

Thomas Hueck

Beeinflussung der Baulandausweisungspolitik der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland

Kurzfassung

Der Beitrag untersucht Möglichkeiten des Gesetzgebers, die Bereitschaft der Gemeinden, Siedlungsflächen auszuweisen, zu verändern. Es kann in diesem Zusammenhang nicht um den einseitigen Versuch der unkritischen Ausdehnung von Wohnflächen gehen, sondern es muß ein Mechanismus angestrebt werden, der eine effiziente Allokation des Bodens sichert.

Entsprechend wird anfangs untersucht, welche Motive die Gemeinden haben, verstärkt Gewerbeflächen, aber in einem geringeren Umfang Siedlungsflächen auszuweisen. Die Ursache liegt vornehmlich darin, daß neben ökologischen Anreizen finanzwirtschaftliche Anreize bei der kommunalen Bauleitplanung relevant sind und daß genau diese die Siedlungsflächenausweisung benachteiligen. Darauf aufbauend werden vier Formen der Korrektur diskutiert, die teilweise in das bestehende Planungsrecht einzubinden sind.

1 Einleitung

Seit Ende der 80er Jahre sind auf diversen regionalen Wohnungsmärkten in der Bundesrepublik Deutschland erhebliche Mietpreissteigerungen zu verzeichnen gewesen, bei gleichzeitiger Zunahme der Haushalte ohne Wohnraum. Entsprechend der herausragenden Bedeutung des Guts Wohnung für eine angemessene Teilhabe an dem gesellschaftlichen Leben in einer entwickelten Gesellschaft und mit dessen unzureichendem Angebot einhergehenden Verteilungsfragen hat die Diskussion um eine geeignete Organisation des Wohnungsmarkts an Schärfe zugenommen. Als ein Aspekt der momentanen Misere auf dem Wohnungsmarkt wird in diesem Beitrag die Bedeutung des diesem Markt vorgelagerten Bodenmarkts herausgegriffen und untersucht, inwiefern der Einsatz verschiedener Instrumente geeignet ist, eine Bewegung in Richtung eines Gleichgewichts auf dem Markt für

Wohnraum zu ermöglichen. Zuvor jedoch einige Anmerkungen zu möglichen Ursachen des gegenwärtigen Ungleichgewichts.

Die Mietpreissteigerungen der letzten Jahre sind neben der Erhöhung der Nachfrage nach Wohnraum – ausgelöst vornehmlich durch starke Realeinkommenssteigerungen in den 80er Jahren, so daß der durchschnittliche Wohnraumkonsum pro Kopf von 24 m² (1968) auf 36 m² (1992) gestiegen ist (1) – durch diverse angebotsseitige Faktoren zu verantworten. In diesem Beitrag soll nur auf diese Faktoren und dabei auf die Bedeutung des Faktors Boden für die Wohnraumversorgung eingegangen werden.

Ein für den Wohnungsbau notwendiger Produktionsfaktor ist der als Bauland ausgewiesene Boden. Entsprechend der rechtlichen Situation in der Bundesrepublik liegt ein Quasi-Monopol für bebaubare Grundstücke bei den Gemeinden. Dieses ergibt sich aus der nahezu uneingeschränkten Planungs-

hoheit der Gemeinden, die sich nur an großräumigen Vorgaben durch die zentraleren politischen Instanzen orientieren muß (2).

Die Entscheidung über die Verwendung des knappen Faktors Boden ist in den Gemeinden einem politischen Willensbildungsprozeß unterworfen. An dieser Stelle soll nicht die Effizienz derartiger Prozesse untersucht werden. Dennoch kann festgestellt werden, daß eine Reihe von Gemeinden – vor allem solche, die in Verdichtungsregionen liegen – nicht bereit sind, zusätzliche Flächen für wohnwirtschaftliche Nutzungen bereitzustellen. Der Verzicht auf die Ausweisung neuer Flächen bedeutet, bei Zunahme der Baulandnachfrage, eine Verteuerung des Faktors Boden bei gleichzeitiger Beschränkung der Kapazitäten für den Wohnungsbau. Beides wirkt in Richtung einer Verteuerung des Guts Wohnung. Gleichzeitig werden verstärkt Gewerbeflächen durch die Gemeinden ausgewiesen.

Die Motive dieses Verhaltens sind vielschichtig. Es kann jedoch von zwei Hauptmotiven ausgegangen werden: Zum einen werden die Kosten zusätzlicher Wohnflächenausweisung seitens der Gemeinden höher eingeschätzt als die durch neue Einwohner induzierten Wohlfahrtssteigerungen in der Gemeinde. Zum anderen sind auf Gemeindeebene die fiskalischen Wirkungen der Gewerbeflächenausweisung ungleich günstiger als die von Wohnflächenausweisungen.

Die Kosten der Baulandausweisung liegen zum einen in zusätzlichen Ausgaben für lokale öffentliche Güter sowie in dem Wohlfahrtsverlust, der sich aus der Versiegelung weiterer Flächen ergibt. Dementgegen steht die Erhöhung der Steuerbasis bei Baulandausweisung. Die relative Größe der Grenzvorteil- und -nachteile ist a priori unklar. Dennoch läßt sich mit Hilfe der Theorie der lokalen öffentlichen Güter eine grobe Abschätzung der qualitativen Größenordnungen vornehmen.

Geht man davon aus, daß die Bereitstellung der lokalen öffentlichen Güter ausschließlich mit einer Grundsteuer finanziert wird, die Kosten der Bereitstellung dieser Güter linear in der Einwohnerzahl steigen und das Budget der Gemeinde ausgeglichen werden muß, dann ergibt sich, daß potentielle Neueinwohner der Steuer auszuweichen versuchen, indem sie eine geringere Grundstücksgröße als die in der Gemeinde durchschnittliche Grundstücksgröße nachfragen werden. Dies gilt auch dann, wenn sie dieselben Präferenzen für lokale öffentliche Güter wie die Alteinwohner haben. Dementsprechend wird durch Neueinwohner nur ein Teil der zusätzlichen Bereitstellungskosten getragen, sie verhalten sich als "free rider". Das bedeutet, daß, unabhängig von den Wohlfahrtsverlusten aufgrund weiterer Flächenversiegelung, für die Gemeinde die Grenzkosten von Neueinwohnern größer sind als der Grenzvorteil (3). Durch ihr Verhalten generieren die Neueinwohner einen externen Effekt, der von den Alteinwohnern getragen werden muß.

