

Matthias Möhring-Hesse

## Das Gemeingut Wohnen und die gemeinnützige Wohnungsversorgung

### *Zusammenfassung*

Das Recht auf Wohnen ist weitgehend unbestritten, nicht aber, was für ein Gut das ist, worauf alle ein Recht haben. Dem Staat die Verantwortung dafür zuzuschreiben, das Recht auf Wohnen für alle zu erfüllen, liegt nahe, wenngleich dann offen ist, wie er dieser Gewährleistungsverantwortung entsprechen soll. In diesem Beitrag werden beide Fragen im Zusammenhang beantwortet: Wohnen wird als ein Gemeingut vorgestellt, dessen allgemeine Bereitstellung gesellschaftlich intendiert wird. Im Zuge der Wohnungsversorgung muss dazu die in der Nutzung dieses Gutes angelegte Rivalität außer Kraft gesetzt werden. Wahrscheinlich wird dies, wenn die Anbieter\*innen von Wohnungen unter die Spielregeln der Gemeinnützigkeit gebracht werden. Auf dem Wege der Lizenzierung und der Kontrolle der Anbieter\*innen trägt der Staat dafür die Verantwortung. Indem er so für eine gemeinnützige Wohnungsversorgung sorgt, kommt er seiner Gewährleistungspflicht für das Gemeingut Wohnen nach.

### *Abstract*

The right to housing is largely undisputed, but not what kind of good housing is. It is obvious to oblige the state to fulfill the right to housing for all. There is disagreement about how the state should meet its guarantee responsibility. In the article, both questions are answered in context: Housing is presented as a common good whose general provision is socially intended. In the course of housing provision, the rivalry inherent in housing must be set aside for this purpose. This is likely to happen if housing providers are brought under the rules of public utility. By means of licensing and control of the providers, the state ensures this – and fulfills its obligation to guarantee the common good of housing.

In den Zeiten der Pandemie wurden die Menschen (nicht nur) in Deutschland verpflichtet, ihre Wohnungen in der Nacht nicht zu verlassen, zu Hause zu arbeiten, zu lernen und zu studieren. Ihnen wurde untersagt, mehr als eine Person aus einem anderen Haushalt in ihre Wohnung einzulassen. Zu Hause sollten sie unter sich bleiben. Als der *Königsweg* der Kontaktvermeidung wurde Wohnen zur staatlichen Pflicht. Politisch und verfassungsrechtlich wurde und wird dies als staatliche Einschränkung der vom Staat zu achtenden Freiheit diskutiert, was es selbstverständlich auch ist und deswegen auch so diskutiert werden muss. Doch bevor mit Ausgangssperre, der Pflicht zum Homeoffice und Homeschooling die Freiheit der Menschen eingeschränkt wurde, wurde

mit den Einschränkungen unterstellt, dass alle Menschen im Lande über eine eigene und eine für sie ausreichende Wohnung verfügen. Vorausgesetzt wurde also, dass für jede und jeden das Recht auf Wohnen erfüllt ist, dass für alle damit eine wesentliche Bedingung ihrer Freiheit besteht und für alle ein prominenter Ort bürgerlicher Freiheit gesichert ist.

Das Recht auf Wohnen scheint gegenwärtig weder aufklärungs- noch rechtfertigungsbedürftig: Weil für das Leben aller und gerade für ihrer aller Freiheit, weil – aktuell – für den Rückzug und zur Kontaktvermeidung im Lockdown konditional, haben alle Menschen ein Recht auf Wohnen. Sie haben also das Recht auf eine eigene Wohnung und das Recht darauf, in dieser Wohnung ungestört von außen zu leben und dort zu Hause zu sein. Das ist weitgehend unstrittig – und auch rechtlich abgesichert: Zwar wurde im Grundgesetz nur die Unverletzlichkeit der Wohnung ausdrücklich vorgesehen und unter den Schutz des Staates gestellt. Jedoch wurde das Recht auf Wohnen als Folge des Sozialstaatsgebots im staatlichen Recht und in der Rechtsprechung anerkannt. Zudem hat es in dem auch von der Bundesrepublik ratifizierten Völkerrecht eine starke Geltungsgrundlage, erstmalig in Artikel 11 des UN-Sozialpakts von 1966. Im Unterschied zum Recht auf Wohnen besteht über das Gut, auf das jedermann und jedefrau das gleiche Recht hat, wenig Einvernehmen. Darüber soll in diesem Beitrag nachgedacht werden.

