

WOLFGANG BENKERT / ROLF-DIETER POSTLEP

Ansätze zu einem finanziellen Ausgleich für Vorrangfunktionen*

In Zusammenhang mit der Diskussion über Vorranggebiete wird immer wieder darauf hingewiesen, daß die Ausweisung von Vorrangfunktionen Auswirkungen auf die Wohlfahrtsituation der Bürger hat sowohl in den für solche Funktionen vorgesehenen Gebieten als auch in den Räumen, die von der Ausübung dieser Funktionen profitieren¹. Da die Vorrangleistungen (zum Beispiel Bereitstellung ökologischer Reserven) in vielen Fällen nicht über den Marktmechanismus bewertet und abgegolten werden (können), kann es insbesondere unter Allokations- und Verteilungsgesichtspunkten als zweckmäßig oder gar notwendig angesehen werden, durch staatliche Rahmensetzung einen Ausgleich für diejenigen Kosten und Leistungen herbeizuführen, die aufgrund von Vorrangzuweisungen entstehen bzw. abgegeben werden. Im folgenden sollen einige Ansätze für ein solches Aus-

gleichssystem skizziert werden. Zunächst wird eine Reihe von möglichen Bemessungsgrundlagen für einen finanziellen Ausgleich von Vorrangfunktionen vorgestellt. Diese Bemessungsgrundlagen bilden die Basis für die Diskussion instrumenteller Aspekte des Problems. Abschließend wird die Frage der politischen Durchsetzung der Vorschläge kurz angesprochen.

1. Mögliche Bemessungsgrundlagen eines Finanzausgleichs für Vorrangfunktionen

Die Ausweisung eines Raumes als Vorranggebiet² bedeutet für diesen in den meisten Fällen eine Einschränkung seiner Raumnutzungsalternativen, falls diese die Vorrangfunktion beeinträchtigen würden. Soweit sich solche Restriktionen nicht in monetären Aufwendungen niederschlagen, können ihre Wirkungen als *Opportunitätskosten* bezeichnet werden.

Das Ausmaß der Opportunitätskosten kann an zwei alternativen Referenzsituationen gemessen werden: Zum einen

* Die folgenden Ausführungen basieren auf einer Pilotstudie zum Thema „Möglichkeiten und Grenzen eines finanziellen Ausgleichs für Kosten und Leistungen von Vorranggebieten“, die die Verfasser im Auftrag der Akademie für Raumforschung und Landesplanung erstellt haben. Der vorliegende Beitrag muß sich auf einen Aufriß der dort ausführlicher diskutierten Fragestellungen beschränken.

1 Vgl. z. B. Brösse, U.: Das raumordnungspolitische Instrument der Vorranggebiete. Kriterien und Wirkungen. In: Voraussetzungen und Auswirkungen landesplanerischer Funktionszuweisungen. Hrsg.: Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1975. = Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 104. S. 15 ff.

2 Vgl. als Überblick über die Vorrangkonzepte Graf, J.: Die Funktion des Konzepts der Vorranggebiete in der Landes- und Regionalplanung. – Kaiserslautern 1977. = Werkstattberichte des Fachgebietes Regional- und Landesplanung im Fachbereich Architektur/Raum- und Landesplanung der Universität Kaiserslautern, H. 4.

kann man fragen, wie eine Status-quo-Prognose der Entwicklung des betreffenden Gebietes aussähe, wenn es in Zukunft keine Vorrangfunktionen zu erfüllen hätte. Trifft die These zu, daß Vorrangzuweisungen restriktiv auf die Entwicklungschancen (zum Beispiel gemessen am [Real-] Einkommen pro Kopf) wirken, so würde die Gegenüberstellung der Status-quo-Prognose mit einer Prognose der nach Vorrangzuweisung zu erwartenden Entwicklung des Raumes eine Differenz ergeben, die als Ausmaß der funktionsbedingten Opportunitätskosten definiert werden kann. Zum anderen kann als Referenzsituation aber auch die hypothetische Entwicklung des Raumes unter der Annahme einer im Vergleich zur derzeit betriebenen erfolgreichereren Raumordnungspolitik ohne Vorrangfunktionen zugrunde gelegt werden. Da es sich bei den potentiellen Vorranggebieten in der Mehrzahl um wenig entwickelte bzw. noch entwicklungsbedürftige Räume handelt, wäre bei dieser Bezugsbasis die Differenz zur Prognose nach Vorrangzuweisung vermutlich noch größer, das heißt, die in dieser Weise definierten Opportunitätskosten wären höher als bei der zuerst genannten Referenzsituation.