Die zusätzliche Ausweisung von Gewerbeflächen ohne gleichzeitige Ausweisung von Wohnflächen erklärt sich

auch aus den fiskalisch unterschiedlichen Folgen der Gewerbeansiedlung und Wohnraumschaffung. Die Steuermehreinnahmen durch zusätzliche Gewerbeansiedlungen sind auf kommunaler Ebene höher als durch zusätzliche Einwohner. Hinzu kommen im allgemeinen geringere Infrastrukturinvestitionen für Gewerbeansiedlungen. Gleichzeitig werden die in einzelnen Gemeinden vorhandenen Freiflächen für Wohnnutzung seitens ansiedlungswilliger Unternehmen nur eine untergeordnete Bedeutung als Standortfaktor erlangen, da als Wohnungsmarkt die gesamte Region zur Verfügung steht. Daraus ergibt sich jedoch eine Verengung des Wohnungsmarkts in umliegenden Gemeinden und somit eine Beeinträchtigung der Wohlfahrt dieser Gemeindemitglieder. Zusätzlich können Infrastrukturinvestitionen notwendig werden, wenn in einer Gemeinde zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden und die Arbeitnehmer in diese Gemeinde, unter Nutzung der Infrastruktur anderer Gemeinden, einpendeln.

Die genannten Argumente erklären die Beobachtung, daß Gemeinden in einem geringeren Umfang Wohnflächen ausweisen und zusätzlich, mit Hilfe der Instrumente der Bauleitplanung die Nutzungsmöglichkeiten der ausgewiesenen Grundstücke beschränken (4).

Unabhängig von der im Einzelfall zutreffenden Ursache und ungeachtet von Gerechtigkeitsüberlegungen werden im folgenden verschiedene Instrumente untersucht, die sich einerseits in das bestehende Planungsrecht einbinden lassen und andererseits geeignet erscheinen, kurzfristig die Ausweisungspolitik der Gemeinden im erwünschten Sinn zu verändern. Nicht untersucht werden privatwirtschaftliche Anreize, baureife Grundstücke zu bebauen. Eine hervorragende Behandlung dieser Problematik findet sich bei SINN (5).

Im zweiten Kapitel wird die in der Bundesrepublik erhobene Grundsteuer als ein mögliches Internalisierungsinstrument vorgestellt. Es ergibt sich, daß die Hoffnung auf Korrektur der Externali-

täten zumindest teilweise erfüllt, jedoch die Wahrscheinlichkeit einer kurzfristigen Wirkung auf die Siedlungsflächenausweisung eher gering ist. Eine Änderung der Steuerschuldberechnung ist jedoch alleine aus steuersystematischen Gründen notwendig. Daran anschließend erfolgt eine Untersuchung der Wirkung von Zutrittsgebühren. Diese werden von Neueinwohnern gezahlt und dienen als Kompensation für zusätzliche Baulandausweisung. Im vierten Kapitel werden die Auswirkungen einer Kopplung von Gewerbe- und Siedlungsflächenausweisung analysiert. Die Nachteile dieses Instruments können mit Hilfe des aus der Umweltpolitik bekannten Instrumentariums überwunden werden. Dabei werden den Gemeinden die Kosten der unterlassenen Wohnflächenausweisung in Form einer Steuer oder der Notwendigkeit, andere Gemeinden zu einer verstärkten Planung zu verleiten, angelastet. Es schließt sich eine Überlegung an, inwiefern eine Privatisierung der Planungsaufgabe geeignet erscheint, die geschilderte Problematik zu lösen.

2 Anpassung der Grundsteuer

Wer kann für das beobachtete Gemeindeverhalten verantwortlich gemacht werden? Die Planungsbeschlüsse werden durch das kommunale Parlament beschlossen. Dieses wird in regelmäßig stattfindenden Wahlen durch die Gemeindeeinwohner gewählt. Die Kommunalwahlen dienen somit als Mechanismus zur Ermittlung der Präferenzen der Gemeindeeinwohner in bezug auf die durch die Gemeinde bereitgestellten öffentlichen Güter, zu denen hier auch die Entscheidungen über die Bebauung von Grundstücken gezählt werden sollen. Daraus ergibt sich, daß die Verweigerung zusätzlicher Baulandausweisung durch einzelne Gemeinden weitestgehend Ausdruck der Präferenzen der Einwohner dieser Gemeinde ist (6).

Es kann somit angenommen werden, daß eine geringe Baulandausweisung Ausdruck der Wählersouveränität ist und damit die Gemeindeeinwohner die Kosten dieser Politik zu verantworten

haben. Dem Verursacherprinzip folgend müssen die Kosten den Gemeindegemeindeeinwohner angerechnet werden und nicht auf Neueinwohner bzw. angrenzende Gemeinden überwältigt werden.

Grundsätzlich würde man erwarten, daß auch die Gemeindegemeindeeinwohner von der relativen Verknappung und damit Verteuerung des Faktors Boden betroffen sind; zum Beispiel über Mietpreissteigerungen oder gestiegene Grundsteuern, die sich in der Bundesrepublik am Wert eines Grundstücks orientieren. Die gestiegenen Opportunitätskosten selbstgenutzter Wohneinheiten haben insofern keine Bedeutung, als im selben Umfang der Wert der Wohneinheit und damit das Vermögen des Haushalts zugenommen hat.

Genau dies ist jedoch nicht der Fall. Zum einen sind Mietpreissteigerungen bei bereits erstelltem Wohnraum nicht uneingeschränkt möglich, so daß die Mietpreise langfristig vermieteter Wohneinheiten, wie es in der Bundesrepublik aufgrund des Kündigungsschutzes für Mieter die Regel ist, im allgemeinen unter den tatsächlichen volkswirtschaftlichen Preisen liegen (7), zum anderen werden bei der Berechnung der Grundsteuern Einheitswerte aus den 60er Jahren zugrunde gelegt (8).

Die Gemeindegemeindemitglieder tragen somit nur einen geringen Teil der von ihnen verursachten Kosten. Durch eine Änderung des Mietrechts und eine Anpassung der Bestimmung der Grundsteuer kann allerdings dafür gesorgt werden, daß die Kosten direkt den Einwohnern zugerechnet werden. Indem die Verkehrswerte der Grundstücke bei Ermittlung der Grundsteuerschuld Berücksichtigung finden und eine Flexibilisierung der Mietanpassung an geänderte Marktkonstellationen ermöglicht wird, kann genau dies umgesetzt werden. Die Folge wäre, daß zum einen die Kosten – gestiegene Grundstückspreise – der Bodenverknappung von Alleinwohnern und -eigentümern getragen werden müssen. Es käme indirekt zu einer Einführung eines Preises für die geäußerte Nachfrage nach unbebauten Flächen, der sich in der Grundsteuerschuld widerspiegelt.