Einvernehmen besteht hingegen darüber, dass der Staat verantwortlich gemacht wird, das Recht auf Wohnen für alle zu erfüllen. Wie er seiner Gewährleistungsverantwortung entsprechen soll, das ist aber strittig. Auch darüber soll in diesem Beitrag nachgedacht werden.

Ob das Recht auf Wohnen in der Bundesrepublik für alle erfüllt und ob der Staat folglich seiner Gewährleistungsverantwortung nachkommt, auch darüber besteht kein Einvernehmen. Dass diese Frage negativ beantwortet werden muss, das wird in diesem Beitrag schlichtweg vorausgesetzt. Die „derzeitig ‚neue [...] Wohnungsnot‘“ (Schönig 2017, 11)<sup>1</sup>

1 Als „Wohnungsnot“ wird eine sozial und räumlich relative Unterversorgung mit bezahlbarem Wohnraum, die finanzielle Überforderung mit Wohnkosten, eine sozial polarisierte Verteilung von Wohnraum und Wohnkosten, die mangelhafte Versorgung eines Teils der Bevölkerung hinsichtlich Wohnraum und -qualität sowie die räumlichen Disparitäten (z. B. Stadt / Land) und der städtischen Segregation analysiert. Die derzeitige „neue Wohnungsnot trifft nicht alle überall gleich“ (Schönig 2017, 11). Vgl. etwa Holm u. a. 2021 sowie weitere Hinweise im zweiten Abschnitt dieses Beitrags. Leser\*innen, die diese sozial und räumlich relative Unterversorgung nicht sehen, werden zwar den in diesem Beitrag

ist der Kontext, innerhalb dessen die Frage nach dem Gut Wohnen und die nach der staatlichen Gewährleistung dieses Gutes gestellt wird.

Beide Fragen hängen engstens zusammen: Wenn man sich Wohnen als ein privates Gut vorstellt, wird man die Versorgung mit diesem Gut privatwirtschaftlich organisieren wollen und den Wohnungsmärkten die allgemeine Versorgung mit Wohnungen zutrauen. In seiner Gewährleistungsverantwortung muss der Staat dann die Marktkräfte fördern – und darf allenfalls in Ausnahmefällen in die privatwirtschaftliche Versorgung eingreifen. Gegen dieses Bild wird in diesem Beitrag eine Alternative gezeichnet: Das Wohnen in einer eigenen, andere ausschließenden Wohnung ist ein allgemeines und nicht-rivales Gemeingut. Die dem Wohnen innewohnende Rivalität lässt sich durch eine gemeinnützige Wohnraumversorgung auflösen, in der alle Anbieter\*innen unter die Spielregeln der Gemeinnützigkeit gebracht oder aber ausgeschlossen werden. Dafür trägt der Staat die Verantwortung und kommt dadurch seiner Gewährleistungspflicht für das Gemeingut Wohnen nach.

Um diese Alternative zur privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung auszuweisen, wird Wohnen zunächst als ein Gemeingut rekonstruiert (1.) und die dem Wohnen eigene Rivalität als Herausforderung für dessen Gewährleistung sowie für die Erfüllung des Rechts auf Wohnen ausgewiesen (2.). Wird die Wohnungsversorgung privatwirtschaftlich organisiert, lässt sich diese Rivalität nicht aushebeln, weswegen die einen – insbesondere in Regionen mit hohem Wohnungsbedarf – zulasten anderer wohnen. Daher sollten die Anbieter\*innen von Wohnungen und indirekt auch die Nutzer\*innen in eine Ökonomie der Gemeinnützigkeit versetzt und so das Wohnen wie das Geschäft mit dem Wohnen zu nicht-rivalen Sachverhalten *gemacht* werden (3.).<sup>2</sup>

vorgelegten Überlegungen folgen, werden aber dessen Dringlichkeit und Relevanz nicht nachvollziehen können.

