

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 572

Zonenrandförderung

Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen
und Perspektiven

Von

Wilfried Berg



Duncker & Humblot · Berlin

WILFRIED BERG

Zonenrandförderung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 572

Zonenrandförderung

Verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche Grundlagen
und Perspektiven

Von

Prof. Dr. Wilfried Berg
Bayreuth



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Berg, Wilfried:

Zonenrandförderung: verfassungs- und gemeinschaftsrechtliche
Grundlagen und Perspektiven / von Wilfried Berg. – Berlin:

Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 572)

ISBN 3-428-06775-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-06775-4

Inhalt

A. Einführung	9
I. Aufgabenstellung	11
II. Übersicht über den Gang der Untersuchung	14
B. Zur Situation der Zonenrandförderung	15
I. Ausgangslage und gegenwärtige Situation des Zonenrandgebiets	15
II. Veränderung der Rahmenbedingungen in der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf die Zonenrandförderung	19
1. Subventionsabbau	20
2. Strukturwandel	22
III. Auswirkungen der Regionalpolitik der EG und der fortschreitenden Integration	25
1. Regionalpolitische Ziele und Maßnahmen der EG	26
2. Ökonomische Betrachtung der Zonenrandförderung durch die EG	29
3. Verschärfung der Randlage zum 31. 12. 1992	30
IV. Zusammenfassung	32
C. Die wichtigsten Rechtsgrundlagen der Zonenrandförderung - Interpretation und Anwendung	33
I. Ziele der Bestimmungen über die Zonenrandförderung	33
II. Zonenrandförderung im ROG	36
III. Zonenrandförderung nach dem ZRFG	39
IV. Zonenrandförderung nach dem GRW	43
V. Zonenrandförderung im Beihilfenrecht der EG	46

1. Zum Beihilfenbegriff im EG-Recht und zur Funktion der Beihilfenregeln	46
2. EG-Beihilfenkontrolle und nationale Regionalpolitik	49
3. EG-Beihilfenbestimmungen und Zonenrandförderung	51
a) Zonenrandförderung als ein Element der Wirtschaftspolitik?	53
b) Zonenrandförderung als Ausgleich wirtschaftlicher Nachteile?	58
c) Zur Zielkonvergenz der Beihilfenbestimmungen des EWGV und der Zonenrandförderung	62
VI. Zusammenfassung	65
D. Verfassungs- und völkerrechtliche Fundierung des Wiedervereinigungsgebotes - Grundlegung zukunftsorientierter Zonenrandförderung -	68
I. Verfassungsrechtliche Herleitung des Wiedervereinigungsgebotes	71
1. Die Präambel und Art. 146 des Grundgesetzes als Grundlagen des Wiedervereinigungsgebotes	71
2. Folgerungen aus dem verfassungsrechtlichen Wiedervereinigungsgebot	74
a) Rechtspflicht	74
b) Gestaltungsspielraum	76
c) Konkretisierung	76
d) Grenzen	78
3. Die Bedeutung der Grundrechte für das Wiedervereinigungsgebot	80
a) Deutsche Staatsbürgerschaft und Grundrechtsträgerschaft	81
b) Insbesondere: Informationsfreiheit und Selbstbestimmungsrecht	85
II. Wiedervereinigung und Völkerrecht	88
1. Viermächte-Recht und Deutschlandvertrag	89
2. Das Selbstbestimmungsrecht	91
3. Potentielle Auswirkungen einer Wiedervereinigung Deutschlands	95
III. Zusammenfassung	97
E. Wiedervereinigungsgebot und das Recht der EG	99
I. Wiedervereinigungsgebot und Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen	102