Zum anderen würde durch die erhöhten Grundsteuereinnahmen ein Beitrag der Eigner zu den Bereitstellungskosten der lokalen öffentlichen Güter geleistet. Im Extrem ist eine 100%ige Bodensteuer anzustreben, deren Einnahmen zur Deckung der Bereitstellungskosten ausreichend sein sollte. Der letzte Zusammenhang ist in der Literatur unter dem Begriff Henry-George-Theorem kontrovers diskutiert worden (9).

Inwiefern durch die Anpassung der Grundsteuer die Bereitschaft zu einer verstärkten Siedlungsflächenausweisung induziert wird, hängt letztlich von den Präferenzen der Gemeindegemeindeeinwohner ab. Durch den hier diskutierten Vorschlag wird zunächst nur die teilweise Internalisierung der beschriebenen negativen Externalität gesichert. Es wird seitens der Entscheidungsträger jedoch ein Anreiz zu einer verstärkten Baulandausweisung gesetzt, da die potentiellen Grundsteuereinnahmen nach einer Anpassung der Erhebungsform ebenfalls steigen werden.

Auf die private Entscheidung, bisher ungenutztes Bauland für wohnwirtschaftliche Zwecke zu nutzen, nimmt eine Erhöhung der Grundsteuer dann keinen Einfluß, wenn sie neutral im allokativen Sinn ausgestaltet ist.

3 Erhebung einer Zutrittsgebühr

Die in der Einleitung erwähnten Anreize für Neueinwohner, sich als "freerider" zu verhalten, führen zu einer restriktiven Flächennutzungspolitik seitens der Gemeinden. Durch die Festbeschreibung von Mindestgrundstücksgrößen und/oder Bebauungsdichten werden die Neueinwohner gezwungen, die Grundstücksgröße zu konsumieren, die hinreichend ist, um die von ihnen verursachten Kosten voll zu tragen. Dies führt jedoch dazu, daß die Bebauungsdichte in Gemeinden geringer ist und damit auch das Potential für neuzuschaffenden Wohnraum. Das geschilderte Verhalten ist aus Sicht der Gemeinden rational: Schließlich werden dadurch Externalitäten der Neueinwohner vermieden.

Eine alternative, die beschriebenen negativen Nebeneffekte vermeidende, Form der Internalisierung ist mit Hilfe der Erhebung von Zutrittsgebühren möglich. Die Einführung einer solchen Gebühr hätte zwei Vorteile: Der erste liegt in der Internalisierung der Externalität, und der zweite in der Möglichkeit, die Gemeinde durch das Gebührenaufkommen direkt für die Ausweiskosten zu entschädigen.

Das genaue Aussehen dieser Gebühr müßte sich an dem externen Effekt, der durch die Neueinwohner ausgeübt wird, orientieren. Die einmaligen Kosten der Flächenversiegelung und der Erweiterungsinvestitionen in die kommunale Infrastruktur sind durch eine einmalige Zahlung zu internalisieren. Die laufenden Bereitstellungskosten der lokalen öffentlichen Güter können durch erhöhte Grundsteuern für Neueinwohner internalisiert werden: Wird durch Neueinwohner die durchschnittliche Steuerbasis verringert, weil diese eine unterdurchschnittliche Grundstücksgröße konsumieren – und würde daraufhin eine Erhöhung des allgemeinen Hebesatzes notwendig sein –, so kann durch eine ausschließliche Erhöhung des Satzes für die Neueinwohner eine Belastung für Alleinwohner vermieden werden. Zu beachten ist, daß sowohl die einmalige Gebühr als auch die zusätzliche Grundsteuer nicht prohibitiv hoch gewählt wird. Dies setzt jedoch ein grundsätzliches Interesse der Alleinwohner am Wachstum der Gemeinde voraus, oder zumindest Indifferenz, wenn die sozialen Kosten des Wachstums gedeckt werden.

Ist aus steuerrechtlichen Gründen ein nach Einwohnertyp differenzierter Hebesatz nicht möglich, so wird die einmalige Zahlung der Zutrittsgebühr zusätzlich den Barwert der zukünftigen Bereitstellungskosten der lokalen öffentlichen Güter, die nicht vom Neueinwohner getragen werden, enthalten.

Nicht ganz unproblematisch erscheint die Behandlung von Haushalten, die – durch Umzug – Wohnraum freimachen. Durch die Freimachung von Wohnraum werden zumindest die zusätzlichen Kosten der Flächenversiegelung für einen neu zuziehenden Haushalt vermieden. In den geschilder-

ten Modellrahmen käme es ebenfalls zu keinen fiskalischen Zusatzkosten; der Neueinwohner kann bei vollständiger Nutzung der vorhandenen Wohnfläche der Steuer nicht ausweichen. Sollte in einem solchen Fall der Neueinwohner keine Zutrittsgebühr zahlen müssen, würde sich dies direkt im Preis der bereits erstellten Wohnungen auswirken. Deren Preis wird – aufgrund der Konzentration der Nachfrage in diesem Segment – steigen, bis in einem neuen Gleichgewicht die Differenz der Preise für den Neubestand und Altbestand gerade die Höhe der Zutrittsgebühr beträgt. Somit kommt es zu einer ähnlichen finanziellen Belastung des Neueinwohners, unabhängig davon, ob die Zutrittsgebühr grundsätzlich erhoben wird oder nur für den Neueinwohner, der eine neu erstellte Wohnung bezieht.

Die von wegziehenden Haushalten gezahlte Zutrittsgebühr stellen "sunk costs" dar und sind damit unter allokativen Gesichtspunkten zu vernachlässigen. Insgesamt erscheint dieser Punkt mehr ein Verteilungsproblem zu sein.