- 2 In diesem Beitrag wird die Ökonomie des Wohnens von den Nutzer\*innen her rekonstruiert. Dieser Fokus entspricht der gestellten Frage nach dem Gut Wohnen. Der Autor ist sich bewusst, dass die Ökonomie des Wohnens damit nicht vollständig eingefangen wird und dass die den Nutzer\*innen gegenüberstehenden Anbieter\*innen und Eigentümer\*innen und die in deren Hintergrund stehenden Akteure und Transaktionen mitbedacht werden müssten.

## 1 Wohnen als Gemeingut

Das Verb *wohnen* bezeichnet einen Zustand von einzelnen Menschen über eine gewisse Zeit hinweg und an einem Ort. Viele teilen den referierten Zustand mit wenigen anderen, häufig mit Angehörigen derselben Familie – und bilden (in wirtschaftlicher Hinsicht) einen gemeinsamen (Privat-)Haushalt. Für die Einzelnen und für die durch ihr gemeinsames Wohnen verbundenen Menschen ist dieser Zustand und damit auch dessen Ort, die eigene Wohnung, zu etwas gut – und für sie deshalb ein Gut.

Wozu ihr Wohnen gut und warum es dies ist, ist sozial formatiert. In sozialen Zusammenhängen bestehen gemeinsame Schemata zur Deutung, was Wohnen ist und was es heißt zu wohnen, sowie zur Beurteilung, wozu dieses Wohnen gut ist und in welchen Hinsichten sowie mit welchen Qualitäten dieses Wohnen für die wohnenden Menschen gut ist. Die diesen Zusammenhängen angehörenden Menschen deuten und beurteilen ihr eigenes Wohnen und das der anderen im Rahmen ihrer gemeinsamen Schemata – und nur in Ausnahmen im Widerspruch zu diesen und selbst dann mit Bezug auf diese. Ihre je eigene Subjektivität entwickeln Menschen auch, indem sie wohnen – und indem sie sich dabei die mit anderen geteilten und jeweils vorgefundenen Deutungs- und Beurteilungsschemata über Wohnen aneignen und dabei subjektivieren.

Die soziale Formatierung des Wohnens manifestiert sich im Recht auf Wohnen insofern als etwas, das für alle als in irgendeiner Hinsicht als gut und darüber zugleich als notwendig gesehen wird, auch von jeder und jedem beansprucht werden darf. Für das Wohnen lässt sich Michael Walzers Behauptung bestätigen, dass mit der sozialen Bedeutung von Gütern (vgl. Walzer 1993) auch eine Vorstellung davon verbunden ist, wie diese Güter gerechterweise verteilt werden sollen (Walzer 1992, 34). Für die weitere Argumentation wird Walzers Argument umgedreht: Ging es ihm darum, aus der sozialen Bedeutung eines Gutes – empirisch – die Vorstellung seiner gerechten Verteilung zu schließen, wird im Folgenden aus dem allgemeinen Recht auf Wohnen – zugegeben recht spekulativ – die soziale Bedeutung des Guts Wohnen oder genauer: werden die für das Wohnen gemeinsam geteilten Deutungs- und Beurteilungsschemata rekonstruiert. Gefragt wird dazu, welche allgemeinen Vorstellungen von Wohnen bestehen, wenn behauptet wird, dass jedermann und jede(r) ein Recht darauf hat, zu wohnen.

Mit dem Recht auf Wohnen wird – im Kontext der Bundesrepublik in Gesellschaften mit ähnlichen kulturellen Vorstellungen vom Wohnen