Die Wahl der geeigneten Bezugsbasis muß als politisch zu entscheidende Frage angesehen werden. Die Operationalisierung des Konzepts der Opportunitätskosten wird in der Praxis nicht zuletzt deshalb problematisch sein, weil es sich bei diesen Kosten um fiktive Größen handelt, zumal die jeweiligen Prognosen, die der Kostenberechnung zugrunde gelegt werden müßten, unabhängig von der gewählten Referenzsituation aufgrund der sich wandelnden Rahmenbedingungen mit erheblichen Unsicherheitsmomenten behaftet sind.

Diese Schwierigkeiten treten bei der zweiten möglichen Bemessungsgrundlage in geringerem Maße auf. Aufgrund der Anforderung der Vorrangfunktionen an die Raumausstattung werden bei einer Funktionszuweisung in vielen Fällen *funktionsbedingte Mehraufwendungen* für die betreffenden Räume entstehen. Diese bestehen zum einen in *direkt* funktionsbedingten Bedarfen, zum Beispiel hinsichtlich der Infrastrukturausstattung; zum anderen ergeben sich möglicherweise *indirekt* funktionsbedingte Mehraufwendungen dadurch, daß aufgrund der eingeschränkten Nutzungsmöglichkeiten des Raumes ausgleichsorientierte Maßnahmen notwendig werden, etwa um eine infrastrukturelle Mindestausstattung der sich funktionsbedingt stärker entleerenden Gebiete zu schaffen bzw. zu erhalten. Abgesehen von dem Problem der Abgrenzung dieser Aufwendungen zu denjenigen, die auch ohne Vorrangfunktionen angefallen wären, fällt die Operationalisierung dieses Konzepts deshalb leichter, weil sich die Bemessungsgrundlage in monetären Aufwendungen niederschlägt. Entsprechend könnten finanzielle Ausgleichsmaßnahmen konkret als Erstattung der funktionsbedingten Kosten gestaltet werden.

Während die beiden zuvor genannten Bemessungsgrundlagen den Kostenaspekt der Funktionszuweisungen hervorhoben, bezieht sich die dritte Anspruchsbasis auf die *Leistungen*, die die Vorranggebiete für andere Regionen oder sogar den Gesamttraum erbringen und die im Zuge eines interregionalen Leistungsaustausches auch von nicht in der Vorrangregion Ansässigen konsumiert werden, ohne daß diesem

Leistungsstrom bisher ein äquivalenter Entgeltstrom gegenübersteht. Die in Vorranggebieten erbrachten Leistungen (Frischluftaustausch, Erholung, Wasser usw.) werden anerkanntermaßen zu großen Teilen von Nicht-Vorranggebieten genutzt, doch stellt sich bei einer Reihe von Leistungselementen das Problem der Erfassung und vor allem der Bewertung der Leistungsströme. Während dies etwa bei den wasserwirtschaftlichen Funktionen aufgrund der technischen Eigenschaften des Leistungsmediums relativ geringe Schwierigkeiten bereitet, ist zum Beispiel die Erfassung des Frischluftaustausches in der Praxis nur über Hilfsgrößen wie Schadstoffaktoren möglich, wobei die Bewertung dieser Austauschleistung des Mediums Luft sehr schwierig ist, weil dieser Leistung der Charakter eines öffentlichen Gutes zuzusprechen ist.

Schwierigkeiten ergeben sich auf der konzeptionellen Ebene auch hinsichtlich der Beziehungen der potentiellen Bemessungsgrundlagen untereinander. So läßt sich allgemein vermuten, daß in vielen Fällen die durch Mehraufwendungen bedingten und die leistungsbedingten Ansprüche von Vorranggebieten substitutiv zueinander stehen, da im Maße einer Abgeltung der als Leistungsinputs geltenden Mehraufwendungen diese ein Leistungsentgelt darstellen können (Baukosten eines Stausees als Parameter des Wasserpreises). Darüber hinaus bestehen möglicherweise in Einzelfällen gemeinsame Bezugspunkte für Opportunitätskosten und indirekt funktionsbedingte Mehraufwendungen, da beide auf die Wirkungen der Funktionszuweisungen abstellen.