4 Verknüpfung von Gewerbe- und Wohnflächenausweisung

Durch die Ausweisung von Gewerbeflächen und gleichzeitiger Unterlassung der Flächenausweisung für wohnwirtschaftliche Zwecke durch eine Gemeinde werden Nachbargemeinden implizit gezwungen, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen. Darüber hinaus wird das Umland durch eine Zunahme der Inanspruchnahme der Infrastruktur geschädigt – vor allem in Form steigender Congestion-Effekte. Es wird somit ein negativer externer Effekt auf die Nachbargemeinden ausgeübt.

Es wird ein Verfahren angestrebt, mit dessen Hilfe diese Externalität internalisiert werden könnte. Ein Instrument, das verstärkt in politischen Gremien diskutiert wird, ist die Vorgabe einer Kennziffer, die das Verhältnis von Wohnraum zu Arbeitsplätzen fest schreibt (10). In Bayern ist eine solche Kopplung in der zum 1.3.1994 in Kraft getretenen Fortschreibung des Landes-

entwicklungsprogramms festgeschrieben worden.

4.1 Konzeption und Kritik

Nach diesem Vorschlag kann eine Gemeinde dann und nur dann zusätzliche Gewerbegebiete ausweisen, wenn sie gleichzeitig Wohnraum für eine bestimmte Anzahl von Wirtschaftssubjekten schafft bzw. die Möglichkeit dazu gibt. Im bayerischen Landesentwicklungsprogramm wird diese Regelung konsequent nur in der Verdichtungsregion München und dem Flughafenumland des Großflughafens München II angewandt. In diesen dürfen Gemeinden ab sofort nur noch dann Gewerbeflächen ausweisen, wenn sie in entsprechendem Umfang auch Siedlungsflächen ausweisen. Eine Ausnahme wird für zentrale Orte gemacht; für diese kann die Siedlungsflächenausweisung auch in einer Nachbargemeinde erfolgen. Ansonsten kommt der Harmonisierung von Gewerbe und Wohnen nur die Funktion einer langfristig zu erreichenden Zielvorstellung zu.

Aus volkswirtschaftlicher Sicht kann diesem Vorschlag entgegengehalten werden, daß die Vorgabe fester Verhältnisse grundsätzlich ineffizient ist. Sind die Grenzkosten zusätzlicher Wohnflächenausweisung zwischen den Gemeinden unterschiedlich, so sind volkswirtschaftliche Gewinne dadurch zu erzielen, daß der Standort dieser Flächen in Gemeinden verlegt wird, die über die geringsten Grenzausweisungskosten verfügen. Zu berücksichtigen sind ebenfalls die durch Gewerbe ausgeübten negativen Nachbarschaftseffekte: Durch den Zwang, in einem bestimmten Verhältnis Gewerbe- und Wohnflächen auszuweisen, wäre es für die Neueinwohner nahezu unmöglich – insbesondere in kleineren Gemeinden –, den negativen Nachbarschaftseffekten des Gewerbes auszuweichen. Als drastisches Beispiel sei auf die Lärmbelästigung des Flughafens München II verwiesen. In dessen Umfeld wurden große Flächen für gewerbliche Nutzungen ausgewiesen. Eine Verpflichtung, innerhalb der Gemeindegrenzen ebenfalls Wohnflächen auszu-

weisen, hieße, eine Reihe von Neueinwohnern dem Fluglärm auszusetzen.

Darüber hinaus würde durch eine derartige Festschreibung der Strukturwandel innerhalb von Teilräumen behindert werden. Man gehe nur von in einer Gemeinde schrumpfenden Industrien aus, wobei in einer Nachbargemeinde ein neues Industrieunternehmen angesiedelt werden kann. Nach dem hier vorgestellten Vorschlag müßte in der Nachbargemeinde zusätzlicher Wohnraum geschaffen werden, obwohl ein Teil der Arbeitnehmer aus dem schrumpfenden Industriebereich kommt und somit keinen zusätzlichen Wohnraum nachfragen wird. Im Extremfall würde diese Vorschrift die Ansiedlung des neuen Unternehmens verhindern.

Ebenfalls problematisch ist die Änderung der Bodennutzung: Wäre für ein als Wohnbaugebiet genutztes Grundstück durch eine alternative Verwendung eine höhere Rente zu erzielen, so wäre eine Umnutzung nur dann möglich, wenn als Ersatz für den wegfallenden Wohnraum neuer Wohnraum geschaffen würde. Gemeinden, die über nur noch geringe Flächenreserven verfügen, würde dies vor kaum lösbare Schwierigkeiten stellen. Somit wäre eine Folge dieser Maßnahme, daß Anpassungen der Bodenallokation empfindlich gestört bzw. verhindert würden.

Ein weiterer, allerdings nur technischer, Kritikpunkt ist die Festschreibung der richtigen Kennziffer. Diese Vorgabe ist starr, obwohl die ihr zugrundeliegenden Beziehungen Änderungen unterworfen sein können. Dennoch sollte dies nicht schwerwiegender als die Unsicherheit bezüglich der optimalen Umweltqualität bei der Implementierung umweltpolitischer Instrumente sein. Es stehen eine Reihe von laufenden statistischen Erhebungen über durchschnittliche Wohngrößen sowie über die Pendlerströme zur Verfügung. Die Kosten der Informationsbeschaffung, um Änderungen der Durchschnittsgrößen und Arbeitsmarktreionen zu erkennen und die Planungsvorgaben anzupassen, fallen somit eher gering aus.

Zu guter Letzt noch der Hinweis, daß mit diesem Vorschlag die Problematik des Marktsegments, in dem der zusätzliche Wohnraum geschaffen werden soll, nicht gelöst werden kann. Dies erscheint jedoch als nicht weiter bedeutsam, da durch die Erstellung von Wohnraum am oberen Marktsegment auch das Angebot in unteren Segmenten des Wohnungsmarkts erhöht wird, ein Zusammenhang, der als Filtering-Prozeß beschrieben werden kann (11).

4.2 Handel des kommunalen Planungsrechts

Es liegt nahe, den Vorschlag der Kopplung von Gewerbe- und Siedlungsflächenausweisung durch marktwirtschaftliche Instrumente zu ergänzen. Die Ineffizienz der Vorgabe einer Kennziffer kann durch die Zulassung von intergemeindlichem Handel der Ausweisungsverpflichtung gemildert werden. Dies kann so aussehen, daß gewerbeansiedelnde Gemeinden ihrer gesetzlichen Verpflichtung dadurch nachkommen, daß sie andere Gemeinden veranlassen, zusätzlichen bebaubaren Boden als Wohnflächen auszuweisen. Diese müssen dafür kompensiert werden; idealtypisch erwirbt die Gemeinde das Recht der Flächenausweisung in anderen Gemeinden. Es ist offensichtlich, daß durch dieses Verfahren die räumliche Konkurrenz nicht nur erhalten, sondern auch verbessert wird, da dadurch die gesamten Kosten bestimmter Flächennutzungen offenbart werden.