1. Grenzen der durch Art. 24 I GG eingeräumten Übertragungskompetenz	103
2. Vorbehalte zugunsten der Wiedervereinigung im Gemeinschaftsrecht	107
a) Protokollerklärung für den Fall der Wiedervereinigung	108
b) Protokoll über den innerdeutschen Handel und die damit zusammenhängenden Fragen	110
c) Wirtschaftsbeihilfen im Hinblick auf die deutsche Teilung	112
d) Sonderregelung zur deutschen Staatsangehörigkeit	113
3. Würdigung	114
II. Wiedervereinigungsgebot und EWG-Vertrag	116
1. Die wirtschaftliche Integration als ursprünglicher Ansatz der EG	116
2. Die eigentliche Zielsetzung der EG	117
a) Frieden	120
b) Freiheit	121
c) Besserung der Lebensbedingungen	125
d) Dezentralisierung	126
III. Das Verhältnis zwischen deutschem Recht und Gemeinschaftsrecht bei der Verwirklichung des Wiedervereinigungsgebotes	128
1. Die EG als Rechtsgemeinschaft mit eigener Rechtsordnung	129
2. Die "deutsche Frage" zugleich als gemeinschaftsrechtliche Frage	131
3. Dezentralisierung und Kooperation	134
IV. Zusammenfassung	138
F. Zonenrandförderung als Instrument der Wiedervereinigung	140
I. Wirtschaftsförderung und Freiheitsentfaltung	142
1. Das Beispiel der westeuropäischen Entwicklung	143
2. Das Beispiel der Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland	146
3. Erfolge der Zonenrandförderung	148
II. Entwicklungsperspektiven einer auf Wiedervereinigung durch freie Selbstbestimmung abzielenden Zonenrandförderung	152
1. Umweltschutz	153

2. Wirtschaftsförderung	154
3. Kommunikation und Kultur	155
III. Zusammenfassung	160
G. Antworten auf die Ausgangsfragen	161
1. Ist die Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich zur Zonenrandförderung verpflichtet?	161
2. Darf die EG Maßnahmen der Zonenrandförderung der Bundesrepublik Deutschland einschränken oder verhindern?	164
3. Ist die EG ihrerseits durch Gemeinschaftsrecht zur Zonenrandförderung verpflichtet?	166
H. Folgerungen	168
I. Zonenrandgebiet als Einheit	168
II. Förderung der Wiedervereinigung und Nachteilsausgleich	168
III. Förderung der europäischen Integration	169
IV. Eigenständigkeit der Zonenrandförderung	169
Literatur	170

A. Einführung

Die Ostgrenze der Bundesrepublik Deutschland ist eine Folge des militärischen Zusammenbruchs des nationalsozialistischen Regimes und des Deutschen Reiches im zweiten Weltkrieg. Aber sie wäre ohne die ideologische Polarisierung der Welt zwischen Ost und West, zwischen pluralistisch-parlamentarischen und volksdemokratischen Regierungssystemen, zwischen Kommunismus und marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnungen nicht entstanden. Die von den Siegermächten festgelegten, durch den Vormarsch der Truppen weitgehend zufällig entstandenen Demarkationslinien waren ursprünglich als vorläufige Verwaltungsgrenzen für die Zuständigkeiten der jeweiligen Besatzungsmacht gedacht gewesen. Im Potsdamer Abkommen vom 2.8.1945 wurde die "wirtschaftliche Einheit" Deutschlands ausdrücklich postuliert ("a single economic unit"). Die Demarkationslinien der amerikanischen, britischen und französischen Besatzungszonen hatten zwar noch Einfluß auf die Zusammensetzung der einzelnen Bundesländer. So war Art. 29 GG in seiner ursprünglichen Fassung dazu bestimmt, "die von den Besatzungsmächten seit 1945 geschaffenen willkürlichen Ländergrenzen zu korrigieren und damit auf einen raschen Vollzug eingestellt" ¹. Aber innerhalb der westlichen Besatzungszonen gab es letztlich - trotz verschiedener "Sonderwege" Frankreichs - gleichartige demokratische und wirtschaftliche Entwicklungen und die Kommunikationsströme konnten schon bald ungehindert fließen. Deshalb konnte sich die Bundesrepublik Deutschland ohne grundlegende innere Neugliederung weiterentwickeln. Durch das 33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 23.8.1976 wurde aus der strikten Verpflichtung zur Neugliederung des Bundesgebietes in Art. 29 I GG eine bloße Ermächtigung. Das Land Baden-Württemberg war 1951 auf der Grundlage des Art. 118 GG gebildet worden; gemäß Art. 23 GG war 1957 der Beitritt des Saarlandes erfolgt. Die sowjetische Besatzungszone hingegen wurde alsbald durch den "Eisernen Vorhang" vom größten Teil