In diesem Sinne dienen die vorgeschlagenen Bemessungsgrundlagen eines finanziellen Ausgleichs für Vorrangfunktionen zugleich als Klassifikationsrahmen, mit dessen Hilfe die (potentiell) bestehenden Beziehungen zwischen Vorranggebieten und den ihnen funktional verbundenen Räumen interpretiert werden können.

Voraussetzung einer Umsetzung dieser Vorschläge in politische Maßnahmen ist vor allem die Bewertung der einzelnen Bemessungsgrundlagen bzw. ihre Gewichtung in einem Gesamtsystem des finanziellen Ausgleichs für Vorrangfunktionen. Erst dann können sie als Basis der im folgenden zu diskutierenden instrumentellen Ausgestaltung des Konzepts der Vorranggebiete Verwendung finden.

2. Instrumentelle Aspekte

Geht man einmal von der gegenwärtig wohl am ehesten mit kleinräumigem Bezug diskutablen Annahme aus, daß eine positive politische Entscheidung für ein Konzept der Vorranggebiete gefallen ist, so stellt sich die Frage nach den zu seiner Realisierung einzusetzenden staatlichen Maßnahmen. Nach der Art der Einflußnahme lassen sich dabei zwei grundsätzliche Maßnahmekategorien unterscheiden: Erstens *unmittelbare Eingriffe* in die räumliche Allokation der Ressourcen in Form von Ver- und Geboten, Verleihung von Eigentumsrechten usw., durch die in den Vorranggebieten die gewünschte Funktionsausübung sichergestellt werden soll; zweitens *finanzielle Ausgleichsmaßnahmen* für Kosten und Leistungen, die im Zuge der Realisierung des Konzepts

in den betroffenen Regionen auftreten. Im vorherigen Abschnitt wurden mögliche konzeptionelle Grundlagen für eine Erfassung und Bewertung dieser Kosten und Leistungen diskutiert und die Notwendigkeit einer politischen Entscheidung herausgestellt.

Gerade der Ansatz, einen Ausgleich im Bereich des bisher nichtmarktlichen Leistungsaustausches zwischen funktional verbundenen Regionen herbeizuführen, weist auf bestehende Interdependenzen zwischen den beiden genannten Maßnahmekategorien hin. So kann zum Beispiel ein unmittelbarer Eingriff in der Form erfolgen, daß den Gemeinden in wasserwirtschaftlichen Vorranggebieten ein Recht auf Gebührenerhebung für die Wasserabgabe eingeräumt wird. Ziel dieser Maßnahme könnte es sein, nun die naturräumlich bedingten „Produktionsvorteile“ des Vorranggebietes allokativ wirksam werden zu lassen, so daß sich quasi automatisch die gewünschte funktionale Arbeitsteilung im Raum ergibt. Damit wird aber gleichzeitig die bisher unentgeltlich erfolgte Leistungsabgabe der Vorranggebiete finanziell abgegolten.

2.1 Unmittelbare Eingriffe

Im Sinne einer Kompatibilität des Konzepts der Vorranggebiete mit der gegenwärtigen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung in der Bundesrepublik Deutschland sollten unmittelbare Eingriffe nur in dem Umfang erfolgen, der zur Sicherstellung der angestrebten Funktionsausübung in den betroffenen Gebieten unbedingt notwendig ist. So stellt sich beispielsweise die Frage, ob durch die Einführung des Rechts einer Gebührenerhebung für die Wasserabgabe die natürlichen „Produktionsvorteile“ so durchschlagen, daß die wasserwirtschaftliche Funktion beeinträchtigende Produktionen in diesen Räumen vergleichsweise unrentabel werden und deshalb unterbleiben. Gerade die Tatsache, daß diese Typen von Vorranggebieten relativ wenigen Nutzungsmöglichkeiten zugänglich sind, legt es nahe, das Risiko, welches der in Analogie zum Marktmechanismus erfolgende Prozeß des Abtastens in Form einer Variation in der Abgabenhöhe beinhaltet, durch zusätzliche Ge- oder Verbote zu verringern. Zu denken ist dabei beispielsweise an eine *staatliche Standortplanung* in dem Sinne, daß die betroffenen Betriebe einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterzogen werden und nur solche Betriebe eine als obligatorisch einzuführende Standortgenehmigung erhalten, die die dem Raum zugewiesene Funktion nicht negativ beeinflussen. Es könnten auch *staatliche Auflagen hinsichtlich der Produktionsverfahren* erlassen werden, durch die sicherzustellen wäre, daß die Umweltbelastung durch bestimmte Produktionsverfahren nicht zu einer Einschränkung der Funktionsausübung führt.