Der Vorschlag, restriktive Planungsvorgaben handelbar zu machen, wird bereits im Hinblick auf innergemeindliche Verhandlungslösungen diskutiert. Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, daß die verübten externen Effekte einer bestimmten Bodennutzung eine innergemeindliche Flächennutzungsplanung notwendig machen. Bei einer hinreichend kleinen Gruppe Betroffener ist es möglich, daß sich einzelne Grundstückseigner von einer Planungsvorschrift freikaufen können. Diese können zum einen bestimmte Bebauungsarten bzw. Bebauungsdichten, zum anderen die Erlaubnis der bau-

lichen Verwertung von Grundstücken umfassen (12).

Mit dem Vorschlag des Planungsrechtshandels hätte man die technischen Schwierigkeiten der planerischen Kopplung von Gewerbe- und Siedlungsflächenausweisung nicht gelöst, dennoch wäre ein Mechanismus installiert, der einerseits auf bestehende Rechtsnormen aufbauen kann und der andererseits – das Interesse für Gewerbeansiedlung und damit strukturellen Wandel und Wachstum vorausgesetzt – geeignet ist, zusätzlichen Wohnraum zu schaffen.

Die Funktionsweise orientiert sich an den in der Umweltpolitik bereits seit längerem diskutierten Verschmutzungslizenzen. Bei diesem Verfahren werden Unternehmen Verschmutzungsrechte zugestanden. Diese Rechte sind handelbar, bei einigen Modellen innerhalb eines abgegrenzten Teilraums. Es bildet sich ein Markt für Verschmutzungsrechte, auf dem die Unternehmen mit den geringeren Grenzkosten der Verschmutzungsvermeidung Lizenzen anbieten und andere Unternehmen mit höheren Grenzkosten diese Lizenzen aufkaufen. Es kommt immer dann zum Tausch von Verschmutzungslizenzen, wenn der erzielbare Preis mindestens so hoch ist wie die Grenzkosten der effizienteren Unternehmen und nicht höher als die der weniger effizienten Unternehmen. Übertragen auf die hier behandelte Situation bedeutet dies, daß sich ein Markt für Planungsrechte bilden wird. Auf diesem werden einerseits Gemeinden als Anbieter von Ausweisungsbeschlüssen für Wohnbauland auftreten. Das Angebot richtet sich nach den weiter oben beschriebenen Grenzkosten der zusätzlichen Baulandausweisung. Auf der anderen Seite treten Gemeinden, die zusätzliche Gewerbeansiedlungen anstreben, als Nachfrager nach Ausweisungsbeschlüssen auf. Deren Nachfrage orientiert sich an dem Grenzvorteil dieser Ausweisungsbeschlüsse – in Form der Gewerbeansiedlung – sowie den eigenen Grenzkosten der Wohnflächenausweisung.

Die Marktlösung kommt nur dann zustande, wenn der für die Planungsrechte von einer gewerbebeflächenausweisenden Gemeinde an andere Gemeinden zu zahlende Betrag nicht größer ist als die Wohlfahrtssteigerung durch die Gewerbeansiedlung in der ersten Gemeinde. Nur in diesem Fall unterscheidet sich das Ergebnis des Planungsrechtshandels von dem der starren Kennziffernvorgabe. Trifft die Bedingung nicht zu, würde die Gemeinde in keinem Fall Gewerbebeflächen ausweisen.

Welches sind die Vorbedingungen für ein Funktionieren dieses Mechanismus? Notwendig ist eine räumliche Abgrenzung, innerhalb derer derartige Planungsansprüche gehandelt werden können. Diese räumliche Abgrenzung muß sich an den regionalen Arbeitsmärkten orientieren. Zu ermitteln wären diese über die räumliche Verteilung von Pendlerströmen.

Eine weitere Notwendigkeit wäre die genaue Vorgabe von Institutionen, innerhalb derer die Verkaufsverhandlungen stattfinden sollen. Inwiefern eine paretooptimale Marktlösung zu erwarten ist, hängt nicht zuletzt von den Möglichkeiten der betroffenen Gemeinden ab, durch strategisches Verhalten einen größeren Teil der Wohlfahrtsgewinne abzuschöpfen. So könnte sich eine Gemeinde als Monopolanbieter der Planungsrechte verhalten. Dadurch könnte sie den Preis für die Planungsrechte auf ein höheres Niveau, als es sich bei der Konkurrenzlösung ergeben würde, treiben und sich damit einen höheren Wohlfahrtsgewinn sichern. Dies würde allerdings die durch den Planungsrechtshandel gesamtwirtschaftlich zu erzielende Wohlfahrtssteigerung verringern.

Es dürfte regelmäßig der Fall sein, daß nur eine kleine Anzahl von Gemeinden an diesem Prozeß beteiligt ist. Somit ist zu erwarten, daß es eher zu einer Verhandlungslösung über die Verteilung der Flächenausweisung und der dafür zu zahlenden Preise kommen wird. Dieser Verhandlungsprozeß wird vornehmlich im Rahmen der Institutionen der interkommunalen Zusammenarbeit stattfinden. Eine Nutzung der bereits gegründeten Planungsverbände

scheint möglich, obwohl sichergestellt werden muß, daß durch die Maklerfunktion nicht handlungsunfähig gemacht wird, was die sonstigen Aufgaben betrifft.

Derartige Verhandlungsprozesse können als Koalitionsspiele modelliert werden. Grundsätzlich ist bei diesen Spielen eine effiziente Verhandlungslösung denkbar, sofern Einigkeit über die Verteilung des Werts – den Gewinn, der durch eine Vereinbarung erzielt werden kann – einer Koalition besteht. In dem geschilderten Prozeß nehmen meist nur wenige Gemeinden teil. Dies kann es einzelnen Gemeinden ermöglichen, sich als Pivotspieler zu verhalten, der versucht, den gesamten Wert einer Koalition abzuschöpfen. Dadurch wird die Effizienz der Verhandlungslösung regelmäßig verfehlt.

