

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 520

**Der Handlungsspielraum
und die Grenzen der regionalen
Wirtschaftsförderung des Bundes**

Von

Willy Spannowsky



Duncker & Humblot · Berlin

WILLY SPANNOWSKY

**Der Handlungsspielraum und die Grenzen
der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 520

Der Handlungsspielraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes

Von

Dr. Willy Spannowsky



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Spannowsky, Willy:

Der Handlungsspielraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes / von Willy Spannowsky. – Berlin: Duncker u. Humblot, 1987.

(Schriften zum Öffentlichen Recht; Bd. 520)

ISBN 3-428-06280-9

NE: GT

D 21

Alle Rechte vorbehalten

© 1987 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06280-9

Vorwort

Nach der Veränderung der Rahmenbedingungen der regionalen Wirtschaftsförderung und dem zunehmenden Druck der EG-Wettbewerbspolitik auf die Regionalpolitik des Bundes und insbesondere der Länder stellen sich im Zusammenhang mit der Neuorientierung der Regionalpolitik interessante rechtliche Fragen, deren Beantwortung auf die zukünftige Entwicklung der regionalen Wirtschaftsförderung Einfluß haben. Die hiermit vorgelegte Dissertation will zur Ausleuchtung und Klärung der anstehenden Fragen beitragen. Sie steht im Zusammenhang mit der Studie von Püttner / Spannowsky, Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, 1986, die in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft für regionale Strukturverbesserung erarbeitet wurde.

Für die wertvollen und freundlichen Anregungen, die mir mein verehrter Lehrer Herr Prof. Dr. Günter Püttner gab, bedanke ich mich herzlich.

Metzingen, im Februar 1987

Willy Spannowsky

Inhaltsverzeichnis

| | |
|-------------------|----|
| Einleitung | 13 |
|-------------------|----|

Kapitel I

Die regionale Wirtschaftsförderung und ihre Problematik heute

| | |
|---|----|
| A. <i>Einführender Überblick über die bundesdeutsche regionale Wirtschaftsförderung</i> | 17 |
| I. Regionale Wirtschaftsförderung und Regionalpolitik | 17 |
| II. Einordnung der regionalen Wirtschaftsförderung in das System der staatlichen Wirtschaftsförderung | 18 |
| III. Das Verhältnis von Raumordnungs- und regionaler Wirtschaftspolitik | 19 |
| IV. Abgrenzung der regionalen von der sektoralen Wirtschaftsförderung | 20 |
| V. Abgrenzung der regionalen Wirtschaftsförderung von der Globalsteuerung | 21 |
| VI. Die Aufgaben der regionalen Wirtschaftsförderung | 22 |
| 1. Das durch räumliche Problemkategorien gekennzeichnete Aufgabenfeld | 22 |
| 2. Zielsetzung | 23 |
| VII. Überblick über die regionalpolitischen Förderungsinstrumente | 25 |
| VIII. Überblick über die wichtigsten Prinzipien der regionalen Wirtschaftsförderung | 25 |
| IX. Abgrenzung der Fördergebiete | 26 |
| X. Mittel des finanziellen wirtschaftsfördernden Interventionismus | 27 |
| 1. Wirtschaftssubventionen | 27 |
| 2. Andere Formen der Wirtschaftsförderung | 32 |
| 3. Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und Finanzhilfen | 33 |
| B. <i>Problemstellung</i> | 34 |
| I. Neuorientierung der bundesdeutschen Regionalpolitik | 34 |
| II. Europäische Einwirkung auf die bundesdeutsche Regionalpolitik | 41 |
| III. Korrelation von Recht und Politik | 43 |

| | |
|--|----|
| IV. Die gegenseitige Abhängigkeit von Rechts- und Wirtschaftswissenschaften | 45 |
| V. Die mit den Rechtsgrundlagen der regionalen Wirtschaftsförderung zusammenhängenden Rechtsfragen | 47 |