und nach ähnlichen Entwicklungsprozessen der Verbürgerlichung (vgl. Häußermann/Siebel 1996; Dell 2013, 56–177; Reulecke 1997) – jedem Menschen mehr als ein „Dach über den Kopf“ (Schneider 2018, 3), mehr als eine Behausung und eine Unterkunft für die Nacht zugesprochen. Dieses *Mehr* lässt sich ansatzweise, aber nicht vollständig (vgl. Beck 2021, 21–39) in diesen Aspekten einfangen: Wohnen wird als ein dauerhafter Zustand an einem für die wohnenden Menschen stabilen Ort angesprochen. Dieser Ort ist inhaltlich qualifiziert, auch wenn man dabei mit unterschiedlichen Lebensformen und unterschiedlichen Haushaltskonstellationen rechnet. An diesem Ort wird der Alltag gelebt. Er erlaubt den Rückzug aus allen Formen des sozialen Lebens und insbesondere dem aus *der Arbeit*; er dient damit der Erholung und Reproduktion. Dazu werden an diesem Ort eine Vielzahl unterschiedlicher Tätigkeiten vollzogen und diese in vergleichsweise hoher Autonomie. Zugleich findet dort – z. T. auch staatlich kontrolliert – soziales Leben, z. B. Kindererziehung, schulische Bildung in Form von Hausarbeiten oder Pflege statt. Weil weitgehend vor öffentlicher Einsicht und nachbarschaftlicher Neugierde geschützt, kann bevorzugt an diesem Ort Intimität vollzogen werden, wobei es gerade den wohnenden Menschen überlassen ist, welche Aktivitäten und Zustände sie im Schutz dieser Intimität vollziehen. Alltag wird dort mit anderen selbstverständlich und dauerhaft geteilt; dort vor allem haben partnerschaftliche und familiäre Beziehungen ihren Ort; dort finden die sie – idealerweise – ausmachende Fürsorge und Solidarität statt, wenn sie denn stattfinden. Der mit *Wohnen* angesprochene Zustand ist nicht ausschließlich passiv; er hat eine aktive und dynamische Seite: Indem sie wohnen, eignen sich Menschen ihre Wohnung an, gestalten sie als ihre eigene und als die zu ihnen passende Wohnung, machen sie besonders. Diese Vorstellung wirkt vermutlich in vielen Fällen übertrieben, insofern Wohnungen – zumal das alte Heiligtum bürgerlichen Wohnens, das Wohnzimmer, und das neue, die Wohnküche, – in bestimmten Milieus ähnlich bis gleich aussehen. Aber selbst dann ergibt sich die Uniformität der Wohnungen aus der aktiven Besonderung der diese Wohnung bewohnenden Menschen.

Mit *wohnen* verbindet man eine ausschließende Nutzung, mithin den Ausschluss anderer, die *Unverletzlichkeit* der Wohnung und der Ausschluss öffentlicher Einsichtnahme. Von Wohnen wird nur dann gesprochen, wenn Menschen selbst entscheiden können, wem sie Zugang zu ihrer Wohnung gewähren und wem sie welche Einblicke in ihre Wohnverhältnisse geben. Indem Menschen wohnen, setzen sie eine Grenze

gegenüber einem „Draußen“ und nehmen das „Dinnen“ als ihr „Eigen“ (vgl. Schneider 2016, 183–188). Wie die Idee der Besonderung setzt sich auch die der ausschließenden Nutzung historisch erst in der Neuzeit und allgemein erst recht spät durch. Erst in der Mitte des 19. Jahrhunderts werden etwa in den Miethäusern durchgängig *Etagenwohnungen* einge-zogen und die vormals üblichen fließenden Übergänge zwischen öffentlichen, gemeinschaftlichen und privaten Bereichen abgeschafft. „Indem aus der Diele der Flur wird, auf den alle Räume mündeten, wurde die Möglichkeit geschaffen, jede Wohnung gegen andere Wohnungen abzuschließen.“ (Münch 2005; vgl. Hannemann 2014, 37–40)

