

DIETRICH HENCKEL

Stadtplanung und die Theorie der Eigentumsrechte

Stadtplanung beeinflusst immer die Verfügungsmöglichkeiten über Grund und Boden, also über Eigentum — unabhängig davon, ob es sich um Privateigentum handelt oder nicht. Hauptsächlich in den USA hat sich in den letzten Jahren eine Theorie der Eigentumsrechte entwickelt. Sie hat sich für die Analyse bürokratischer Organisationen und verschiedener Firmenstrukturen als fruchtbar erwiesen. Da es sich bei der Stadtplanung um einen im wesentlichen administrativ bestimmten bzw. beeinflussten Prozeß handelt, bietet sich die Anwendung der Theorie der Eigentumsrechte auf die Stadtplanung an. Im folgenden soll daher untersucht werden, ob und inwiefern die Theorie der Eigentumsrechte einen Beitrag zur Analyse der Stadtplanung leisten kann.

Die Theorie der Eigentumsrechte

Eigentumsrechte sind definiert als individuelle Rechte über die Verfügung ökonomischer Güter¹. Man handelt nicht Güter an sich, sondern Rechte über Güter. Eigentumsrechte legen die Verhaltensnormen fest, die hinsichtlich bestimmter Sachen von allen Personen beachtet werden müssen. „The prevailing system of property rights in the community can be described, then, as the set of economic and social relations defining the position of each

individual with respect to the utilization of scarce resources“².

Vollständige Eigentumsrechte (Privateigentum) sind definiert als:

- Recht auf unrestringierte Nutzung einer Ressource;
- Recht auf partielle oder totale Veräußerung;
- Recht, alle positiven (Gewinne) und negativen (Kosten) Konsequenzen, die aus einer Aktion resultieren, anzueignen bzw. zu tragen.

Der Wert einer Ressource ist abhängig von Klarheit und Stärke der Definition der Eigentumsrechte. Ein gehandeltes Gut variiert in seinem Wert, *ceteris paribus*, mit dem Ausmaß der Eigentumsrechte, die bei einem Handel übertragen werden³. Das bedeutet, je mehr Eigentumsrechte mit einem Gut verbunden, je stärker sie definiert und je leichter sie durchsetzbar sind, um so höher wird der Preis sein.

Coase hat gezeigt, daß die Allokation sich nicht ändert, wenn Eigentumsrechte definiert sind, gleichgültig wem sie zugesprochen werden, solange die Transaktionskosten gleich Null sind⁴. Da die Transaktionskosten in der Regel positiv sind, hängt das Ergebnis in tatsächlichen Situationen von ihrer jeweiligen Höhe bei unterschiedlichen Rechtszuordnungen ab.

Herrn H.-J. Buschmann bin ich für Hinweise und Kritik zu einer früheren Fassung dankbar.

1 Vgl. *Alchian, A. A.; W. R. Allen: Exchange and production.* — Belmont 1969. S. 159.

2 *Furubotn, E.; S. Pejovich: Property rights and economic theory: a survey of recent literature.* In: *Journal of Economic Literature.* Vol. 10 (1972) S. 1139.

3 Vgl. ebenda.

4 Vgl. *Coase, R. H.: The problem of social cost.* In: *Journal of Law and Economics.* Vol. 3 (1960).

Ein vollkommenes Eigentumsrecht, also die Möglichkeit zu freiem Tausch, führt dazu, daß die Eigentumsrechte an den Ressourcen in die ökonomisch höchst bewerteten Nutzungen „wandern“; dadurch maximieren die Ressourcenbesitzer ihr Gesamtvermögen bzw. -einkommen.

Das Eigentumsrecht an Ressourcen wird vielfach durch staatliche Regelungen eingeschränkt. Solche Einschränkungen beeinflussen die Erwartungen der Eigentümer über die möglichen Nutzen der Verwendung und folglich ihr Verhalten⁵. Einschränkungen beziehen sich vornehmlich auf:

- Änderung der Form, des Ortes, der Substanz eines Gutes;
- Möglichkeit, alle Rechte auf andere zu einem gegenseitig vereinbarten Preis zu transferieren⁶.

