

KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ nach der Verabschiedung des 10. Rahmenplans

I. Entwicklung und Konzept der Gemeinschaftsaufgabe (GA)

Das Erscheinen des 10. Rahmenplans der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“¹ gibt nicht nur wegen der runden Zahl Anlaß zu einer Zwischenbilanz. Auch die dem Rechtsinstitut Gemeinschaftsaufgaben trotz einer Fülle von Bedenken 1972 konzedierte „Chance der Bewährung“² fordert zu gelegentlicher Überprüfung auf. Jener 10. Rahmenplan erscheint dazu auf Grund einiger Änderungen gegenüber seinen Vorgängern besonders geeignet.

Rechtsgrundlage der Rahmenpläne ist Art. 91 a GG, durch den im Zuge der Finanzreform 1969 die Gemeinschaftsaufgaben Eingang in das Verfassungsrecht gefunden haben. Nach den Erfahrungen der vorherigen unregelmäßigen Bundesdotationen u. a. auch im Bereich der regionalen Wirtschaftspolitik handelte es sich bei der Einfügung der Art. 91 a, 91 b und 104 a GG zunächst einmal „schlicht um die verfassungsrechtliche Legalisierung eines parakonstitutionellen Zustandes“³.

Allerdings waren nicht lediglich normative Defizite zu beseitigen. Da u. a. auch die regionale Wirtschaftspolitik weder als ausschließliche Länderaufgabe belassen noch ausschließlich dem Bund zugeschlagen werden sollte, bedurfte es klarer Zuordnung von Verantwortlichkeiten, ausgeklügelter Verfahren und eindeutiger Finanzierungsregelungen, um den Gemeinschaftsaufgaben einen vertretbaren Platz im Bundesstaatssystem zu sichern. Ergebnis war das im folgenden kurz zu skizzierende, verfassungsrechtlich mit Art. 91 a und einfachgesetzlich mit dem Gesetz über die GA „Verbesserung

der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW)⁴ ausgeformte, seit 1971 unveränderte System gemeinschaftlicher Planung und Finanzierung von Bund und Ländern.

Das genannte GRW konkretisiert die Ermächtigungen und Direktiven des Art. 91 a hinsichtlich der „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ durch die Normierung von allgemeinen Grundsätzen, Förderungsmaßnahmen und Förderungsarten sowie durch Regelungen zur gemeinsamen Rahmenplanung und Finanzierung. Danach ist ein zeitlich der Finanzplanung (§ 9 StWG) entsprechender, nach Förderungsgebieten, -zielen, -maßnahmen, -mitteln und -voraussetzungen differenzierter gemeinsamer Rahmenplan alljährlich aufzustellen bzw. fortzuschreiben. Dies geschieht durch einen aus dem BMWi und dem BdF (insgesamt 11 Stimmen) und je einem Länderregierungsmitglied (je 1 Stimme) bestehenden Planungsausschuß auf Grund von Beschlüssen mit Dreiviertel-Mehrheit, wobei kein Land zur Durchführung von Vorhaben in seinem Gebiet gezwungen werden kann. Der Bund trägt die Hälfte der Ausgaben in jedem Land⁵.

Die hiernach praktizierte Investitionsanreizpolitik gegenüber der gewerblichen Wirtschaft zu Zwecken der Errichtung, Erweiterung, Umstellung und Rationalisierung von Gewerbebetrieben, ferner für Investitionen zu Zwecken der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, ist aufs engste verklammert mit reinen Bundesleistungen auf Grund des Investitionszulagengesetzes (InvZulG)⁶, das praktisch die Basisförderung in Höhe von 8,75 % der Investitionskosten (10 % im Zonenrandgebiet) enthält, die dann aus Mitteln der vom Bund und den Ländern je zur Hälfte finanzierten GA auf maximal 25 % erhöht werden kann⁷. Immerhin werden nach Aussage des 10. Rahmenplans ca. zwei Drittel aller geförder-

1 BT-Drucks. 9/697 v. 28. 7. 1981.

2 So ausdrücklich *I. v. Münch*, Gemeinschaftsaufgaben im Bundesstaat, VVDStRL 31 (1973), S. 51 ff. (86); tendenziell auch *J. A. Frowein*, das. S. 45 f.; *R. Schmidt*, Regionale Wirtschaftspolitik, AÖR 1974 (Beiheft 1), S. 86 ff. (100).