Mit Bezug auf die wohnenden Menschen sind beim Recht auf Wohnen Vorstellungen vom Umfang des Wohnraums, von dessen Ausstattung und von dessen Qualität, auch von der Lage und der Erreichbarkeit der Wohnung relevant. Sie kulminieren in der Rede vom angemessenen Wohnraum, wobei die Angemessenheit einerseits mit Bezug auf Standards und damit in Relation zu allen wohnenden Menschen, andererseits mit Blick auf die besonderen Eigenschaften der jeweiligen Menschen und ihrer Haushalte, etwa auf die Familienkonstellation, auf Alter oder Behinderungen beurteilt wird. Um zu beurteilen, ob jemand gut wohnt oder nicht, muss man also ihre oder seine Wohnverhältnisse in Relation zu denen aller anderen in dafür ausgewiesenen sozialen Zusammenhängen sehen. Zugleich muss man den besonderen Bedarf berücksichtigen, den jemand im Unterschied zu den meisten anderen in diesen Zusammenhängen aufgrund besonderer Eigenschaften hat. In beiden Hinsichten wird man die Angemessenheit für gewöhnlich mithilfe von Mindeststandards feststellen. In Relation zu allen anderen wird dadurch ein Schema geschaffen, mit dem Wohnverhältnisse als gut beurteilt, zugleich aber bessere Wohnverhältnisse vorgestellt werden können. Ein besonderer Aspekt der Angemessenheit wird als *bezahlbarer Wohnraum* angesprochen: Der dauerhafte Zustand des Wohnens darf, so diese Vorstellung vom Wohnen, den Privathaushalt jeweils etwas kosten – und dies auch über die gesamte Nutzungszeit hinweg. Das Recht auf Wohnen berechtigt offenkundig nicht dazu, ohne eigene finanzielle Aufwendung zu wohnen. Jedoch sollen die Wohnkosten nur einen Teil der finanziellen Möglichkeiten der jeweiligen Privathaushalte ausmachen, weil diesen ansonsten zu wenig für ihren Lebensunterhalt bleibt.

Indem sie wohnen, *machen* Menschen ihre Wohnung und gestalten ihre *eigene Welt*; zugleich werden sie durch ihr Wohnen als Personen bestimmt und zu Individuen, werden gleichsam zu einem Inventar ihrer

Wohnung. Wohnen hat daher auch passive Momente, insofern Menschen so werden, wie sie wohnen – und wie man sie wohnen lässt (vgl. Beck 2021, 79–82; 86–88). Die in ihrer Wohnung lebenden Menschen und ihre Wohnungen spiegeln sich wechselseitig: In den Wohnungen drücken sich die Lebensweisen und -lagen der dort wohnenden Menschen aus und zugleich spiegeln Lebensweisen und -lagen der Menschen die Wohnungen wider, in der sie stattfinden. In dieser Dialektik des Wohnens situieren sich Menschen in ihrem sozialen Umfeld und positionieren sich gegenüber anderen, wobei auch in dieser Hinsicht die passive Seite zutrifft: Indem sie wohnen, werden Menschen in ihrem sozialen Umfeld situiert und dort – beginnend mit typischen Wohnverhältnissen (*types of Housing*) und *Wohnklassen* – in ein soziales Positionsgefüge einsortiert. Daher drücken sich soziale Ungleichheiten über das Wohnen und dabei vor allem über die Wohnungen aus, über die Menschen verfügen können. Zugleich vollzieht Wohnen soziale Ungleichheiten und schafft eigene Ungleichheiten (vgl. Häußermann/Siebel 2000).

In einer bürgerlichen Gesellschaft wie der Bundesrepublik werden die Lebensverhältnisse der Menschen gesellschaftlich so vorbestimmt, dass sie mit ihren basalen Lebensvollzügen auf eine eigene Wohnung angewiesen sind – und dies so sehr, dass eine eigene Wohnung zum gesellschaftlich anerkannten Existenzminimum gehört. Zugleich ist sie ein privilegierter Ort für die eigene Willkürfreiheit. Im Schutz der eigenen Wohnung und unter Nutzung der durch sie gegebenen Möglichkeiten ist eine außerhalb verwehrte Autonomie der Lebensführung möglich. Allerdings ist Ort und Art des Wohnens keineswegs für alle Menschen gleichermaßen frei. Während die einen ihre Wohnung auswählen und an einem gewählten Ort wohnen können, müssen andere die Wohnung *nehmen*, die sie mit Müh und Not bekommen, und wohnen an einem ihnen aufgezwungenen Ort. Auf der Wohnungssuche bewegen sich die meisten Menschen zwischen diesen beiden Extremen, wobei sich ihre soziale Position durch die Nähe zu dem einen und die Ferne zu dem anderen Extrem bestimmt. Damit entsteht über das Wohnen eine besondere Form sozialer Ungleichheit.