Wenn man nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt, wird die Einschränkung von Eigentumsrechten – wie gesagt – das Verhalten der Eigentümer verändern, weil die Anreize (mögliche Gewinne und Verluste) sich verschoben haben. Wenn die Einschränkung privater Eigentumsrechte zu einer Ausweitung von Eigentumsrechten bei staatlichen Behörden führt, wird sich konsequenterweise auch das Verhalten der Behördenvertreter ändern.

Die Theorie der Eigentumsrechte versucht nun zu zeigen, daß die Zuordnung der Eigentumsrechte die Allokation und Verwendung von Ressourcen in spezifischer und vorhersagbarer Weise beeinflusst⁷.

Erste Überlegungen zur Übertragung auf die Stadt

Die Eigentumsrechte über Immobilien in Städten wurden fast zu jeder Zeit eingeschränkt, und die Einschränkung nimmt weiter zu. Die Notwendigkeit der Einschränkung wird damit begründet, daß ohne Einschränkungen die städtebauliche Entwicklung ungeordnet verlaufen würde. Es würde zu dicht, zu hoch, zu unsicher, zu scheußlich, sanitär unzureichend usw. gebaut. Freiflächen stünden zu wenig zur Verfügung, die Landschaft würde verbaut, zu viel historisch wertvolle Substanz würde abgebrochen, gegenseitig störende Nutzungen würden zu häufig gemeinsam auftreten; es entstünde keine „optimale“ Stadtstruktur.

Die Beschränkung privater Eigentumsrechte führt auf der anderen Seite zu einer Ausweitung staatlicher Befugnisse hinsichtlich der Nutzung städtischer Immobilien. Das bedeutet, es findet letztlich eine partielle Übertragung von Eigentumsrechten von Privaten auf den Staat (Gemeinde) statt, wobei die Übertragung gesetzlich festgelegt wird. Die Beschränkungen sollen die erwähnten Schäden vermeiden; das heißt, sie sollen zu einer Verbesserung der städtischen Umwelt führen. Alle Versuche, die

Umwelt zu verbessern, „are basically modifications of the property rights that exist at the time“⁸. Da durch die Veränderung der Struktur der Eigentumsrechte auch die Anreize beeinflusst werden, muß untersucht werden, ob und wann die Beschränkung von Eigentumsrechten in der Stadt zu sinnvollen oder erwünschten Ergebnissen führt.

Es kommt dabei darauf an, die Kosten, die sich aus Informations- und Transaktionskosten sowie den Kosten der oben erwähnten Schäden zusammensetzen, zu minimieren.

Ein Teil der städtischen Probleme beruht auf schlecht definierten Eigentumsrechten: externen Effekten. Externe Effekte werden in der stadtökonomischen Literatur als wesentlicher Grund städtischer Schwierigkeiten angesehen. Externe Effekte entstehen als Nachbarschaftseffekte (der Wert eines Gebäudes wird vom Zustand der Nachbarschaft beeinflusst⁹) oder durch sich gegenseitig störende Nutzungen.

Die Frage ist dabei, ob durch die Definierung von Eigentumsrechten die externen Effekte verhindert bzw. reduziert werden können. Eigentumsrechte zu definieren ist nur dann sinnvoll, wenn die Kosten niedriger als die Nutzen der Änderung der Situation sind. Das hängt einerseits vom tatsächlichen Ausmaß der externen Effekte ab und andererseits von der Möglichkeit, in diesem Zusammenhang Eigentumsrechte zu definieren.

Der Staat ist also bei der Definition und Zuordnung von Eigentumsrechten behilflich bzw. legt sie fest. Das Problem ist hier, ob der Staat durch Neudefinierung (Umschichtung von Eigentumsrechten/Beschränkung privater Rechte) und damit verstärkten Eingriffsmöglichkeiten mehr zur Wohlfahrtssteigerung beitragen kann, als wenn man die Regelung externer Effekte dem Markt (Preismechanismus) überließe.

Planungsinstrumente und ihre Wirkungen

Die privaten Eigentumsrechte werden durch verschiedene Gesetze beschränkt. Diese Gesetze lassen sich in zwei Kategorien einteilen:

- Gesetze, die lediglich die privaten Rechte einschränken;
- Gesetze, die zu einer Umschichtung von Eigentumsrechten von Privateigentümern auf die Planungsbehörden führen.