3 *K. Stern*, Disk.-bem. VVDStRL 31 (1973), S. 107; ähnlich auch die Begründung des Regierungsentwurfs eines Finanzreformgesetzes, BT-Drucks. 5/2861, S. 26; ausf. zur Entstehungsgeschichte *S. Marnitz*, Die Gemeinschaftsaufgaben des Art. 91 a als Versuch einer verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der bundesstaatlichen Kooperation, 1974.

4 BGBl. I 1971, S. 2140, auch abgedruckt im 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 176 ff.

5 Zur Abgrenzung im einzelnen vgl. etwa *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG-Kommentar (1980), Art. 91 a, Rdn. 1–25, 37 f., 47 ff.; *H. C. F. Liesegang*, GG-Kommentar (Hrsg.: *I. v. Münch*) Band 3, Art. 91 a, passim; *K. Stern*, Staatsrecht II, 1980, S. 837 f.

6 BGBl. I 1979, S. 24; geändert durch Gesetz vom 25. 6. 1980, BGBl. I, S. 737 (zum Werdegang und Inhalt dieser Änderung *G. Zitzmann*, BB 1980, S. 928 f.); auch abgedruckt im 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 186 ff. Die Verklammerung ergibt sich aus der weitgehenden Identität der Fördergebiete; vgl. § 3 I 2, II InvZulG und „Fördergebietsverordnung“, 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 193.

7 Vgl. im einzelnen 10. Rahmenplan a.a.O. (Fn. 1), S. 20 ff.

ten Investitionsvorhaben nur mit der Investitionszulage gefördert (1981 insgesamt ca. 895 Mill. DM), so daß etwa jedes dritte Vorhaben eine Zusatzförderung (1981 insgesamt 530 Mill. DM) erhält⁸. Hinzu kommen Bürgschaften, ERP-Programme usw.⁹.

Die im 10. Rahmenplan ausgewiesenen Förderergebnisse der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ für den Zeitraum 1972–1980 lesen sich als Erfolgsmeldung: Förderung von 35 000 Investitionsvorhaben mit einem Investitionsvolumen von über DM 89 Mrd., Schaffung von 660 000 neuen und Sicherung von 930 000 gefährdeten Arbeitsplätzen^{9a}.

II. Kritik und Änderungsvorschläge

Die Verabschiedung der Verfassungsänderungen zur Einführung der Gemeinschaftsaufgaben mit großer Mehrheit im Bundestag und Einstimmigkeit im Bundesrat überdeckt das sich schon 1969 fördernde Unbehagen. Dies hatte mit der faktischen Präjudizierung der Parlamente durch die exekutive Rahmenplanung zum einen eine demokratische Komponente¹⁰, sodann aber mit der Feststellung eines faktischen Übergewichts des Bundes gegenüber den Ländern sowie der Gefahren des Konterkarierens der Gemeinschaftsaufgaben durch eigene Förderprogramme der Länder wegen fehlender Sperrklausel vor allem bundesstaatliche Komponenten¹¹. Im politischen Raum hat dieses Unbehagen insofern zu Konsequenzen geführt, als vor allem drängende Fragen nach den Rückwirkungen der Verfassungsreform von 1969 auf die Fundamente des Bund-Länder-Verhältnisses die Vorgeschichte, Einsetzung und Tätigkeit der „Enquête-Kommission Verfassungsreform“ stark beeinflusst haben¹² (dazu s. u.).