Kapitel II

Der Handlungsspielraum bundesdeutscher Regionalpolitik im Spannungsfeld von Föderalismus und Gerechtigkeit im Bundesstaat

| | |
|---|-----|
| <i>A. Fehlentwicklungen im Bund-Länder-Verhältnis und Korrekturbemühungen</i> | 50 |
| I. Verteilungsgerechtigkeit und Föderalismus im Konflikt | 50 |
| II. Rechtliche Fehlentwicklungen als Anzeichen für eine systemwidrige Verteilung der Gewichte zwischen Bund und Ländern | 54 |
| 1. Das Investitionszulagengesetz (InvZulG) auf verfassungsrechtlich schwankendem Boden? | 54 |
| 2. Hat die rechtliche Einordnung des InvZulG als direkte Subvention kompetenzrechtliche Konsequenzen? | 59 |
| 3. Die Stellung und Bedeutung des Art. 91a GG im Kompetenzgefüge des GG | 60 |
| a) Die allgemeine Bedeutung des Art. 91a GG für das Bund-Länder-Verhältnis | 60 |
| b) Die in Art. 91a GG vorgenommene und zugrundegelegte Zuständigkeitsverteilung | 62 |
| c) Sperrwirkung des Art. 91a GG für die regionalpolitische Leistungssubventionierung des Bundes außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe? | 64 |
| d) Kollision zwischen Art. 91a GG und Art. 105 II GG bei steuerinterventionistischer Regionalförderung | 71 |
| III. Analyse der Gewichtsverteilung zwischen Bund und Ländern im Bundesstaat | 73 |
| 1. Die faktische unitarische Entwicklung und ihre Folgen | 73 |
| 2. Die Möglichkeiten und Realisierungschancen einer alternativen Förderungsstrategie im Rahmen autonomer Landesförderung | 78 |
| IV. Die Notwendigkeit und die Chance der Rückkehr zu einer stärker föderativ geprägten regionalen Wirtschaftsförderung | 84 |
| 1. Ergebnisse der Analyse betreffend das rechtliche Ordnungssystem der regionalen Wirtschaftsförderung | 84 |
| 2. Die unitarische Parallelentwicklung im Verhältnis zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten | 88 |
| V. Modellvorstellungen im Hinblick auf eine mehr föderative regionalpolitische Aufgabenwahrnehmung | 93 |
| <i>B. Die die regionalpolitische Gestaltungsbefugnis begrenzenden Kriterien</i> | 100 |
| I. Die Bedeutung des Art. 109 II i. V. mit § 1 StabG für regionalpolitische Förderungsmaßnahmen | 100 |

- II. Die Intensität der Bindung der verpflichteten Organe 102
- III. Die Verrechtlichung des ökonomischen Zielsystems durch § 1 StabG . 104
- IV. Die Systeminkonformität als handlungsspielraumverengendes Kriterium 106
 - 1. Die begrenzende Wirkung des Kriteriums der Systeminkonformität 106
 - 2. Rechtliche Beurteilung der Geeignetheit und judicial self-restraint . 108
 - 3. Die anlässlich der Neuorientierung der Regionalpolitik aufgetretenen Fragen 110
- V. Verfassungsrang und normative Kraft des Ausgleichsziels 114
- VI. Art. 3 I GG i. V. mit der Systeminkonformität als Schranke der regionalen Wirtschaftsförderung 121
 - 1. Bedeutung des Art. 3 I GG im Rahmen des Konkurrentenschutzes . 121
 - 2. Aktuelle Fragen bezüglich des Art. 3 I GG im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung 125
 - 3. Das Kriterium der Systemgerechtigkeit 126
 - 4. Das Kriterium der Systemgerechtigkeit und das Prinzip der Typisierung 129
 - 5. Konsequenzen für den Konkurrentenschutz 130

Kapitel III

Probleme der rechtstechnischen Ausgestaltung des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und des Investitionszulagengesetzes (InvZulG)

- A. *Problemstellung* 133
- B. *Einfluß der beihilfenaufsichtsrechtlichen Vorgaben der EG-Kommission auf die Problemstellung* 137
- C. *Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)* 140
 - I. Die Schritte der Entwicklung einer länderübergreifenden Regionalplanung 140
 - II. Die normativen Grundlagen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 140
 - III. Der Rahmenplan 144
 - 1. Die Aufstellung des Rahmenplans 144
 - 2. Die Rechtsnatur des Rahmenplans 145
 - 3. Der Inhalt des Rahmenplans 147
 - a) Angaben über das Förderungsvolumen 147
 - b) Die Abgrenzung der Fördergebiete 148
 - c) Konkretisierung der Förderungsziele und -maßnahmen 148