Mit dem Recht auf Wohnen wird Wohnen als eine für alle notwendige Bedingung ihres Alltagslebens und zugleich als ein essentieller Ermöglichungsort autonomer Lebensführung ausgewiesen – und damit als ein konditionales Gut. Zugleich ist Wohnen und damit auch eine eigene Wohnung ein – im Sinne von Charles Taylor (1999, 10–11) – stark bewerteter Zustand bzw. ein stark bewerteter Ort. Jenseits ihrer Nützlichkeit als

ein konditionales Gut haben Wohnen und Wohnung einen intrinsischen Wert, weil sie – in der Dialektik des Machens und Gemachtwerdens – Identitäten prägen und sowohl in den sie ausmachenden Ich-Idealen wie auch in deren biografischen Momenten vorkommen. Was Wohnen und Wohnungen für die Einzelnen bedeutet, ist allerdings zwischen diesen in Art und Umfang unterschiedlich. Wohnen und Wohnung werden deshalb different bewertet; aber sie sind gerade mit diesen Unterschieden für (mehr oder weniger) alle als bedeutsam und für etwas gut – und sind damit von (mehr oder weniger) allen stark bewertet. Weil man allgemein unterstellt, dass Wohnen für alle gleichermaßen ein konditionales Gut und darüber hinaus zugleich ein von allen stark bewertetes Gut ist, wird allen ein gleiches Recht auf Wohnen und damit ein gleiches Recht auf eine eigene Wohnung zugesprochen.

Mit dieser allgemeinen Zuschreibung ist Wohnen, obgleich immer ein Gut für Einzelne und deren Haushalte und obgleich für die Einzelnen mit unterschiedlichen Bedeutungen gut, ein Gemeingut. Dabei ist das *Gemeine* an diesem Gemeingut zunächst einmal ideeller Natur: Wohnen in einer eigenen Wohnung ist gesellschaftlich, wenigstens von einer qualifizierten Mehrheit, für jedermann und jedefrau gewünscht und dessen allgemeine Gewährleistung deswegen gesollt. Spätestens mit dieser normativen Bedeutung drängt das ideelle *Gemeine* auf Verwirklichung: Weil als Gemeingut gesellschaftlich gewünscht, wird zugleich gewünscht, dass Wohnungen in ausreichendem Maße, in der angemessenen Qualität und zu angemessenen Preisen bereitgestellt und dazu auch entsprechend hergestellt werden.

## 2 Rivalität des Wohnens

Nimmt man die beiden Eigenschaften, die öffentlichen Gütern in der einschlägigen Literatur und dort in Absetzung von privaten Gütern zugeschrieben werden, also Nicht-Ausschließbarkeit und Nicht-Rivalität, dann ist Wohnen, wie es bislang vorgestellt wurde, *kein* öffentliches Gut. Es ist zwar allgemein, also für alle Menschen gut und – mehr noch – gesollt. Aber Wohnen gilt nur dann als gut, wenn man es im Modus der Ausschließung und der Rivalität *hat*. Würde man die eigene Wohnung nicht unter Ausschließung aller anderen nutzen können, würde man nach den gesellschaftlich vorgegeben Deutungs- und Beurteilungsschemata nicht wohnen, zumindest nicht gut wohnen. Der Ort, an dem Menschen

dann unterkommen würden, würde ihnen, aber auch ihren Mitmenschen und selbst den Behörden nicht als Wohnung, zumindest nicht als ein angemessener und ausreichender Wohnraum vorkommen. Das Recht auf Wohnen ist daher zugleich ein Recht darauf, alle anderen aus der eigenen Wohnung auszuschließen. Indem man unter Ausschließung anderer wohnt, nimmt man das Recht darauf gegen andere wahr – und *okkupiert* eine Wohnung und die damit verbundenen Ressourcen, die deswegen für alle anderen nicht mehr zur Verfügung stehen. Deshalb gilt das Wohnen in der eigenen Wohnung in der Mainstream-Ökonomik geradezu als Paradebeispiel für ein privates Gut (vgl. Hewel/Neubäumer 2017, 6–7). Als privates Gut ist Wohnen für alle ein Gut und ist deswegen allgemein gut. Denn alle können in ihrer Wohnung nur dann gut wohnen, wenn sie dies in Ausschließung aller anderen und zulasten aller anderen tun.