2.2 Finanzielle Ausgleichsmaßnahmen

Bei den finanziellen Ausgleichsmaßnahmen ist nach den *Empfänger- und Zahlerregionen* zu differenzieren. Die konkrete räumliche Zurechnung erscheint zumindest gegenwärtig in der Form vorzunehmen zu sein, daß als Auf-

bringerregionen vor allem die (stark) verdichteten Räume, als Empfängerregionen die Räume für Vorrangfunktionen angesehen werden können. Als von den Zahlungsvorgängen Betroffene kommen im privaten Bereich die *privaten Haushalte und Unternehmen* und im öffentlichen Bereich (sieht man von öffentlichen Unternehmen und der Problematik der Stadtstaaten einmal ab) wohl in erster Linie die *Gemeinden bzw. Gemeindeverbände* in Betracht. Eine solche Betrachtungsweise geht davon aus, daß das Konzept der Vorranggebiete vor allem im klein- und mittelräumigen Bereich Anwendung finden könnte³. Es ist allerdings zumindest theoretisch nicht auszuschließen, daß Vorranggebiete sogar großräumige Funktionen (Fremdenverkehr, Verteidigung usw.) wahrnehmen können. In diesem Fall fielen äquivalenzorientierte finanzielle Ausgleichszahlungen, je nach der Art, zum Beispiel unter den horizontalen Länderausgleich oder sogar unter die vertikalen Leistungen des Bundes.

Mittelzufluß in den Vorranggebieten

Am Opportunitätskostenansatz orientierte Mittel, die einen finanziellen Ausgleich für entgangene Einkommens- und Gewinnerzielungsmöglichkeiten herbeiführen sollen, können an die privaten Haushalte und Unternehmen in den Empfängerregionen vor allem in Form von *Sozialtransfers, Steuervergünstigungen und Subventionen* fließen. Zu lösen ist in diesem Zusammenhang insbesondere die Frage des „Verteilungsschlüssels“ zwischen den aggregierten Empfängereinheiten und innerhalb der einzelnen Aggregate. Auch das Problem einer gezielten „Vorteilswegnahme“ durch die besser gestellten Regionen ist bei der Ausgestaltung zu berücksichtigen.

Auf der Gemeindeebene kann eine sich etwa an den funktionsbedingten Mehraufwendungen ausrichtende finanzielle Bevorteilung insbesondere im Rahmen des *kommunalen Finanzausgleichs* und bei der *regionalen Verteilung des gemeindlichen Anteils an den Gemeinschaftssteuern* herbeigeführt werden. Probleme wirft im ersten Fall unter anderem die damit verbundene Einschränkung der autonomen gemeindlichen Entscheidungsspielräume auf.

Mittelaufbringung vor allem in den verdichteten Gebieten

Für die Diskussion der Mittelaufbringung vor allem in den verdichteten Räumen soll hier vorwiegend der äquivalenzorientierte Ansatz zugrunde gelegt werden. Private Haushalte und Unternehmen könnten dabei in erster Linie in Form der *Steuer- und Entgelterhebung* zu Zahlungen herangezogen werden. Im Sinne der Äquivalenzorientierung liegt es nahe, solche Steuergegenstände zu wählen, die entweder etwas über die Nutzungsmöglichkeiten der von den Vorranggebieten bereitgestellten Leistungen aussagen oder an Größen an-

³ Vgl. zu dieser Diskussion vor allem: Beiträge zum Konzept der ausgeglichenen Funktionsräume. – Münster 1977. = Materialien zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung, Bd. 15.

knüpfen, die als Ursachen für den Rückgriff insbesondere der Ballungsräume auf das Leistungsangebot der Vorranggebiete anzusehen sind. Beispielhaft sei hier auf die Diskussion über eine „Ballungsraumsteuer“⁴ verwiesen, die zum Beispiel auf die regionale Wertschöpfung abstellt oder als faktorspezifische Steuer ausgestaltet sein könnte. Zur Begründung könnte man anführen, daß Größen wie Gewinne oder Kapitaleinsatz Indikatoren für die relativen Anteile der betroffenen Unternehmen an der Umweltbelastung sein können, wengleich hier sicherlich vorrangig eine Selektion nach Emissionskriterien notwendig wird. Mit Blick auf eine eventuelle *Entgeltfinanzierung* ist hervorzuheben, daß diese nur dort sinnvoll erscheint, wo eine eindeutige Zurechnung der (individuellen oder gruppenmäßigen) Inanspruchnahme durchführbar ist und die Kontrollkosten nicht zu hoch sind (etwa im Bereich der Wasserwirtschaft). Dabei ergibt sich das zentrale Problem, welche staatliche Ebene die Entgelthöhe (und eventuell den Umfang der Leistungsabgabe) festsetzen soll. Stattet man zum Beispiel die Gemeinden mit uneingeschränkten „Eigentumsrechten“ aus, so begibt man sich übergeordneter Einflußmöglichkeiten.