¹ Vgl. *H. Schäfer*, Der Auftrag des Artikels 29 GG - Länder oder Landschaften? 1970, S. 16. - Insgesamt läßt sich sagen, daß die Bevölkerungszahlen in den Zonen und die Wirtschaftskraft unterschiedlich verteilt waren; "die Zonengrenzen verliefen quer zu den ökonomischen Bedürfnissen", vgl. *M. Stolleis*, Besatzungsherrschaft und Wiederaufbau deutscher Staatlichkeit 1945 bis 1949, 1987, § 5 Rn. 44.

Deutschlands hermetisch abgeriegelt². Der Eiserner Vorhang trennt - mitten in Deutschland, mitten in Europa - zwei Welten voneinander. Diese Grenze ist mit keiner anderen Grenze vergleichbar.

Ebenso unvergleichlich ist die Situation des Grenzlandes entlang dieser Trennungslinie. Zerschnitten sind hier Eisenbahnlinien und Autostraßen, Berge, Täler und Flüsse, dicht besiedelte Industriestandorte, landwirtschaftlich genutzte Flächen und Erholungsgebiete, landsmannschaftliche Verbindungen, kulturelle und wirtschaftliche Einzugs- und Austauschregionen. Anders als in normalen Grenzgebieten haben sich die Menschen hier seit Generationen nicht im Bewußtsein einer Grenze angesiedelt, sondern im Bewußtsein einer Zentrallage, im Bewußtsein umfassender Kommunikationsmöglichkeiten. Dies und der Umstand gleichmäßigen Abgeschnittenseins sind die einzigen Gemeinsamkeiten, der einzige gemeinsame Nenner zwischen Flensburg und Kiel, Lübeck und Lüneburg, Wolfsburg und Göttingen, Fulda, Coburg, Hof, Bayreuth und Passau: Es ist die Lage innerhalb eines 40 km breiten Gebietsstreifens westlich der 2133 km langen Grenzlinie zur Ostsee, zur DDR und zur CSSR³. Die Zufälligkeit einer Momentaufnahme hat rund 7 Millionen Menschen von der Schleswig-Holsteinischen Ostseeküste bis zur Grenze der CSSR im Zonenrandgebiet zusammengefaßt, in dem plötzlich nahezu alle Kontakte historisch gewachsener Lebensbeziehungen nach Osten zu beendet waren.

² Dazu, zum Inhalt und zur Begründung der Verordnung des Ministerrates der DDR vom 26.5.1952 über Kontrollstreifen, Schutzstreifen und Sperrzonen siehe *Butz*, Rechtsfragen der Zonenrandförderung, 1980, S. 4 f. Siehe im übrigen: *Göttinger Arbeitskreis für Ost-West-Fragen* (Hrsg.), Die Deutschlandfrage und die Anfänge des Ost-West-Konflikts 1945 bis 1949, 1984. - Wenn BVerfGE 36, 1 (26) formuliert, bei der Grenze zur DDR handele es sich um eine "staatsrechtliche Grenze ... ähnlich denen, die zwischen den Ländern der Bundesrepublik Deutschland verlaufen", so soll damit nur auf die Fortexistenz des Staates "Deutschland als Ganzes" hingewiesen werden; die DDR ist also kein Ausland. Über die reale Bedeutung dieser Grenze wird damit nichts ausgesagt. Zur Kritik an dieser Formulierung des BVerfG siehe nur *R. Bernhardt*, VVDStRL 38 (1980), S. 34.