| | |
|--|------------|
| d) Die Festsetzungen der Förderungsintensität und das Schwerpunktprinzip | 149 |
| e) Das Prinzip des Primäreffekts | |
| IV. Die Erfolgskontrolle | 155 |
| V. Rechtliche Veränderungen im Zusammenhang mit der Neuorientierung der Regionalpolitik | 157 |
| <i>D. Das Investitionszulagengesetz 1986</i> | <i>159</i> |
| I. Allgemeines über die Regionalzulage i. S. der §§ 1-3 InvZulG | 159 |
| II. Die Anspruchsvoraussetzungen nach § 2 I i. V. mit § 1 InvZulG | 160 |
| 1. Die Anspruchsberechtigten | 160 |
| 2. Die Förderungsvoraussetzungen | 162 |
| 3. Der Kreis der Förderungsobjekte | 162 |
| 4. Die begünstigten Vorhaben | 163 |
| 5. Die förderungsbedürftigen Gebiete | 163 |
| 6. Die besondere Förderungswürdigkeit eines Investitionsvorhabens | 164 |
| <i>E. Unterschiede und Zusammenhänge zwischen dem GRW und dem InvZulG bezüglich der Förderungsvoraussetzungen</i> | <i>166</i> |
| I. Die Unterschiede | 166 |
| II. Die Zusammenhänge | 167 |
| <i>F. Geltung und Reichweite des Gesetzesvorbehalts im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung</i> | <i>168</i> |
| I. Nur ein juristischer Theorienstreit? | 168 |
| II. Wesentlichkeitslehre und rechtsstaatliches Bestimmtheitsgebot | 170 |
| III. Erstreckung des allgemeinen Gesetzesvorbehalts auf die regionale Wirtschaftsförderung | 177 |
| IV. Die Reichweite des Parlamentsvorbehalts bezüglich des GRW und des InvZulG | 181 |
| 1. Ist die Fördergebietsabgrenzung als Bestandteil der Planung der Exekutive vorbehalten? | 182 |
| 2. Die Bedeutung der Fördergebietsauswahl für das menschliche Zusammenleben im sozialen und demokratischen Rechtsstaat | 186 |
| V. Negative Eingrenzung der Reichweite des Parlamentsvorbehalts | 188 |
| <i>G. Die Problematik der dynamischen Verweisungen auf den Rahmenplan</i> | <i>197</i> |
| I. Die allgemeine Problematik der dynamischen Verweisung | 197 |
| II. Die Verweisungen auf den Rahmenplan | 200 |
| III. Der Stand der Diskussion | 202 |
| IV. Die dynamischen Verweisungen im einzelnen | 205 |

| | |
|---|------------|
| 1. Die dynamischen Verweisungen auf den Rahmenplan bezüglich der Festsetzung der Schwerpunkttore, der Förderungshöchstsätze und der durchschnittlichen Investitionskosten pro gefördertem Arbeitsplatz (§ 2 II S. 1 Nr. 1a, b und Nr. 6, IV InvZulG 1986) | 205 |
| 2. Die dynamischen Verweisungen auf den Rahmenplan bezüglich der Fördergebietsabgrenzung (§ 5 Nr. 1 i. V. mit § 1 II Nr. 1 und Nr. 2 GRW; §§ 3 I Nr. 3 a, b, III InvZulG 1986) | 208 |
| Ergebnis in Thesen | 211 |
| Literaturverzeichnis | 217 |

Einleitung

Die Wahl des Themas „Der Handlungsspielraum und die Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes“ wurde durch zwei die aktuelle Situation der regionalen Wirtschaftsförderung kennzeichnende Entwicklungsprozesse veranlaßt. Einmal geben veränderte Rahmenbedingungen der Regionalpolitik Anlaß zu einer Neuorientierung¹, die eine Überprüfung der bisherigen Förderkonzeption zur Folge hat, zum anderen nimmt die EG-Kommission in immer stärkerem Maße Einfluß auf die Regionalpolitik der Mitgliedsstaaten. Die Überprüfung der bisherigen Förderkonzeption ist ohne eine verfassungsrechtliche Bestandsaufnahme über die Handlungsspielräume und Grenzen der regionalen Wirtschaftsförderung des Bundes nicht möglich. Durch den sich verschärfenden regionalen Wettbewerb und die zunehmenden Schwierigkeiten der regionalen Wirtschaftsförderung, erfolgreiche Impulse für eine ausgleichende Verteilung der Investitionstätigkeit zu geben, ist eine Fortentwicklung der Förderungsinstrumente erforderlich. Das Zusammentreffen der regionalpolitischen Neuorientierung mit den Bemühungen der EG-Kommission zur Vereinheitlichung der regionalpolitischen Beihilfensysteme, die durch die Verstärkung der eigenen regionalpolitischen Vorstellungen der EG-Kommission unter Zurückdrängung der mitgliedstaatlichen gekennzeichnet sind, läßt grundsätzliche Fragen über die Kompetenzverteilung wiederaufleben.