Die erste Art von Gesetzen umfaßt das sogenannte Bauordnungsrecht. Es regelt im wesentlichen allgemeine technische Anforderungen an Gebäude, an ihre Gründung, an den Dachaufbau und anderes mehr, schreibt die Ver-

5 Vgl. Furubotn; Pejovich, a. a. O., S. 1140.

6 Vgl. ebenda

7 Vgl. ebenda, S. 1139.

8 Crocker, T. D.; A. J. Rogers: Environmental economics. – Hinsdale 1971. S. 113.

9 Vgl. Davis, O. A. & A. B. Winston: The economics of urban renewal. In: Law and Contemporary Problems. Vol. 26 (1961) S. 105–117.

wendung bestimmter Materialien vor oder legt Mindeststandards der Ausstattung und Beschaffenheit fest (Landesbauordnungen). Der private Entscheidungsbereich wird dadurch eingeengt. Da die Regeln aber verbindlich sind, führen sie zu keiner Ausweitung behördlicher Planungsbeurteilungen.

Da Landesbauordnungen (LBO) als Gesetze sehr inflexibel sind, führen sie dazu, daß Anpassungen an technisch neue Entwicklungen zu langsam erfolgen, so daß teilweise technisch obsolete oder ökonomisch ineffiziente Verfahren durchgesetzt bzw. neue Verfahren verteuert werden; eine optimale Anpassung an veränderte Bedingungen wird erschwert. Außerdem führen sie wie alle Regeln, die einen Minimumstandard festlegen, zu einer gewissen Reduzierung des Angebots am unteren Ende der Qualitätsskala.

Grundgedanke der LBO ist, daß ohne sie Qualität, Sicherheit und sonstige Beschaffenheit von Gebäuden unzureichend wären. Wenn man von positiven Transaktionskosten ausgeht und folgert, daß derjenige Vorsorge gegen Schäden treffen (oder für sie haftbar sein) sollte, der sie am billigsten vermeiden kann¹⁰, so kann man von einer ökonomisch prinzipiell positiven Wirkung (allerdings abhängig von der Ausgestaltung im einzelnen) der Bauordnungen ausgehen; denn die Durchsetzung bestimmter Normen macht die Prüfung der Gebäudesicherheit usw. durch potentielle Nutzer überflüssig und senkt so die Informationskosten^{11, 12}.

Wesentlich bedeutsamer im vorliegenden Zusammenhang sind die Gesetze der zweiten Art, also das eigentliche Planungsrecht. Eine Stadtplanungsbehörde beeinflusst immer den Wert von Ressourcen durch ihre Entscheidungen

- durch Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen (Straßen, Ver- und Entsorgung, Freiflächen usw.);
- durch Eingriffe und Festlegungen hinsichtlich möglicher Nutzungen, Nutzungsintensitäten.

Der Einfluß von Infrastrukturplanungen wird hier nicht weiter behandelt. Bei den Eingriffen und Festlegungen wird das Problem der Eigentumsrechte besonders deutlich.

Wenn die Rechte zugeteilt werden sollen, um die Effizienz zu steigern, sind folgende Faktoren von Bedeutung¹³:

- Information. Wer hat die geringsten Informationskosten und soll daher das Risiko tragen?
- Organisation. Wer hat die geringsten Organisationskosten?
- Kontrolle. Wer hat die geringsten Kontrollkosten?
- Einfachheit der Regeln.

Das Bauplanungsrecht regelt die Bauleitplanung (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan), deren Sicherung, bauliche und sonstige Nutzungen, die Bodenordnung, Enteignung, Erschließung und einiges andere (Bundesbaugesetz, BBauG). Außerdem sind bestimmte Investitionsgebote oder -verbote möglich (zum Beispiel Modernisierungsgebote, Baugebote, Abbruchverbote) (Städtebauförderungsgesetz, StBauFG; Bundesbaugesetz-Novelle). Schließlich können für bestimmte Gebäude oder Gebäudegruppen (Denkmale) bestimmte Erhaltungsaufgaben gemacht werden (Denkmalschutzgesetze) oder für eingegrenzte Gebiete Gestaltungsvorschriften erlassen werden (Gestaltungssatzungen).