³ Das Gebiet des Zonenrandes im Rechtssinne wird durch die Anlage zu § 9 ZRFG bestimmt, wonach nur die darin aufgezählten Land- und Stadtkreise zum Zonenrandgebiet gehören. Die Abgrenzung selbst erfolgt nach dem Kriterium, daß alle diejenigen Kreise in das Zonenrandgebiet einbezogen wurden, "die mit mehr als 50 % ihrer Fläche oder ihrer Bevölkerung nicht weiter als 40 km von der Demarkationslinie zur DDR bzw. der Grenze zur CSSR" entfernt lagen (so die amtliche Begründung zu § 9 ZRFG, BT Drs VI/1548, S. 9).

I. Aufgabenstellung

Die staatliche Reaktion auf die Standort-Herausforderung dieser Abrißkante des Ostblocks, der räumlichen Nähe ohne Nachbarschaft und der Trennungslinie in Deutschland war im wesentlichen ökonomischer Art. Im Laufe der Jahre wurden - ausgehend von einem besonderen Fonds "zur Sanierung von Notstandsgebieten" - zahlreiche Maßnahmen im Bereich der Regionalförderung ergriffen, die im regional- und wirtschaftswissenschaftlichen Schrifttum ausführlich dargestellt worden sind ⁴. Die Probleme des Zonenrandgebietes sind aber keineswegs nur ökonomischer Art. Vor allem muß berücksichtigt werden, daß die Ursachen für die Probleme des Zonenrandgebietes letztlich nicht im ökonomischen Bereich liegen, sondern in *politischen und rechtlichen Konstellationen* zu finden sind. Insbesondere die rechtlichen Fundamente der Zonenrandförderung sind bislang zu wenig herausgearbeitet worden ⁵. Die vorgelegte Arbeit hat sich die Aufgabe gestellt, den hier entstandenen Nachholbedarf soweit wie möglich zu befriedigen und dabei zugleich den Blick auf Zukunftsperspektiven zu öffnen, deren Entwicklung in den anzuwendenden verfassungs-, völker- und europarechtlichen Normen angelegt ist. Sicherlich kann ein "gut geführtes Rechtsargument" auch politisch von beträchtlichem Nutzen sein, da es "verhindern hilft, daß sich eine bloße faktische Lage zur Rechtsposition verfestigt" ⁶. Aber mehr noch muß es darum gehen, das Recht als solches wirken zu lassen:

"Gerade in Zeiten, die mit politisch unlösbaren Fragen konfrontiert waren - der gesplante Glaube, das ohnmächtige Reich, die verspätete Nation - wuchs bei uns das Vertrauen in die rationalisierende, die beruhigende und befriedigende Macht des Rechts" ⁷.

⁴ Vgl. nur die Arbeiten von *Angerer* (1984); *Asmacher/Schalk/Thoss* (1987); *Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz* (Stand 1987); *Dannhorn* (1987); von *Drygalski*, DVBl 1986, 812 f.; *Fischer, Heyde, Söffing* und *Teyssen*, in: *Eberstein* (ab 1971); *J. Maier* (1987); *A. Rieger* (1982); *G. Rüter* (1987); *Spannowsky* (1987). Siehe auch die 1984 herausgegebene Darstellung der *Arbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern des Zonenrandgebietes* über "Zentrale Fragen und Perspektiven der Zonenrandförderung - Eine Situationsanalyse und Empfehlung für die weitere Entwicklung".

⁵ Ausnahmen machen insoweit die Arbeiten von *Butz* (Fn. 2) und - in einem größeren Zusammenhang - von *Püttner/Spannowsky* (1986).

⁶ Vgl. *Blumenwitz*, Die Überwindung der europäischen Teilung und die deutsche Frage, 1986, S. 9.

⁷ So *Hans Maier*, Recht und Politik, Festvortrag anlässlich der Eröffnung des 57. Deutschen Juristentages Mainz 1988, Sitzungsbericht H, S. 40 f.