Betrafen bzw. betreffen diese Zweifel und Kritikpunkte eher die verfassungsrechtliche und -politische Dimension des gesamten Bund-Länder-Verhältnisses, so gibt es daneben eine Fülle wirtschaftswissenschaftlicher Untersuchungen, die sich vor allem mit der Effizienz dieses Bereichs der Wirtschaftspolitik beschäftigen. Sieht man von terminologischen Feinheiten ab, so läßt sich unter Effizienz hier ganz allgemein der Grad der Zielerreichung verstehen. Ziele der regionalen Strukturpolitik werden unterhalb der in Art. 91 a I GG blassen verfassungsrechtlichen Vorgabe einer doppelten „Verbesserung“

(der Lebensverhältnisse/der regionalen Wirtschaftsstruktur) im GRW und im InvZulG sowie im Rahmenplan formuliert. Danach sind die Ziele Wachstum, Verteilung und Stabilität erkennbar¹³ – freilich ohne Ranganordnungen, Konfliktregelungen oder sonstige Hinweise auf ihre gegenseitige Austarierung; vielmehr erscheinen sie als eine breite Zielskala mit gewissen Präferenzen des Wachstumsziels¹⁴.

Neben der Grundlagenkritik am Ziel-„system“ der Gemeinschaftsaufgaben ist im Laufe der Jahre eine Fülle weiterer Kritikpunkte vorgebracht worden, die hier nur summarisch wiedergegeben werden können:

In Anbetracht einer Förderkulisse von ca. 60 % des Bundesgebiets mit ca. 36 % der Bevölkerung des Bundesgebiets stelle die Förderung vor allem eine großflächige Investitionsprämierung ohne ausreichende regionale Differenzierung dar. Vielfach würden Mittel für Zweigstellengründungen vergeben, in denen einstufige Produktionsprozesse mit wenig qualifiziertem Personal und hoher konjunktureller Anfälligkeit stattfänden (Konzept der „verlängerten Werkbänke“). Fördermittel würden häufig nur „mitgenommen“, ohne selbsttragende Wachstumsprozesse zu induzieren. Die Kausalitätskette Subventionsanreiz – Investition – Arbeitsplatzschaffung sei vor allem Behauptung. Die praktizierte regionale Strukturpolitik sei vorwiegend Ausgleichspolitik mit raumkonservierender Wirkung. Eine Abstimmung mit anderen raumwirksamen Politiken finde praktisch nicht statt; vielmehr seien Neutralisierung- und Behinderungseffekte feststellbar. Es fehle eine wirksame Erfolgskontrolle; zweifelhaft seien lediglich auf Angaben der subventionierten Unternehmen beruhende Erfolgsbilanzen. – Teilweise wird diese Kritik mit punktuellen oder globalen Verbesserungsvorschlägen versehen¹⁵.

Daneben ist das Verhältnis der regionalen Wirtschaftspolitik zu anderen Staatsaufgaben auch hinsichtlich seiner politischen Funktionsmechanismen kritisch untersucht worden und unter dem Stichwort „Politikverflechtung“ in die Diskussion eingeflossen. Gerade für den Bereich der Gemeinschaftsaufgaben stellt eine umfängliche Studie aus dem Jahre 1976¹⁶ „Überverflechtungen“ fest. Auch hinsichtlich der Ergebnisse dieser und ähnlicher Arbeiten¹⁷ kann hier nur eine kurze Zusammenfassung gegeben werden:

13 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 6 f.

14 Vgl. hierzu H.-F. Eckey, Grundlagen der regionalen Strukturpolitik, 1978, S. 83 ff., 124 f.; Fürst/Klemmer/Zimmermann, Regionale Wirtschaftspolitik, 1976, S. 91 ff.; Buttler/Gerlach/Liepmann, Grundlagen der Regionalökonomie, 1977, S. 123 ff., dort S. 127 „überpointiert“ formuliert: „Maßnahmen . . . suchen sich ihre Ziele“; P. Tennagels, Instrumentarium der regionalen Wirtschaftspolitik, 1980, S. 13 ff. m. w. Nachw.