Nicht nur die Reichweite der Kompetenzen der EG-Kommission zur Einflußnahme auf die mitgliedstaatliche Regionalpolitik ist angesichts der beihilfenpolitischen Praxis der EG-Kommission zum Gegenstand der wissenschaftlichen Diskussion geworden, sondern auch die grundsätzliche Frage der Kompetenzverteilung in der Regionalpolitik im Verhältnis der größeren und kleineren Entscheidungsebene. Betroffen ist davon sowohl das Verhältnis der regionalen Wirtschaftsförderung der EG zu dem der Mitgliedsstaaten als auch das Verhältnis der Regionalförderung von Bund und Ländern, das sowohl im Hinblick auf die notwendig gewordene Fortentwicklung der regionalpolitischen Förderungsinstrumente als auch im Hinblick auf die im Verhältnis von EG und Mitgliedsstaaten aufgetretene Erwägung, ob eine zentralisierte oder dezentralisierte Regionalpolitik zur Pro-

¹ Vgl. zur Neuorientierung der Regionalpolitik die Beiträge von *von der Heide*, Regionale Wirtschaftspolitik 1985, in: DÖV 1986, S. 195 - 198; von *Thoss, Klemmer, Pieper, Schäfer, Zimmermann, Pohle, Buchner, Fleckenstein*, in: Raumforschung und Raumordnung, 1985, Heft 4, S. 146 ff.

blembewältigung besser geeignet erscheint², grundsätzlich in Frage gestellt worden ist. Daß die beihilfen- und regionalpolitischen Einflußmöglichkeiten der EG beachtet werden müssen, zeigt die Tendenz der EG-Kommission zur strengeren Handhabung ihres Beihilfenaufsichtsrechts gem. Art. 93 i. V. mit Art. 92 EWGV. In der Rechtswissenschaft wurde den damit zusammenhängenden Fragen bislang nur wenig Beachtung geschenkt, obgleich davon nicht nur die künftige wirtschaftliche Entwicklung einzelner Gebiete und Gebietsteile der Bundesrepublik abhängt, sondern Auswirkungen auf die Gestaltung der Wirtschaftsstruktur und die Förderungskulisse in der Bundesrepublik insgesamt zu befürchten sind. Die Überlagerung der juristischen Probleme durch die wirtschaftswissenschaftliche Diskussion und der stets drohende Wandel des zu erörternden Sachverhalts dürfen jedoch einer Beschäftigung mit den anstehenden Fragen nicht entgegenstehen.

*Müller-Graff*³ sieht die umfassende Thematik der überbetrieblichen Investitionssteuerung nicht ohne gewisse Berechtigung von „juristischer Abstinenz“ gekennzeichnet. Es wäre zwar übertrieben, hinsichtlich dem Teilbereich der überbetrieblichen Investitionssteuerung, der regionalen Wirtschaftsförderung, ebenfalls von juristischer Abstinenz zu sprechen, gleichwohl ist auch insofern die Feststellung einer gewissen juristischen Reserviertheit durchaus berechtigt. Zahlreiche Aufsätze in den einschlägigen Fachzeitschriften zu Teilaspekten und Detailproblemen, insbesondere dem Investitionszulagen-, dem Zonenrand- und dem Berlinförderungsgesetz sowie zahlreiche Untersuchungen zu allgemeinen Fragen, wie etwa der Geltung des Gesetzesvorbehalts im Bereich der Wirtschaftssubventionierung, zu den Subventionsformen, zu den von Hoheitsträgern bei der Vergabe von Wirtschaftssubventionen zu beachtenden wettbewerbsrechtlichen Maßstäben, bilden die Grundlage für eine den Gesamtbereich der regionalen Wirtschaftsförderung berücksichtigende Untersuchung. Abgesehen von dem für die Praxis bedeutenden, von *Eberstein* herausgegebenen „Handbuch der regionalen Wirtschaftsförderung“, tragen aber nur wenige zusammenfassende, den Gesamtaspekt berücksichtigende Monographien zu der rechtswissenschaftlichen Erforschung des Themenbereichs bei. Zu erwähnen ist insofern die verdienstvolle Untersuchung *Wagners*⁴, dessen Betonung auf der umfassenden Darstellung der einfachgesetzlichen Voraussetzungen der Gesetzesgrundlagen liegt. Zu wenig Beachtung geschenkt wurde bislang der über die unmittelbare Unternehmenssubventionierung hinausgehenden