Als grundlegendes Gesetz der Stadtplanung ist das gültige BBauG anzusehen. Es überträgt – wie die darauf aufbauenden Gesetze auch – wesentliche Eigentumsrechte an Immobilien auf die kommunalen Behörden. Das fängt an mit dem Flächennutzungsplan, der die für das Gemeindegebiet beabsichtigte Bodennutzung enthält. Der Bebauungsplan ist wesentlich detaillierter und enthält verbindliche Regelungen über Bauland, Art und Maß der Nutzung, Verkehrsflächen, Freiflächen usw.

Da über die Nutzungsmöglichkeiten des Bodens nicht vom Eigentümer entschieden wird, ist auch der Wert seines Grundstückes von seinen Handlungen relativ unabhängig und ergibt sich aus den Festlegungen der Gemeinde. Dem Eigentümer bleibt im wesentlichen nur die Anpassung an diese Festsetzungen.

Weil wesentliche Teile der Eigentumsrechte auf die kommunalen Behörden übergegangen sind, muß geprüft werden, wie sich die Behördenvertreter aufgrund der Eigentumsrechtssituation verhalten. Wenn man ihnen nutzenmaximierendes Verhalten unterstellt, lassen sich folgende Hypothesen aufstellen:

1. Die Funktionstrennung wird mit Bauleitplanung schärfer sein als ohne.

Die Funktionstrennung ist vielfach auf die Bewegung, die aus der Charta von Athen entstand, zurückgeführt worden. Diese Erklärung ist unzureichend. Abgesehen von anderen ökonomischen Einflußfaktoren, läßt sich aufgrund der Struktur der Eigentumsrechte ableiten, daß die Behördenvertreter eine andere Situation erzeugen müssen, als sie sie ohne Bauleitplanung erwarteten. Andernfalls würden sie sich als überflüssig erweisen, was kaum mit nutzenmaximierendem Verhalten vereinbar ist.

10 Vgl. Demsetz, H.: When does the rule of liability matter? In: Journal of Legal Studies. (1972) S. 13–29.

11 Man kann allerdings auch fragen, ob bei einer Reduzierung der Anforderungen tatsächlich gefährliche Entwicklungen die Folge wären; denn in der Investitionsrechnung würden die trade-offs zwischen verschiedenen Bauformen und -materialien berücksichtigt, so daß sich letztlich die relative Qualität in den Preisen widerspiegeln würde, so daß kein wesentliches Informationsproblem entstünde. Außerdem wird beispielsweise die Feuersicherheit von den Versicherungen geprüft und durchgesetzt, so daß auch dafür nicht unbedingt eine Bauordnung erforderlich ist.

12 Einige LBO räumen den Gemeinden das Recht ein, Gestaltungssatzungen zu erlassen. Auf die Wirkungen wird an anderer Stelle eingegangen, weil es sich dabei um eine Umschichtung von Eigentumsrechten handelt.

13 Vgl. Ellickson, R. C.: Alternatives to zoning: covenants, nuisance rules, and fines as land use controls. In: University of Chicago Law Review. Vol. 40 (1973) S. 724 f.

Funktionstrennung mit Hilfe der Bauleitplanung senkt möglicherweise die negativen externen Effekte um mehr, als es bei Zufallsallokation des Bodens der Fall wäre. Daraus folgt jedoch nicht zwangsläufig, daß die Schadenskostenreduktion durch Bauleitplanung größer ist als die durch den Marktmechanismus¹⁴. In Houston, Texas, wo es keine Bauleitplanung gibt, sorgt der Marktmechanismus für ein gewisses Ausmaß an Funktionstrennung, reduziert also die negativen externen Effekte¹⁵, so daß Bauleitplaner ihre Tätigkeit nur durch noch schärfere Trennung der Funktionen legitimieren können, auch wenn das ökonomisch nicht sinnvoll ist.