15 Vgl. etwa Buttler/Gerlach/Liepmann, a.a.O. (Fn. 14), S. 127 ff.; H.-F. Eckey, a.a.O. (Fn. 14), S. 140 ff.; Fürst/Klemmer/Zimmermann, a.a.O. (Fn. 14), S. 149 ff.; Glaubitz/Priewe, Effizienzanalyse der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, WSI-Mitt. 1976, S. 732 ff.; J. Glaubitz, Zur Diskussion um die Reform der regionalen Strukturpolitik WSI-Mitt. 1977, S. 705 ff.; P. Klemmer, Anspruch und Wirklichkeit der regionalen Strukturpolitik, in: H. Besters (Hrsg.), Strukturpolitik – wozu? 1978, S. 25 ff.; P. Tennagels, a.a.O. (Fn. 14), S. 108 ff.; R. Wieting, Regionale Strukturpolitik auf dem Prüfstand . . . , WSI-Mitt. 1976, S. 611 ff.

16 Scharpf/Reisert/Schnabel, Politikverflechtung, 1976, passim.

17 A.a.O. (Fn. 16), bes. S. 76 ff., 218 ff.; W. Graf Vitzthum, Parlament und Planung, 1978, S. 122 ff.; F. Wägener, Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, in: J. J. Hesse

8 A.a.O. (Fn. 1), S. 12. Grundlegend zum Recht der Investitionszulage P. J. Tettinger, Die Investitionszulage als Instrument des Wirtschaftsverwaltungs- und Steuerrechts, DVBl. 1980, S. 632 ff.

9 Zur Gesamtheit der Förderungen des Bundes vgl. E. Dittes (Bearb.), Die Finanzierungshilfen des Bundes und der Länder an die gewerbliche Wirtschaft, Sonderausgabe ZgesKredW, 1980, S. 5–39.

9a A.a.O. (Fn. 1), S. 17.

10 Vgl. J. A. Frowein, a.a.O. (Fn. 2), S. 24 f.; G. Kisker, das. S. 123; R. Schmidt, a.a.O. (Fn. 2), S. 100; dagegen aber Hettlage, VVDStRL 31 (1973), S. 102; zum ganzen auch Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O. (Fn. 5), Rdn. 12; Liesegang, a.a.O. (Fn. 5), Rdn. 37 f.

11 Hierzu etwa I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 2), S. 52–54; J. A. Frowein, das. S. 28 ff.; H. Soell, das. S. 117 f.; R. Schmidt, a.a.O. (Fn. 2), S. 100, 102; Maunz/Dürig/Herzog/Scholz, a.a.O. (Fn. 5), Rdn. 67 f.; Liesegang, a.a.O. (Fn. 5), Rdn. 40 f.

12 R. Wahl, Empfehlungen zur Verfassungsreform . . . , AÖR 103 (1978), S. 477 ff., 480 f.; K. Stern, Enquête-Kommission Verfassungsreform. Ein Cappenberger Gespräch, 1977, S. 51.

Die vertikale Integration von Bundes- und Landesvertretern derselben Ressorts erzeuge Kompromisse nur auf dem jeweils kleinsten gemeinsamen Nenner, der letztlich in einer weitgehenden Erstarrung der Verteilungs-Eckwerte liege. Die in diesen vertikalen Fachverbänden mit Tendenz zur Gleichbehandlung, Besitzstandswahrung und Konfliktvertagung multilateral-vertikal ausgehandelter Gemeinschaftsaufgaben erhielten gegenüber anderen Landesaufgaben-Planungen einen unangemessenen Vorrang durch ihre Einbindung in das Komplementärmittel-System. Die faktisch nicht mehr reversible Bindung von Landesmitteln (und Verursachung von Folgekosten) in den Fällen der Art. 91 a, 104 a IV GG beenge die finanziellen Bewegungsmöglichkeiten der Länder außerordentlich, so daß ihnen kaum noch Raum für eine autonome horizontale Gewichtung ihrer Aufgaben bleibe. *Wageners* Prognose lautet: „Der vertikale Planungsverbund wird der Hauptschrittmacher für die Aushöhlung des Föderalismus und der kommunalen Selbstverwaltung sein“¹⁸.