4.3 Planungssteuer

Die geschilderte Ineffizienz der Kennziffernvorgabe zur Ausweisung von Gewerbeflächen kann ebenso mit Hilfe einer Steuer für unterlassene Baulandausweisung behoben werden. Weist eine Gemeinde neue Gewerbeflächen aus und unterläßt die Ausweisung der vorgeschriebenen Wohnflächen, so wird je Einheit nicht ausgewiesener Wohnfläche eine Steuer fällig. Bei einer Überschreitung der Planungsvorgabe erhält die Gemeinde eine Subvention.

In einem solchen Verfahren kann die Gemeinde frei entscheiden, ob sie bereit ist, die Kosten der Unterlassung zu tragen, oder ob sie statt dessen die Kosten zusätzlich bebauter Flächen trägt. Solange die Grenzkosten der zusätzlichen Ausweisung geringer als die zu zahlende Steuer sind, wäre die Gemeinde bereit, Wohnflächen auszuweisen.

Da die Kosten der Nicht-Ausweisung eindeutig meßbar sind, hingegen die Kosten der Ausweisung nicht, spricht einiges dafür, daß bei geeigneter Wahl der Steuerhöhe eine verstärkte Baulandausweisung zu beobachten ist. Dies um so eher, je bindender Finanzrestriktionen für die Gemeinden sind. Es muß allerdings sichergestellt wer-

den, daß dieses Verfahren nicht durch den kommunalen Finanzausgleich konterkariert wird. Diesen Steuerausgaben bzw. Subventionseinnahmen darf somit bei der Berechnung der Finanzzuweisung keine Bedeutung zukommen.

Problematisch ist bei der diskutierten Ausgestaltung jedoch die Bereitstellung der zusätzlichen Wohnflächen in direkter Nachbarschaft zu einer gewerbeflächenausweisenden Gemeinde. Zu erwarten ist, daß peripher gelegene Gemeinden mit geringen Grenzausweiskosten von Wohnflächen diese verstärkt ausweisen werden, ohne daß in deren Nachbarschaft Bedarf dazu besteht. Gleichzeitig kaufen sich gewerbeansiedelnde Gemeinden in Verdichtungsregionen durch die Steuerzahlung von der Wohnflächenausweisungspflicht frei, ohne daß angrenzende Gemeinden gegen eine Subventionszahlung diese ausweisen werden. Zu verhindern wäre dies durch regional differenzierte Steuersätze und Subventionszahlungen; peripher gelegene Gemeinden würden für deren zusätzliche Baulandausweisung eine geringere Subventionszahlung erhalten als zentral gelegene.

5 Zulassung von Landerschließungsgesellschaften

Der folgende Vorschlag stellt auf eine innerkommunale Lösung ab und ist systematisch der Diskussion unter Kapitel 3 zuzuordnen. Er greift eine Institution des letzten Jahrhunderts auf und erscheint geeignet, einen Teil der innerkommunalen Externalitäten des Neuzuzugs zu internalisieren.

Vor der Jahrhundertwende gab es in Deutschland eine Reihe von Terraingesellschaften, die die heutigen Aufgaben der Gemeinden, mit Ausnahme der Flächenausweisung, übernommen hatten. Diese Gesellschaften waren verantwortlich für Baulanderschließungen sowie die Bebauung und Besiedelung größerer Stadterweiterungsgebiete. Die Kommunen waren in der fraglichen Zeit nicht mit dem entsprechenden Instrumentarium zur Erfüllung dieser Aufgaben ausgerüstet (13).

Obwohl diese Gesellschaften für die unzureichende Wohnraumversorgung verantwortlich gemacht worden sind und ihnen vorgehalten wurde, diese zu spekulativen Zwecken ausgenutzt zu haben, erscheint eine privatwirtschaftliche Organisation der kommunalen Erschließungsaufgabe – und somit ein Anknüpfen an diese Gesellschaften – effizienzsteigernd.

Grundsätzlich ist es Entwicklern größerer Flächen möglich, die bei der Bodennutzung anfallenden Nachbarschaftseffekte zu internalisieren. Die Überlegung ist, daß bestimmte Nutzungsarten eines Grundstücks auch die Bodenwerte angrenzender Grundstücke beeinflussen. Da diese jedoch demselben Entwickler gehören, wird er diese Effekte von vornherein berücksichtigen. Zu überlegen bleibt, inwiefern diese, bezogen auf die von ihnen zu bebauenden Grundstücke, monopolistischen Entwicklungsgesellschaften eine ineffizient kleine Fläche bebauen werden. Grundsätzlich läßt sich dazu anmerken, daß die Monopolstellung dieser Entwickler relativ schwach sein dürfte, da insgesamt in einer Gemeinde weitere Areale zur baumäßigen Entwicklung vorhanden sein werden und somit Konkurrenz unter mehreren Entwicklungsgesellschaften möglich ist.

Überträgt man der Landerschließungsgesellschaft – der Begriff der Terraingesellschaft ist durch die sozialpolitische Diskussion der Jahrhundertwende negativ besetzt – neben der Erschließung und Bebauung bestimmter, zur Nutzung vorgesehener, Flächen gleichzeitig die Aufgabe, einen Teil der sozialen Infrastruktur bereitzustellen, und läßt zusätzlich die Gesellschaft für die von der Gemeinde bereitgestellte Infrastruktur eine Nutzungsgebühr zahlen, z.B. in Form von Gewerbesteuererinnahmen, so werden der Gemeinde durch Neueinwohner keine zusätzlichen Kosten entstehen. Der gewinnorientierte Entwickler wird diese Kosten in die Nutzungspreise seiner Grundstücke miteinfließen lassen. Das Problem des "free-rider"-Verhaltens durch Neueinwohner wäre gelöst.

Darüber hinaus könnte daran gedacht werden, diesen Landerschließungsgesellschaften eingeschränkte Steuer-

hoheit zu gewähren, so daß sie als quasikommunaler Anbieter lokaler öffentlicher Güter auftreten können.