2. Es entstehen Gefälligkeitsprobleme.

Da Ausnahmen und Befreiungen möglich sind, werden die Behördenvertreter recht häufig davon Gebrauch machen, nicht um Flexibilität der Planung zu ermöglichen, sondern weil sie dadurch ihren Nutzen erheblich steigern können, indem sie bevorzugten Personen solche Gefälligkeiten erweisen. Das werden vor allem Personen sein, die wirtschaftlich und politisch Druck oder Einfluß ausüben können, so daß sie die Situation der Behördenvertreter verschlechtern könnten, oder die sich für Ausnahmen und Befreiungen erkenntlich zeigen können. Zum Teil werden auch Freunde und Verwandte der beteiligten Planer und Behördenvertreter in den Genuß entsprechend angepaßter Bauleitplanung kommen. Die Baulandskandale der letzten Jahre zeigen deutlich das Problem.

Diese Gefälligkeitsproblematik wird durch zunehmende Umschichtung der Eigentumsrechte auf Planungsbehörden (BBauG-Novelle) verschärft. Dabei kann die Gefälligkeit auch in der Nichtanwendung gesetzlicher Mittel bestehen.

Für die privaten Eigentümer steht bei der Bauleitplanung ökonomisch sehr viel auf dem Spiel, so daß sie sich entsprechend intensiv für Bauleitpläne in ihrem Sinne einsetzen werden; das kann auch teilweise mit paralegalen Methoden wie Korruption versucht werden.

3. Das Angebot meritorischer Güter nimmt zu.

Man kann davon ausgehen, daß die Planer für die betroffene Bevölkerung das „Beste“ wollen bzw. das, was sie für das „Beste“ halten. Das bedeutet, es werden tendenziell mehr Landnutzungen angeboten (ausgewiesen), die die Planer für notwendig und gut halten. Es werden daher höhere Anforderungen (zum Beispiel an die Grundstücksgrößen) gestellt, als das ohne Bauleitplanung der Fall wäre. Das führt im Idealfall zu einer besseren Stadtqualität, als sie auf dem Markt angeboten würde – aber auf Kosten anderer Bereiche. Planer können also ihren Nutzen steigern, indem sie Bauleitplanung betreiben, von

der sie annehmen, daß sie gut für die Gesellschaft ist, auch wenn sie ökonomisch ineffizient ist. Sie bieten meritorische Güter an.

BBauG-Novelle und StBauFG weiten das Angebot an meritorischen Gütern zusätzlich aus, da Planer durch Investitionsgebote (Modernisierungs-, Bau-, Nutzungsgebote) das Angebot an „guter“ Substanz und „erforderlichen“ Nutzungen erzwingen können. Gerade Stadtsanierung führt ökonomisch möglicherweise zu einer überoptimalen Investition in Gebäudesubstanz¹⁶.

Auch der Denkmalschutz ist eine Möglichkeit der Vertreter der Denkmalschutzämter, meritorische Güter anzubieten, die sie für besonders wichtig halten. Je nach Ausgestaltung der Gesetze, insbesondere je nach Berücksichtigung der Erhaltungskosten, werden die Anreize unterschiedlich wirken. Solange die Kostenfrage nicht geregelt ist, besteht für die Denkmalschützer ein Anreiz, möglichst viele Gebäude oder Ensembles unter Denkmalschutz zu stellen. Sie maximieren dadurch ihren Nutzen und überwälzen die Kosten. Da den Eigentümern durch die Eintragung ihres Gebäudes in die Denkmalsliste erhebliche Verluste entstehen können, müßten sie prinzipiell für ihren Verlust kompensiert werden, weil sonst die Produktion von öffentlichen Gütern (Denkmälern) auf einzelne Eigentümer überwälzt würde, so daß die Gesellschaft zu free ridern würde. Ökonomisch gerechtfertigt ist der Verlust nur dann, wenn er durch den Nutzen, den das Denkmal stiftet, kompensiert wird. Wäre das nicht der Fall, würde die Gesellschaft eine Wohlfahrtseinbuße erleiden.

In entsprechender Weise wirken auch Gestaltungssatzungen, die auch das Angebot öffentlicher Güter (Stadtgestalt) auf Kosten privater Eigentümer erhöhen.

