to regional policy.

Resumen

En la República Federal de Alemania (RFA) son considerados como objetivo principal de la política económica regional una estructura económica regional óptima y el aprovechamiento de todos los factores de producción para el crecimiento económico. Resumidamente se define a la política regional también como política de crecimiento. Al contrario que la política económica global la política regional se entiende como influenciación premeditada de las relaciones de las magnitudes económicas en el espacio. La magnitud de referencia «espacio» hace necesaria la armonización con la política de ordenación del territorio, cuyo objetivo primario consiste en el establecimiento de condiciones uniformes de vida previsto por la Constitución. Dado que ambos objetivos pueden interferirse, en caso de conflictos han de ponderarse recíprocamente los intereses en juego.

Una consciente política regional se ha desarrollado en la RFA desde los programas circunstanciales de necesidad de los años de la postguerra hasta una concepción de centros de gravedad después de pasar por un principio general de actuación indiscriminada. La peculiaridad del carácter federal del Estado alemán, concretamente la distribución de competencias entre Federación („Bund“) y Estados miembros („Länder“) según materias y funciones, se manifestó pronto como freno de una eficaz política regional e hizo surgir nuevas formas de colaboración entre „Bund“ y „Länder“ que han sido aseguradas, entre tanto, jurídico-constitucionalmente. „Bund“ y „Länder“ colaboran en el marco de la tarea comunitaria de la «mejora de la estructura económica regional» (art. 91 a, ap. 1, núm. 2, Ley Fundamental) en una comisión conjunta de planificación en la que prácticamente la función de gobierno ha sido asumida

por el „Bund“. Por encima de ello, el „Bund“ puede hacer valer su influencia a través de ayudas financieras a los „Länder“. Las inversiones especialmente importantes de estos pueden ser concretamente apoyadas por el „Bund“, si esto se presenta necesario para contrarrestar una alteración del equilibrio económico general, compensar las desigualdades de capacidad económica dentro del territorio federal o para promover el crecimiento económico (art. 104 a, ap. 4, Ley Fundamental).

Las medidas de fomento económico a nivel regional consisten sobre todo en la creación de acicates de inversión para el nuevo establecimiento, ampliación y cambio de actividad en las unidades de producción industrial y en la mejora de la infraestructura. Los más importantes fundamentos jurídicos en este sentido los integran la Ley sobre primas a la inversión y la Ley sobre mejora de la estructura económica regional. Según la primera puede ser otorgada una subvención de hasta el 7,5 % para proyectos particularmente dignos de fomento desde el punto de vista de la economía nacional, mientras que la última es relevante como fundamento de los planes de bases. En estos planes de bases, que se extienden a un lapso temporal de cinco años en cada caso se delimitan las zonas a fomentar (en la actualidad un 60 % del territorio federal, aproximadamente), siendo formulados para cada zona objetivos de desarrollo con indicación de los puestos de trabajo que se han de crear o asegurar. Para la etapa planificadora 1973-1976 se ha de crear anualmente alrededor de 115.000 nuevos puestos de trabajo y asegurar unos 60.000 en las zonas a fomentar. Para alcanzar este objetivo, y sólo en virtud de la Ley sobre mejora de la estructura económica regional, se han de fomentar inversiones con un volumen global anual de 3,7 miles de millones de marcos.

Desde una perspectiva global, los recientemente creados fundamentos jurídicos son suficientes para una eficaz política regional en la RFA. Hasta qué punto su virtualidad correrá a cargo de la potencia política de los „Länder“ es una cuestión que en el actual estadio aún no se puede discernir. Lo que parece grave es más bien que las tareas comunitarias no desplieguen ninguna eficacia limitativa frente a los „Länder“, con la consecuencia de que el de todos modos minado principio de los centros de gravedad siga siendo ampliamente infringido por los „Länder“.

Las debilidades de la política regional de la RFA residen sobre todo en la insuficiente coordinación entre „Bund“, „Länder“ y municipios. Faltan además, criterios claros para la delimitación de las zonas a fomentar, que se orientan todavía primordialmente en las demarcaciones de los distritos („Kreise“) y no en zonas económicamente interdependientes. Por otra parte no han de pasarse por alto los éxitos de la política regional en la RFA desde el cominzo del fomento según centros de gravedad. Por lo demás no se puede aún discernir qué se debe considerar consecuencia del desarrollo económico general y qué ha de atribuirse a la política regional.