In Rivalität zu anderen sind wohnende Menschen „anderen etwas schuldig, weil jedes Wohnen von anderen etwas nimmt“ (Hasse 2019, 90). Dieser Schuldigkeit kommt man auf die Spur, wenn man nach der Verwirklichung der dem Gut Wohnen eigenen Allgemeinheit fragt. Um zu gewährleisten, dass alle Menschen und ihre Haushalte in einer eigenen Wohnung und dazu in Ausschließung aller anderer wohnen können, muss die damit verbundene Rivalität in der Allgemeinheit des Wohnens überwunden werden. Dazu muss die ausschließende Nutzung einer eigenen Wohnung mit der ebenso ausschließenden Nutzung der Wohnung aller anderen versöhnt werden. Das ist nur dadurch möglich, dass ausreichend viele und hinreichend gute Wohnungen bereitstehen und für alle Menschen mit ihren Haushalten zugänglich sind.<sup>3</sup> Wenn

3 Ausreichend viele und hinreichend gute Wohnungen werden wohnungspolitisch durch „Bauen, bauen, bauen“ in Aussicht gestellt. Jedoch ist eine solche Ausweitung des Wohnungsangebots gerade an neuralgischen Orten weder wahrscheinlich noch geboten: Nicht zuletzt wegen der Knappheit von Boden wird an den Orten mit hohem Wohnraumbedarf die dazu notwendige Produktion von Wohnungen nicht möglich sein. Auch ökologische und vor allem klimapolitische Gründe sprechen gegen die dazu notwendige extensive Flächennutzung. Mit der Ausweitung von Wohnraum fällt aber nicht die Verallgemeinerung des Wohnens: Die sich durch Knappheiten und ökologische Erfordernisse ergebenden Begrenzungen lassen sich auf alle gleichermaßen verteilen und dadurch die Allgemeinheit des Wohnens sicherstellen. Darauf wird im letzten Abschnitt dieses Beitrags abgehoben. Dass dabei nicht alle Wohnraumbedarfe gleichermaßen, dass vor allem die Bedarfe „an der Spitze“ nicht befriedigt werden können, das

das der Fall ist, dann besteht das Gut, das man unter Ausschluss aller anderen wohnt, auf gesellschaftlicher Ebene allgemein und nicht-rival. In diesem Sinne ist Wohnen ein Gemeingut. Die damit ausgezeichnete Nicht-Ausschließung und Nicht-Rivalität des Wohnens auf gesellschaftlicher Ebene und die dazu notwendige allgemeine Bereitstellung von Wohnungen spiegeln sich im Recht auf Wohnen. Auf gesellschaftlicher Ebene ist Wohnen daher auch in einer zweiten Hinsicht ein Gemeingut: In einer eigenen Wohnung zu wohnen, soll allen zur Verfügung stehen, wozu alle ihre eigene Wohnung so nutzen sollen und auch nutzen können sollen, dass sie das Wohnen anderer nicht beeinträchtigen, geschweige denn verhindern. Mit dieser zweifachen Bedeutung *könnte* man – gegen die Semantik der Mainstream-Ökonomik – Wohnen als ein öffentliches Gut bezeichnen, obgleich es – und darin im Unterschied zum Leuchtturm, dem Paradebeispiel für öffentliche Güter – von den Nutzer\*innen ausschließend und rival genutzt wird. Im Folgenden wird dennoch von einem Gemeingut gesprochen.