4. Die Zunahme des Angebots meritorischer Güter ist zwangsläufig mit Verknappung an anderer Stelle verbunden.

Beispielsweise bedeutet das, daß durch höhere Mindestgrößen für Grundstücke das Angebot an kleinen und damit billigeren Grundstücken sinkt, so daß bestimmte Bauformen – einfachere und billigere – verteuert und damit knapper werden. Man kann vermuten, daß die Ausweitung des Angebots meritorischer Güter die Verteilung eher regressiv beeinflusst, weil das Angebot meritorischer Güter wie etwa Stadtsanierung und Denkmalschutz größtenteils den besser gestellten Klassen und Schichten zugute kommt.

5. Weil die Planungsbehörden Kosten und Nutzen von Nutzungsanweisungen, Nutzungsbeschränkungen, Investitionsgeboten, der Verweigerung von Entwicklungsgenehmigungen und ähnlichem nicht direkt tra-

14 Vgl. ebenda, S. 694.

15 Vgl. Siegan, B. H.: Land use without zoning. – Lexington 1972.

16 Vgl. Henckel, D.: Volkswirtschaftliche Begründbarkeit von Stadtsanierungsmaßnahmen. Diss. Universität Konstanz 1975. – Bern; Frankfurt a. M. 1976. S. 129 ff.

gen (und die Gemeinden nur die Kosten von Wertminderungen bei Planänderungen), werden ökonomische Kriterien, insbesondere die Allokationseffizienz, eine geringe Rolle spielen.

Entscheidend werden Stadtentwicklungsziele, Ziele der „optimalen“ Versorgung der Bevölkerung mit bestimmten Leistungen sein, die jedoch ex ante oft unbestimmt sind und meist lediglich die Präferenzen der Planer widerspiegeln, also Ausdruck dessen sind, was die Planer für das öffentliche Interesse und Wohl halten. Das Pareto-Kriterium hat dabei keinen Platz.

Ziele und Motivation der Planungsbehörden

Allgemein besteht eine relative Unklarheit über die genaue Zielsetzung von Behörden. Im allgemeinen wird angenommen, daß Budgetmaximierung betrieben werde¹⁷. Da sich das staatliche Budget aus dem Steuerertrag ergibt, müßten die Ämter an einem hohen Steuerertrag und damit an einer effizienten Allokation interessiert sein. Die staatliche Bürokratie ist jedoch nicht homogen, so daß zwischen verschiedenen Ämtern die Interessen stark divergieren können. Das hängt damit zusammen, daß das Budget auf die einzelnen Behörden nach anderen Kriterien verteilt wird als der Erwirtschaftung der Einkünfte. Insofern ist jede einzelne Behörde daran interessiert zu expandieren (um das eigene Budget zu erhöhen), ohne sich um die Gesamtwirkungen zu kümmern. Eine Behörde wird also daran interessiert sein, ihre eigenen Kompetenzen auszuweiten durch Übernahme von Kompetenzen anderer Ämter oder durch Ausweitung ihrer Eigentumsrechte. Es kommt dabei also lediglich auf die Konsequenzen für das jeweilige Amt an, nicht auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte; das bedeutet, die wertmäßigen Wirkungen der Planungstätigkeit auf die Ressourcen und die Allokation spielen eine untergeordnete Rolle.

Die Planungsbehördenvertreter sind als Nutzenmaximierer daran interessiert, sich unentbehrlich zu machen, die eigene Stellung auszubauen und die eigenen Präferenzen durchzusetzen (vgl. oben verschärfte Bauleitplanung, meritokratische Güter). Je mehr der privaten Austausch von Eigentumsrechten, also der Markt, eingeschränkt wird, das heißt, je mehr Eigentumsrechte auf die Behörden übergehen, um so weniger müssen wertmäßige Konsequenzen berücksichtigt werden; denn die Bürokraten sind an Vermögensverlusten oder -gewinnen nicht beteiligt. Da sie Kosten und Nutzen nicht selbst tragen, werden andere Zuteilungskriterien als der Ressourcenwert eine größere Rolle spielen: Gefälligkeiten, Nepotismus usw. Je mehr also die Eigentumsrechte an der Bodennutzung auf Planungsämter übergehen, desto mehr sind sie ökonomisch effizienter Allokation entzogen.