Der Vorteil dieser Überlegung liegt zum einen darin, daß man durch eine weitere organisatorische Unterteilung der Gemeinden intern homogene Klubs schaffen kann, die unabhängig voneinander die präferierten Leistungen bereitstellen (14). Durch die privatwirtschaftliche Organisation dieser Klubs verschafft man der Gemeinde eine Möglichkeit, sich die von ihr zentral bereitgestellten öffentlichen Leistungen durch Benutzungsgebühren oder die Gewerbesteuer bezahlen zu lassen. Zum anderen sind die Landerschließungsgesellschaften in der Lage, den Neueinwohnern die von ihnen verursachten Kosten voll anzurechnen. Dies ergibt sich daraus, daß prinzipiell bei Erschließung neuer Flächen durch diesen Mechanismus ein neuer Klub gebildet wird, hingegen bei der Erweiterung der Bebauungsfläche von Gemeinden der bestehende Klub nur eine Vergrößerung – mit den bekannten Anreizstrukturen – erfährt.

6 Bewertung der Instrumente

Wie gezeigt, führen zwei negative externe Effekte zu der geschilderten restriktiven Planungspolitik der Gemeinden. Eine Externalität wird von Neueinwohnern auf die Gemeindemitglieder ausgeübt, bei der anderen handelt es sich um eine Externalität zwischen Gemeinden.

Die in den vorangegangenen Kapiteln diskutierten Instrumente sind jeweils getrennt nach den relevanten Ursachen für die geringe Wohnflächenausweisung zu untersuchen. Die Implementierung der Zutrittsgebühr ist ein Internalisierungsmechanismus der von Neueinwohnern ausgeübten Externalitäten, die Einführung der Koppelung von Gewerbe- und Wohnflächenausweisung internalisiert die intergemeindlichen externen Effekte.

Bezogen auf die vorgeschlagene Verknüpfung von Gewerbe- und Wohnflächenausweisung ist deutlich geworden, daß diese nur dann effizienzsteigernd wirkt, wenn sie entweder mit dem Pla-

nungsrechtshandel oder der Planungssteuer verbunden ist. Beim Planungsrechtshandel ist gesichert, daß nur dann Gewerbeflächen ausgewiesen werden, wenn zusätzliche Wohnflächen ausgewiesen werden, ansonsten werden Änderungen des Flächennutzungsplans nicht genehmigt. Die Einführung der Planungssteuer bewirkt letztlich nur, daß sich der Staat als Makler von Planungsrechten zwischen beide Marktseiten schiebt. Vor dem Hintergrund der angestrebten zusätzlichen Wohnflächenausweisung in wachsenden Verdichtungsregionen erscheint die Zulassung des Planungsrechtshandels wirksamer, da nur bei diesem Instrument gesichert ist, daß diese zusätzlichen Wohnflächen auch in der Region ausgewiesen werden, in der zusätzliches Gewerbe angesiedelt werden soll.

Insgesamt ist dieser Vorschlag durch die Inflexibilität der Orientierung an einer Kennziffer gekennzeichnet. Dadurch wird eine bestimmte Allokation des Bodens innerhalb einer Region zentral vorgeschrieben, und zwar in einem sehr viel genaueren Umfang als durch die Vorgaben der Landesentwicklungspläne. Dies ist insofern unbefriedigend, als dadurch Effizienzverluste im Vergleich zum "first-best" zu befürchten sind. Dennoch läßt dieses Verfahren genügend Raum für Änderungen der Bodenallokation, räumlich wie qualitativ.

Von besonderem Interesse ist, ob es Kooperationsformen gibt, innerhalb derer der skizzierte Marktprozeß ablaufen kann, und ob Anreize für strategisches Verhalten gegeben sind oder nicht. In einigen der in der Bundesrepublik geschaffenen Planungs- bzw. Umlandverbände ist ein Verhandlungsmechanismus installiert, der dem hier vorgeschlagenen Planungsrechtshandel ähnlich ist. Sofern diese Planungsverbände für die Flächennutzungsplanung zuständig sind, wie zum Beispiel der Umlandverband Frankfurt (UVF), können im Rahmen interkommunaler Verhandlungen die unter Kapitel 1 geschilderten externen Effekte internalisiert werden. Allerdings ist diese Zuständigkeit nicht immer gegeben und reicht, bei stark divergierenden Interes-

senslagen der Mitglieder eines solchen Verbands, oft nicht aus, um korrigierend in den Planungsprozeß einzugreifen, wie am Beispiel der Freiflächensicherung des UVF erkennbar ist (15).

Das Instrument der Zutrittsgebühr erfüllt eine Reihe wünschenswerter Eigenschaften. So bleibt es den Gemeinden überlassen, über Quantität und Qualität der Flächennutzung zu entscheiden, ohne dabei Budgetbelastungen befürchten zu müssen. Darüber hinaus werden bei diesem Verfahren dem Neueinwohner die tatsächlichen Grenzkosten des Zuzugs zugerechnet, was letztlich einer Steigerung der Effizienz des lokalen Angebots an öffentlichen Gütern dient.

Die eingangs und ausgangs diskutierten Lösungsvorschläge heben sich von den in den mittleren Abschnitten vorgeschlagenen Instrumenten insofern ab, als sie unterschiedliche Extreme innerhalb des juristischen Rahmens der Bundesrepublik bilden. Die Anpassung der Grundsteuer ist alleine schon aus Gerechtigkeitsgründen notwendig. Darüber hinaus ist diese mit relativ geringem legislativen Aufwand durchzuführen. Der administrative Aufwand ist jedoch nicht zu unterschätzen. Ob der erhoffte Effekt der verstärkten Baulandausweisung eintreten wird und innerhalb welchen Zeithorizonts er eintritt, sei dahingestellt. Sie erscheint jedoch geeignet, Grundeigentümer zu veranlassen, als Wohnungsbauinvestor aufzutreten, da durch die Erhöhung der steuerlichen Belastung ungenutzter Grundstücke die Opportunitätskosten der Nichtnutzung steigen werden. Dennoch ist nicht gesichert, daß dies zu einer Verstärkung der Wohnflächenausweisung seitens der politischen Entscheidungsträger führt. Festzuhalten ist, daß deren Opportunitätskosten der Nichtausweisung ebenfalls steigen werden.

Die Zulassung von Landerschließungsgesellschaften stellt ein anderes Extrem dar. Um diesen Vorschlag realisieren zu können, bedarf es einiger rechtlicher Anpassungen. Der Erfolg dieser Maßnahme ist zumindest kurzfristig eher pessimistisch zu beurteilen, da es einer Reihe weiterer Mechanismen bedarf, die die Funktionsweise

dieser Gesellschaften sichern. Dennoch ist langfristig eine verstärkte Baulandausweisung zu erwarten, da die diskutierten Externalitäten im Rahmen dieser Organisationsform internalisiert werden können.