Den aus solchen Erkenntnissen implizit folgenden Entmischungs-Tendenzen stehen deutlich die von der bereits erwähnten Enquête-Kommission Verfassungsreform vorgelegten Vorschläge entgegen. In ihrem zentralen Abschnitt „Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung“¹⁹ plädiert die Kommission gleichsam für eine Dynamisierung der Gemeinschaftsaufgaben²⁰ in Richtung auf mehr mitplanende Befugnisse des mitfinanzierenden Bundes, andererseits mehr Detailbefugnisse der Länder und Mitwirkungsbefugnisse über den Bundesrat, all dies verbunden mit einer grundsätzlich früheren Einschaltung der Parlamente²¹. Aber nach den oben erwähnten politikwissenschaftlichen Untersuchungsergebnissen haben Sorgen vor einem zunehmend zentral gesteuerten Förderalismus und vor einer weiteren „Verflüchtigung der Bundesstaatsstruktur“²² diesen Vorschlägen bisher politische Resonanz weitgehend versagt.

Der hier zu leistende grobe Überblick über wesentliche Kritikfelder und Diskussionen im Vorfeld des 10. Rahmenplans (und seiner Vorgänger) kann nicht ohne einen Blick auf das Thema Raumordnung abgeschlossen werden. Die in § 2 BROG festgelegten Grundsätze der Raumordnung weisen u. a. eine ausgewogene regionale Wirtschaftsstruktur als Teilelement des Gesamtbildes räumlicher Nutzung aus. Der darin liegende Anspruch einer Integration auch der regionalen Wirtschaftspolitik in die komplexe Raumplanung ließ sich in dessen bisher nicht einlösen²³. Die Kommission für wirt-

schaftlichen und sozialen Wandel hat in ihrem 1977 vorgelegten Gutachten daher sogar u. a. vorgeschlagen, die Abteilung Raumordnung in das Bundesministerium für Wirtschaft einzugliedern²⁴. Der damit sozusagen wissenschaftlich abgestützte „Rückzug aus der Raumordnung“²⁵ und ihre Reduzierung auf die ökonomische Komponente verdient in einer Zwischenbilanz zur GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ festgehalten zu werden.

III. Veränderungen durch den 10. Rahmenplan

Regionale Wirtschaftspolitik auf der Basis einer verfassungsrechtlich institutionalisierten GA erweist sich hiernach auf Grund ihres Einbaus in verfassungspolitische, ökonomische und politisch-funktionelle Konfliktfelder in vielfacher Hinsicht als komplex. Von einem Rahmenplan als Vollzugsinstrument dieser GA wird man von vornherein nur begrenzte Reduktion dieser Komplexität erwarten dürfen.

Im Vordergrund der durch den 10. Rahmenplan bewirkten Veränderungen steht die seit langem vorbereitete Neuabgrenzung der Fördergebiete, mit der zahlreichen Effektivitätsrügen Rechnung getragen wird. Begrüßenswert ist dabei zum einen die Reduzierung der gesamten Förderkulisse auf knapp 50% des Bundesgebiets mit einem Bevölkerungsanteil von knapp 30% (bei unveränderter Privilegierung des Zonenrandgebiets und Übergangsfristen für ausscheidene Regionen)²⁶, zum anderen aber der neu gewonnene Abgrenzungsmaßstab: Auf aktueller Datenbasis wurden in insgesamt 179 Arbeitsmarktreionen zwei Arbeitsmarktindikatoren (ein prognostischer „Arbeitsreservequotient“ und eine gegenwartsnahe regionale Arbeitslosenquote) mit 40%, zwei Einkommensindikatoren (regionale Lohn- und Gehaltssumme je Arbeitnehmer, regionales Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Wohnbevölkerung, Bezugsjahr jeweils 1978) mit 40% sowie ein komplexer regionaler Infrastrukturindikator mit 20% zu einem Gesamtindikator zusammengefaßt, der eine Region von einem bestimmten Schwellenwert an als Fördergebiet bestimmt²⁷. Zutreffend erscheint dabei der Hinweis des 10. Rahmenplans auf das Zusammenwirken objektiver Kriterien mit politischer Entscheidung bei diesem Auswahlverfahren²⁸. Eine im Hinblick auf die Ziele der GA (hier vor allem: Ausgleich regionaler Disparitäten) wichtige Neuerung ist die Einbezie-