In ihrem diskretionären Verhalten müssen die Planungsbehörden jedoch Rücksicht nehmen auf die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen und vor allem auf die Wähler (falls es sich um Wahlämter handelt oder Wahlen durch Handlungen der Behörde beeinflusst werden) und einflußreiche Gruppen¹⁸. Diese Gruppen werden die Behördenvertreter bei Wahlen und ähnlichen Gelegenheiten unterstützen, wenn die Vertreter bereit sind, durch entsprechende Planungsmaßnahmen für diese Unterstützung zu „bezahlen“¹⁹.

Diese Bemerkungen zeigen, daß veränderte Eigentumsrechtszuordnungen auch das Verhalten der Behördenvertreter ändern werden, weil die Anreize verschoben werden. Dennoch ist wenig über die tatsächlichen Ziele (Nutzenfunktionen) von Planungsämtern bekannt. Insofern wäre zu fragen, ob ohne diese Kenntnis wesentliche Veränderungen der Eigentumsrechte vorgenommen werden sollten, denn „it is not from the benevolence of the balloter, bureaucrat, or branch chief that we should expect our public goods but from their regard to their own interest“²⁰.

Abschließende Bemerkungen

Die aufgestellten Hypothesen bedürften der empirischen Überprüfung. Das ist in diesem Rahmen nicht möglich. Gleichwohl hat sich gezeigt, daß die Theorie der Eigentumsrechte brauchbare Hypothesen für die Probleme der Stadtplanung liefern kann. Der Ansatz müßte vor allem wegen der erwähnten geringen Kenntnisse der Anreizwirkungen unterschiedlicher Rechtszuordnungen auf kommunale Planer weiterverfolgt werden. Die Planungsbefugnisse der Behörden werden immer wieder ausgeweitet (zuletzt durch die Bundesbaugesetz-Novelle, die viele noch für unzureichend halten). An sich müßte man mehr über öffentliche Regulierung der Landnutzung wissen, ehe man Planungsämtern weitreichende Kompetenzen überträgt. Die gegenwärtige Befürwortung der Ausweitung staatlicher Planungsbefugnisse klingt – wie McKean formuliert hat – „like the old story of the emperor who was to judge two singers, and who, after hearing the first, immediately awarded the prize to the second“²¹.

Es muß also untersucht werden, ob durch kommunale Bauleitplanung die Kosten (Informations-, Transaktions-, Schadenskosten) tatsächlich minimiert oder verringert werden. Dabei muß die Kostenreduktion recht erheblich

17 Vgl. Niskanen, W. A.: The peculiar economics of bureaucracy. In: American Economic Review. Papers and Proceedings. Vol. 53 (1968) S. 293–305.

18 Vgl. Margolis, J.: Public policies for private profits: urban government. In: Redistribution through public choice. Hrsg.: H. M. Hochman, G. E. Peterson. — New York; London 1974. S. 289–319.

19 Vgl. ebenda, S. 299, passim.

20 McKean, R. N.: Property rights within government and devices to increase governments efficiency. In: Southern Economic Journal. Vol. 39 (1972) S. 177–186; hier S. 186.

21 McKean, R. N.: An outsider looks at urban economics. In: Urban Studies. Vol. 10 (1973) S. 19–37; hier S. 24.

sein, weil die Bauleitplanung selbst ein teures Verfahren ist²². Außerdem ist zu prüfen, ob nicht schon der Ansatzpunkt für die Begründung der Stadtplanung falsch ist. Führt fehlende Bauleitplanung tatsächlich zu den angeführten negativen Entwicklungen? Wird das Ausmaß der externen Effekte tatsächlich so groß? Oder führen nicht die Austauschmöglichkeiten privater Eigentumsrechte, also der Markt, zu befriedigenden Ergebnissen? Erfahrungen in Houston, Texas, deuten darauf hin, daß eine weitgehende Beschränkung der Stadtplanung durchaus positive Ergebnisse (größeres Angebot, breitere Wahlmöglichkeiten, positive Verteilungswirkungen) zeitigt²³.