Einer Verpflichtung der Gemeinden in den verdichteten Räumen, zu ihren Lasten die in Vorranggebieten zum finanziellen Ausgleich zum Beispiel der funktionsbedingten Mehraufwendungen notwendigen Mittel bereitzustellen, könnte man insbesondere in Form einer *Modifikation des kommunalen Finanzausgleichs* nachkommen. Beispielhaft sei darauf verwiesen, daß genau zu spezifizierenden Sonderansätzen zugunsten der Vorranggebiete ein Wegfall oder eine Reduktion der „Großstadtansätze“ bei den Schlüsselzuweisungen gegenüberstehen könnte.

Die Beantwortung der Frage, welches dieser traditionellen finanzwirtschaftlichen Instrumente zur Herbeiführung eines finanziellen Ausgleichs den Vorzug erhalten sollte, ist von einer Reihe von Kriterien abhängig. Von entscheidender Bedeutung ist dabei natürlich der zugrunde zu legende Ansatz. Daneben kommen aber zusätzliche Faktoren ins Spiel, wie die *Merklichkeit* und/oder die *Transparenz der Mittelverwendung*

insbesondere für die aufbringungsverpflichteten Wirtschaftssubjekte.

2.3 Zur politischen Durchsetzbarkeit des Konzepts

Das Problem der Instrumentenwahl ist sicherlich auch nicht losgelöst von der politischen Durchsetzbarkeit des Konzepts der Vorranggebiete insgesamt zu sehen. So ist zum Beispiel anzunehmen, daß eine Orientierung der Ausgleichszahlungen an den interregionalen Leistungsverflechtungen (etwa Recht auf Gebührenerhebung für die Wasserabgabe) gegenwärtig eher eine Konsensfindung gestattet als eine Ausrichtung an den Opportunitätskosten. Von Bedeutung für die politische Durchsetzbarkeit des Konzepts sind auch die dabei auftretenden stabilitätspolitisch relevanten Wirkungen (insbesondere die gesamtwirtschaftlichen und regionalen Beschäftigungseffekte) und die personellen Verteilungswirkungen. Im politischen Raum stellt sich schließlich die Frage nach der Einstellung vor allem der betroffenen politischen Gruppen zu diesem Konzept. Greift man einmal die Gemeindeebene heraus, so ist hauptsächlich wegen der finanziellen (Zusatz-) Belastung in den Verdichtungsräumen zu vermuten, daß angesichts des größeren politischen Gewichts der Ballungsraumgemeinden im kommunalen Bereich eine ablehnende Haltung überwiegen wird. Überdies läßt sich auch eine Reihe von Gründen dafür anführen (zum Beispiel eine eventuelle Einschränkung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten), daß die betroffenen Gemeinden in Vorranggebieten dem Konzept ebenfalls nicht uneingeschränkt positiv gegenüberstehen dürften.

Zieht man schließlich in Betracht, daß nach jüngsten Äußerungen von raumordnungspolitischen Entscheidungsträgern⁵ das Konzept der Vorranggebiete geradezu eine Umkehrung der Leitziele des Bundesraumordnungsprogramms und der bisherigen Raumordnungspolitik von Bund und Ländern bedeute, so scheint die Schlußfolgerung zulässig, daß zumindest gegenwärtig eine Etablierung des Konzepts allenfalls im kleinräumigen Rahmen möglich ist.

4 Vgl. Fritsch, M.: „Agglomerationsbesteuerung“ als Instrument der Regionalpolitik? In: Informationen zur Raumentwicklung. (1978) H. 4, S. 289 ff.

5 So der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Haack (Raumordnung und Chancengleichheit. In: Bulletin der Bundesregierung. Nr. 98 vom 12. 9. 78, S. 911 ff).