(Hrsg.), Politikverflechtung im föderativen Staat, 1978, S. 149 ff.; *R. Wahl*, a.a.O. (Fn. 12), S. 510 ff.

18 A.a.O. (Fn. 17), S. 163; vgl. auch das., S. 155, seine Bewertung des Planungsverbunds als „vertikale Ressortkumpane!“.

19 BT-Drucks. 7/5924, S. 148 ff.

20 Zu Gründen für dieses Konzept vgl. *E. W. Böckenförde*, Enquête-Kommission Verfassungsreform. Ein Cappenberg Gespräch, 1977, S. 119 f.; *K. Stern*, das. S. 51 ff., 63; *F. Schäfer*, Verfassungsreform: Alternativen zur Politikverflechtung?, in: *Scharpf/Reissert/Schnabel* (Hrsg.), Politikverflechtung II, 1977, S. 123 ff.

21 Vgl. im einzelnen *R. Grawert*, Zur Verfassungsreform, Staat 1979, S. 229 ff., (248 ff.); *H. P. Ipsen*, Zum Schlußbericht der Enquête-Kommission Verfassungsreform, DÖV 1977, S. 537 ff. (542 f.); *R. Wahl*, a.a.O. (Fn. 12), S. 505 ff.

22 *R. Grawert*, a.a.O. (Fn. 21), S. 253; auch *W. Graf Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 17), S. 133, Fn. 108.

23 Anschaulich zu diesem Problem *Scharpf/Schnabel*, Steuerungsprobleme der Raumplanung, 1979, passim, bes. S. 17 ff.; auch *J. J. Hesse*, Zum Bedeutungsverlust der Raumordnungspolitik und Raumplanung in der Bundesrepublik, Ernst-Festschr., 1980, S. 201 ff.

24 Wirtschaftlicher und sozialer Wandel in der Bundesrepublik, 1977, S. 338 f.; vgl. dazu *G. Kappert*, Ein Wandel in der Raumordnungspolitik?, DÖV 1978, S. 427 ff.

25 *K. Becker-Marx*, Raumordnung. Eine Zwischenbilanz, Raumforschung und Raumordnung 1979, S. 197 ff. (200 ff.).

26 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 6; Handelsblatt vom 16. 4. 1981

27 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 5; vgl. hierzu ausf. *C. Noé*, Zur bevorstehenden Neuabgrenzung der Fördergebiete . . . , Raumforschung und Raumordnung 1980, S. 102 ff.; *O. Graf Lambsdorff*, Regionale Strukturpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, 1980, S. 13 ff.

28 A.a.O. (Fn. 1), S. 6.

hung regionaler Arbeitslosenquoten in das Indikatorensystem.

Neu ist ferner die zunächst bis Ende 1983 befristete Förderungsmöglichkeit für besonders qualifizierte Arbeitsplätze in den Bereichen Forschung, Entwicklung und Management²⁹. Man darf hierin einen ersten Schritt in die Richtung einer „innovationsorientierten Raumpolitik“³⁰ sehen, durch die in den Förderregionen neben reiner Technologieanwendung auch zur Technologieentwicklung angereizt und damit zur Schaffung langfristig „wertvoller“ Arbeitsplätze beigetragen werden soll.