² Dazu auch *Jooss*, Wirtschaftsförderung – Methode und Probleme staatlicher Intervention in der sozialen Marktwirtschaft, in: BayVBl. 1985, S. 615 ff. (617 f.).

³ *Müller-Graff*, Unternehmensinvestitionen und Investitionssteuerung im Marktrecht, S. 40.

⁴ Vgl. *Wagner*, Das Investitionszulagengesetz und das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ als Schwerpunkte staatlicher Förderung von Investitionen, 1976.

Bedeutung der regionalen Wirtschaftsförderung; insbesondere der „wirtschaftsnahen“ Infrastrukturförderung, die ebenfalls unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsverzerrung nicht zu unterschätzende Auswirkungen für den Konkurrentenschutz haben kann; zu wenig Beachtung geschenkt wurde in der Literatur auch den raumordnungspolitischen und ökologischen Bezügen der regionalen Wirtschaftsförderung sowie einerseits den „Zuständigkeitsüberschneidungen“ zwischen der EG und ihren Mitgliedsstaaten und andererseits der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Ländern auf dem Gebiet der Regionalpolitik⁵, obgleich die damit angesprochenen Problemkreise an Relevanz gewinnen. Zum grundsätzlichen „Durchdenken“ der Problematik der Verteilung der regionalpolitischen Entscheidungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern, Bundes- und Landesregierungen und Parlamente, geben besonders neuere Entwicklungen Anlaß. Die Diskussion unter dem Aspekt des kooperativen Föderalismus anläßlich und nach der Einfügung des Art. 91 a in das Grundgesetz haben zwar den Boden dazu bereitet, jedoch erscheint die bisherige Diskussion angesichts der Ausdehnung der europäischen Einwirkungsbefugnisse auf die nationale regionale Wirtschaftsförderung in einem anderen Licht. Die Wiederbelebung der Problematik der Kompetenzverteilung im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung und die Suche nach Alternativen für eine mehr föderative Verteilung der Aufgabenbereiche ist nur eine Erscheinung für die „Trendwende“ im Bundesstaat. Statt von einer Trendwende von einer „echten Wende“ zu sprechen, wäre dennoch gewagt, wengleich sich immerhin die Überzeugung, daß der Bund seine Gesetzgebungskompetenzen nicht länger extensiv zu Lasten der Länder ausschöpfen darf⁶, durchzusetzen beginnt. *Rudolf*⁷ hat jedoch Recht mit seiner Ansicht: „Von einer Wende im Föderalismus kann aber noch nicht gesprochen werden, solange die Fahrt zum Unitarismus nur gestoppt, nicht dagegen die Rückfahrt eingeleitet wird“. Interessant erscheint es deshalb, anläßlich der Neuorientierung der Regionalpolitik rechtliche Ansätze für eine „Wende“ im Bundesstaat in dem Bereich der regionalen Wirtschaftsförderung zu entwickeln.

Überdies haben neuere Erwägungen in der Raumordnungs- und Regionalpolitik wegen der zunehmenden Bedeutung der Lebensqualität angesichts der sich verschlechternden Umweltbedingungen und des zunehmenden Umweltbewußtseins zu einer Relativierung des Ausgleichsziels, Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, geführt. Die rechtliche Konturierung des Ausgleichsziels ist trotz dessen verfassungsrechtlicher Bezüge und leit-

⁵ Vgl. dazu *Püttner / Spannowsky*, Das Verhältnis der europäischen Regionalpolitik zur deutschen Regionalpolitik, 1986.

⁶ So der Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* in seiner Regierungserklärung vom 4. Mai 1983, BT, Plenarprotokoll 10/4, S. 66; dazu auch *Rudolf*, Wende im Bundesstaat?, in: Freiheit und Verantwortung im Verfassungsstaat, 1984, S. 343 ff. (351).

⁷ *Rudolf*, S. 351.