Unabhängig von der Auswirkung der erläuterten Instrumente auf die Ausweisungspolitik ist deren Wirkung auf das Wohnungsangebot ungewiß. Die Ausweisung neuer Wohnflächen vermag zwar private Investoren zum Bau neuer Wohneinheiten veranlassen, gesichert ist dies jedoch nicht. Sind Wohnungsbauinvestitionen unrentabel, wie es teilweise in der Bundesrepublik aufgrund des restriktiven Mietrechts der Fall zu sein scheint (16), wird die verstärkte Baulandausweisung keine oder nur kaum meßbare Auswirkungen haben.

Insgesamt bedarf es einer Abwägung, welche der unter Kapitel 1 untersuchten Ursachen hauptsächlich für die gegenwärtige Situation auf dem Wohnungsmarkt verantwortlich sind. Das entsprechend zugeordnete Instrument ist dann zum Einsatz zu bringen. Mit einiger Sicherheit kann angenommen werden, daß in den Verdichtungsräumen beide Ursachen – negative externe Effekte seitens der Neueinwohner und der gewerbeflächenausweisenden Gemeinden – parallel existieren. Aus diesem Grund ist der kombinierte Einsatz der Instrumente Zutrittsgebühr und Kopplung von Gewerbe- und Wohnflächenausweisung in Verbindung mit Planungsrechtshandel vorzuschlagen, um den Gemeinden die Möglichkeit zu geben, die Externalitäten zu internalisieren und somit die Anreize für die Wohnflächenausweisung zu erhöhen.

Anmerkungen

(1) Für die Stadt München bedeutet dies z.B., daß die zusätzlich erstellten Wohneinheiten allein durch die Zunahme der Nachfrage der Alteinwohner aufgenommen worden sind, ohne daß Wohnraum für Neueinwohner geschaffen worden wäre (vgl. Baulandbericht III – Eine Expertise für die Landeshauptstadt München. – Bonn 1993, S. 35)

(2) Vgl. RONELLENFITSCH, MICHAEL: Einführung in das Planungsrecht. – Darmstadt 1986, S. 15 ff.

(3) Vgl. GYOURKO, JOSEPH: Impact Fees, Exclusionary Zoning and the Density of New Development. In: *Journal of Urban Economics* 30 (1991), S. 242 ff.

(4) Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten – meist in Form von Dichtevorschriften – schreibt den Neueinwohnern einen Mindestkonsum an dem Gut Boden vor, so daß diesem ein Ausweichen der Steuer zumindest erschwert wird.

(5) Vgl. SINN, HANS-WERNER: Das Problem der Baulücken. Eine allokationstheoretische Untersuchung zur Funktionsweise des Baumarkts und zu den Möglichkeiten seiner Regulierung. In: *Schriften des Vereins für Socialpolitik N.F.* 140, Berlin 1984, S. 339–74

(6) Im Gegensatz zur herrschenden Meinung bezüglich des am Eigennutz orientierten Politikverhaltens wird hier unterstellt, daß auf kommunaler Ebene bei politischen Entscheidungen die Wählerpräferenzen berücksichtigt werden. Durch die Kleinräumigkeit der Wahlregion ist eine laufende Einflußnahme auf politische Entscheidungen durch die Wählerschaft wahrscheinlich (siehe auch HENDERSON, VERNON J.: *Optimal Regulation of Land Development through Price and Fiscal Controls*. In: *Journal of Urban Economics* 30 (1991), S. 65).

(7) Vgl. EEKHOFF, JOHANNES: *Wohnungs- und Bodenmarkt*. – Tübingen 1987, S. 58 ff.

(8) Zur genauen Berechnung der Grundsteuerschuld siehe: Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.): *Die Einheitswerte in der Bundesrepublik*, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen. – Bonn 1989, S. 6 ff.

(9) Vgl. WILDASIN, DAVID: *Urban Public Finance*. – London 1986, S. 22 ff.

(10) Vgl. Bund-Länder-Kommission (Hrsg.): Bericht "Wohnbauland". – Bonn 1991 (unveröff. Manuskript)

(11) Vgl. EEKHOFF, JOHANNES: *Wohnungs- und Bodenmarkt*. – Tübingen 1987, S. 8 ff.

(12) Vgl. FISCHER, WILLIAM: *The Economics of Zoning Laws*. – Baltimore 1985, S. 6 ff. und FÜRST, DIETRICH: *Regionalplanung in Verdichtungsräumen*. Symbolische Politik oder Steuerungsinstrument. In: *Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern (Hrsg.): Europäische Verdichtungsregionen im Wettbewerb – und München? – München 1994*. = *Tagungsdokumentation* (1994) Nr. 2, S. 191

(13) Vgl. BLUMENROTH, ULRICH: *Die deutsche Wohnungspolitik seit der Reichsgründung*. – Münster 1975, S. 46 ff.

(14) Die Möglichkeit, lokale öffentliche Güter durch die Bildung von Klubs effizient bereitzustellen, ist bereits 1956 von CHARLES M. TIEBOUT erkannt worden. Haben die mobilen Konsumenten die Wahl unter einer ausreichend großen Zahl unterschiedlicher Klubs, die sich durch das Spektrum der angebotenen öffentlichen Güter sowie deren Finanzierung unterscheiden, so offenbart der Konsument seine Präferenz für lokale öffentliche Güter durch seine Wohnortwahl, "voting by feet". Die Folge wird sein, daß sich mehrere intern homogene und extern heterogene Klubs bilden werden. Die interne Homogenität wird durch den Zuzug neuer Mitglieder aufgebrochen, und als Folge entsteht die bereits geschilderte Ineffizienz.

(15) Vgl. FÜRST, DIETRICH u.a.: *Regionalverbände im Vergleich*. – Baden-Baden 1990, S. 40 ff.

(16) Vor allem im Vergleich zu den Vorschriften bei der Vermietung von gewerblich genutzten Immobilien wird die Unrentabilität von Wohnungsbauinvestitionen deutlich. Dies zeigt sich besonders deutlich in den Möglichkeiten der Mietanpassung, die im Fall gewerblicher genutzter Flächen nahezu uneingeschränkt möglich ist, für wohnwirtschaftliche genutzte Einheiten nur eingeschränkt.

Thomas Hueck
Universität München
Volkswirtschaftliches Institut
Seminar für empirische Wirtschaftsforschung
Ludwigstraße 28 Rgb.
80539 München