Verbesserungen meldet der 10. Rahmenplan auch hinsichtlich der Erfolgskontrolle³¹. Dabei werden freilich zwischen den Zeilen die Schwierigkeiten und Begrenzungen einer Partialkontrolle regionalpolitischer Maßnahmen eingestanden, die eben mannigfache regionale Auswirkungen globaler Strukturwandel- und Wachstumsprozesse nicht mitzuerfassen vermag³². Gleichwohl muß – mit Hilfe der Wissenschaft – das Bemühen um eine schrittweise, Multikausalitäten berücksichtigende Verbesserung der Erfolgskontrolle fortgesetzt werden³³.

Hiermit hängt aufs engste die Frage zusammen, inwieweit regionale Strukturpolitik auf der Basis der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ mit anderen, diese Struktur ebenfalls mehr oder minder stark bestimmenden raumwirksamen Politiken abgestimmt wird, um behindernde oder konterkarierende Effekte gering zu halten. Insoweit enthält der 10. Rahmenplan lediglich eine aktualisierte Fortschreibung des 9. Rahmenplans³⁴. Darin kommt zum Ausdruck, daß es zwar Ansätze zur Koordination mit anderen Fachpolitiken gibt, etwa durch Vereinheitlichung des räumlichen Bezugsrahmens, letztlich aber die starke vertikale „Versäulung“ gegenüber den Notwendigkeiten horizontaler Zusammenarbeit dominiert³⁵. Man wird dies indessen weniger der regionalen Wirtschaftspolitik anzulasten haben, sondern eher dem Entwicklungsstand des Systems politischer Planung im Bund, in den Ländern und zwischen ihnen gemeinsam. Solange es nicht gelingt, auf den jeweiligen politischen Entscheidungsebenen einheitliche politische Vorgaben in den Fachplanun-

gen durchzusetzen, wird deren zum Teil hoher Entwicklungsstand den Vorrang vor horizontalen und sektoralen Kooperationsnotwendigkeiten behalten³⁶. –

Eine Veränderung hat die GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ im Jahre des 10. Rahmenplans schließlich auch hinsichtlich der Mittelausstattung erfahren. Die Bundesregierung hat ihren Mittelanteil für die Gemeinschaftsaufgaben pauschal um 20 % gekürzt, laut Regierungserklärung „mit dem weiteren Ziel, sie auf den notwendigen Kern zu begrenzen und administrativ zu entzerren“³⁷. Wenn es allerdings in der Haushaltseinbringungsrede des Bundesministers der Finanzen hierzu heißt: „Lebendiger dezentraler Wettbewerb zwischen Wirtschaftsräumen und Städten ist die beste Regionalpolitik“³⁸, so paßt dies nicht gut zusammen mit den Erfolgen, die der bisher auf der Basis der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ praktizierten Regionalpolitik aus dem Bundesministerium für Wirtschaft attestiert werden³⁹.

IV. Entwicklungsperspektiven

Die Behebung der meisten rechts-, wirtschafts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Probleme der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ läge in einer Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben überhaupt. Vorschläge dafür gibt es in Form des dargestellten Dynamisierungskonzepts der Enquête-Kommission Verfassungsreform ebenso wie in Form der Entmischung der Gemeinschaftsaufgaben durch Zurückstufung zu reinen Länderaufgaben oder Heraufstufung zu reinen Bundesaufgaben, wobei die regionale Wirtschaftsförderung zu einer heraufzustufenden Bundesaufgabe zu zählen wäre⁴⁰. Die Notwendigkeit zu (Verfassungs-)Reformen des Bund-Länder-Verhältnisses wird auch politisch betont⁴¹. Allerdings sind damit notwendigerweise auch komplizierte Reformen der bundesstaatlichen Finanzverfassung verbunden; man wird daher keine schnellen Lösungen erwarten dürfen.

So sind vor solchen nur langfristig zu erwartenden großen Lösungen einer Bundesstaatsreform vorerst nur kleinere Veränderungen der GA „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ selbst denkbar. Der Bundesrat hat gerade erst einen Gesetzentwurf zu organisatorischen Änderungen im Planungsausschuß verabschiedet⁴². Und die Verfassungsklage

29 A.a.O. (Fn. 1), S. 10, 24 f.

30 Vgl. unter diesem Titel die vorzügliche Studie von *Ewers/Wettmann* u. a., hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, 06.042/1980.