Empirische Untersuchungen in den USA haben auch gezeigt, daß das Ausmaß externer Effekte auf dem Bodenmarkt offensichtlich überschätzt wird²⁴, so daß das Ausmaß der Funktionstrennung unter Umständen zu groß ist. Auch können externe Effekte nicht den Verfall von Stadtgebieten begründen²⁵. Wenn aber die Bedeutung von externen Effekten überschätzt wird, ist auch eine wesentliche Begründung für die Notwendigkeit von Stadtplanung erschüttert.

Die letzten Bemerkungen deuten schon an, daß letztlich geringe Kenntnisse über die Entwicklungsfaktoren in der Stadt bestehen. Es gibt keine angemessene Stadt- und Stadtplanungstheorie; die Kenntnisse über optimale Stadtstrukturen sind äußerst gering, so daß man sich auch von daher fragen muß, ob die Umschichtung von Eigentumsrechten (Ausweitung von Planungsbefugnissen) zwangsläufig zu besseren Städten führt oder wenigstens die Wahrscheinlichkeit von Verbesserungen erhöht.

22 Vgl. *Ellickson*, a. a. O., S. 693.

23 Vgl. *Siegan*, a. a. O.

24 Vgl. *Crecine, J. P.; O. A. Davis; J. E. Jackson*: Urban property markets: some empirical results and their implications for municipal zoning. In: *Journal of Law and Economics*. Vol. 10 (1967) S. 79–99. / *Rueter, F. H.*: Externalities in urban property markets: an empirical test of the zoning ordinance in Pittsburgh. In: *Journal of Law and Economics*. Vol. 16 (1973) S. 313–347.

25 Vgl. *Muth, R. A.*: Slums and poverty. In: *The economic problems of housing*. Hrsg.: *A. A. Nevitt*. – London 1967. S. 12–26. / *Henckel*, a. a. O., S. 10 ff. und 148 ff.

Die Frage lautet also im Endeffekt, welche Struktur von Eigentumsrechten bei geringen Informationen zu besseren Ergebnissen (geringeren Gesamtkosten) führt.

Bei ökonomischer Betrachtung liegt der Schluß nahe, daß die Ausweitung der behördlichen Planungsbefugnisse, also die weitreichende Verlagerung von Entscheidungen über die Stadtentwicklung in den politischen Prozeß, sich eher negativ auswirkt, weil ökonomische Kriterien eine um so geringere Rolle spielen, je mehr die Entwicklung politisch bestimmt wird.

Ein weiteres, ganz entscheidendes Problem, das schon mehrmals anklang, ist darin zu sehen, daß durch die Ausweitung der Eigentumsrechte bei Planungsbehörden die Möglichkeiten diskretionären Verhaltens zunehmen. Aus diesem Grund werden an bestimmten Planungsmaßnahmen Interessierte sich intensiver um die Planungsverantwortlichen „kümmern“ und in Bargaining-Prozesse einzutreten suchen, um so zu einem vorteilhaften „Abschluß“ zu kommen. Ganz allgemein gilt, daß auch die Nachfrage nach illegalen Leistungen von Bürokraten um so höher ist, je dirigistischer die Wirtschaftspolitik ist; das heißt, auch die Korruptionsgefahr nimmt durch weitreichende Ausweitung der Planungsbefugnisse zu²⁶.

Staatliche Maßnahmen und Eingriffe sollten also nur dort erfolgen, wo die Definition von Eigentumsrechten erforderlich ist, weil sie bislang zu schwach oder gar nicht definiert waren (zum Beispiel bei bestimmten externen Effekten). Außerdem sind staatliche Eingriffe tendenziell dann sinnvoll, wenn die Kosten privater Koordination extrem hoch sind und durch staatliche Maßnahmen umgangen werden können. Wenn die Eigentumsrechte klar definiert und durchsetzbar sind, verlieren staatliche Maßnahmen an Bedeutung, weil dann der private Austausch von Eigentumsrechten effiziente Lösungen ermöglicht.

Man sollte bei dem Bestreben, Verbesserungen zu erreichen, immer die Wirkungen auf die Eigentumsrechte und die Anreize für die Beteiligten im Auge behalten und nicht von vornherein annehmen, daß guter Wille allein schon Verbesserungen sicherstellt.

26 Vgl. *Schmidt, K.*: Zur Ökonomik der Korruption. In: *Schmollers Jahrbuch*. Bd 89 (1969) S. 129–149.