31 A.a.O. (Fn. 1), S. 17.

32 Hierzu grundlegend *Buttler/Gerlach/Liepmann*, a.a.O. (Fn. 14), S. 136 ff. Praktische Probleme der Erfolgskontrolle veranschaulicht die Studie von *Morschner/Zeit-Wolfrum*, Zu den Auswirkungen von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Bundesanstalt für Arbeit, BeitrAB 47, 1980.

33 So auch *Buttler/Gerlach/Liepmann*, a.a.O. (Fn. 14), S. 141. Vgl. ferner den gleichsam „anthropologischen“ Ansatz einer sogenannten „kleinteiligen“ Erfolgskontrolle bei *R. Dieckmann*, Schwierigkeiten mit der Erfolgskontrolle in der öffentlichen Verwaltung, DÖV 1980, S. 737 ff.

34 BT-Drucks. 8/3788, S. 14–16; 10. Rahmenplan, a.a.O. (Fn. 1), S. 15 ff.

35 Vgl. etwa das „Eingeständnis“ der Nichtberücksichtigung regionalpolitischer Kriterien bei der Projektförderung durch den BMFT, BT-Drucks. 8/1576; zu Beispielen gelungener Koordination auf Landesebene vgl. *P. Becker*, Politikverflechtung II, a.a.O. (Fn. 20), S. 32; siehe aber auch Fn. 43.

36 Hierzu grundsätzlich *Graf Vitzthum*, a.a.O. (Fn. 17), S. 194 ff. Speziell zu Defiziten der Raumordnungspolitik *Scharpf/Schnabel*, a.a.O. (Fn. 23), S. 18 ff.

37 Bulletin Nr. 124, S. 1049 (1060), vom 25. 11. 1980.

38 Bulletin Nr. 6, S. 45 (52), vom 27. 1. 1981.

39 *Graf Lambsdorff*, a.a.O. (Fn. 27), S. 5 f., 12.

40 Vgl. entsprechende Vorschlagsvarianten bei *F. Wagener*, Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung . . ., DÖV 1977, S. 587 ff. (591); *G. Kisker*, Kooperation zwischen Bund und Ländern in der Bundesrepublik Deutschland, DÖV 1977, S. 689 ff. (696); *F. W. Scharpf*, Politischer Immobilismus und ökonomische Krise, 1977, S. 89 f.

41 Vgl. etwa den Dialog zwischen dem Bundeskanzler und dem Bundesratspräsidenten vor dem Bundesrat am 19. 12. 1980, Das Parlament Nr. 2/1981, S. 1 f.

42 BRats-Drucks. 280/81 v. 29. 6. 1981, S. 4.

Bayerns gegen die einseitige Mittelkürzung des Bundes im Bereich der GA „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ läßt ganz allgemein Erkenntnisse des Bundesverfassungsgerichts über Rechte und Pflichten der an den Gemeinschaftsaufgaben beteiligten Organe erwarten.

Zunächst aber wird die auf der Grundlage der Gemeinschaftsaufgabe praktizierte regionale Wirtschaftspolitik mit den Verbesserungen des 10. Rahmenplans bei verminderten Mittelausstattung fortgesetzt. Verbesserungen – etwa der Datenbasis und damit der Kontrollmöglichkeiten, des Verfahrens usw. – wirken stabilisierend als Bestandspflege. Verwässerungen – vor allem durch nicht koordinierte regionale⁴³ und sektorale Teilpolitiken – werden dagegen den Veränderungsdruck verstärken.

Hartwig Donner

43 Wie wenig eigene Förderprogramme der Länder z. T. mit der GA koordiniert sind, ergibt sich aus *Dittes*, a.a.O. (Fn. 9), S. 40–80.