Dass Wohnen ein Gemeingut ist, wird in politischen Auseinandersetzungen manifest, in denen die Beteiligten aushandeln, was für ihre sozialen Zusammenhänge Wohnen bedeutet, mit welchen Standards sie Wohnen *ausstatten* und wie die allgemeine Bereitstellung sowie der allgemeine Zugang gewährleistet werden soll. Indem sie dies aushandeln, *wissen* sie von ihrem Gemeingut. Ein Gemeingut ist Wohnen gleichwohl auch *in* der jeweils eigenen Wohnung: Indem man gut wohnt, nimmt man ein Recht wahr, das man selbst *nur* wie alle anderen *hat*. Leiden andere unter Wohnungsnot, dann wird die Rivalität des eigenen Wohnens, zu der man berechtigt ist, sofern dazu alle gleichermaßen berechtigt sind, zu einem ungerechtfertigten Privileg – und damit zum Problem. Dadurch, dass die Rivalität des Wohnens auf gesellschaftlicher Ebene nicht außer Kraft gesetzt wird, wohnen die, die gut wohnen können, nicht nur besser als andere, was gesellschaftlich zugelassen ist. Sie wohnen in einer qualitativen Differenz zu anderen – und diese Differenz ist über das Recht auf Wohnen gesellschaftlich nicht zugelassen. Sie wohnen mithin nicht nur besser, sondern privilegiert. Das macht ihr Wohnen aber zu einem rechtfertigungsbedürftigen Tatbestand, was wiederum das eigene Wohnen beeinträchtigt. Um ihr Privileg zu bearbeiten, müssen

ist angedacht, wenn die Allgemeinheit des Wohnens von einem Angebot von „hinreichend guten Wohnungen“ erwartet wird.

sie ihre Wohnung *verlassen* und *in* ihre Gesellschaft und genauer: in die sie steuernden politischen Auseinandersetzungen treten. Dort können sie dann ihr Interesse an der allgemeinen Gewährleistung des Wohnens vortragen, was sie legitimerweise aber nur können, wenn sie dabei in Solidarität mit all denen treten, die von Wohnungsnot betroffen sind. Gut wohnen können wohnende Menschen also *vollständig* nur dann, wenn sie sich als Bürger\*innen zugleich um die allgemeine Gewährleistung des Wohnens sorgen.

Das Argument ist in zwei Hinsichten *gefährlich*: *Erstens* könnte der Eindruck entstehen, Wohnungsnot wäre ein Problem, weil es die Qualität des Wohnens für diejenigen beeinträchtigt, die von der Wohnungsnot selbst nicht unmittelbar betroffen sind. Das wäre ziemlicher Unfug: Fehlender oder unzureichender Wohnraum beeinträchtigt das Wohnen und dadurch das Leben der davon Betroffenen und verletzt deren Recht auf Wohnen. Deshalb ist Wohnungsnot eine politische Herausforderung, das Gemeingut Wohnen auch für die davon Betroffenen und so für alle zu gewährleisten. Aber weil erst dann die dem Wohnen eigene Rivalität auf gesellschaftlicher Ebene überwunden wird und man erst dann nicht zulasten anderer wohnen kann, sollten wohnende Menschen als Bürger\*innen zur Bewältigung dieser politischen Herausforderung beitragen und die Wohnungsnot nicht den davon Betroffenen *überlassen*. In diesem *Sollen* spiegelt sich die Schuldigkeit, die sich aus der Rivalität ihres Wohnens ergibt.

*Zweitens* könnte der Eindruck entstehen, die politische Bearbeitung der Wohnungsnot solle normativ aufgeladen, man sagt auch: *moralisiert* werden. Das wäre zwar kein Unfug, dennoch misslich: Mit einer solchen Verpflichtung würden die politischen Akteure von vornherein festgelegt. Legitimerweise könnten sie nicht mehr wählen, was sie in den politischen Auseinandersetzungen als ihre Interessen vertreten, welchen Probleme sie sich widmen und welche Lösungen sie projektieren. Die Offenheit politischer Auseinandersetzungen würde so geschlossen, damit die Verfahrensrationalität von Politik hintertrieben und Politik all die Kreativität und Rationalität ausgetrieben, die diese doch auszeichnen sollte. Tatsächlich wird aber mit dem vorgetragenen Argument Politik nicht moralisch *aufgeladen*; *lediglich* die Interessen von politischen Akteuren werden rekonstruiert, die Wohnen für ein Gemeingut halten und die deswegen als wohnende Menschen nicht nur an der Wohnungsnot der davon Betroffenen, sondern auch an der Rivalität ihres Wohnens *leiden*. Damit wird nicht vorentschieden, dass alle wohnenden Menschen als

politische Akteure Wohnen für ein Gemeingut halten und ihnen in der Folge die Rivalität ihres Wohnens Probleme bereitet. Dafür wird es in den politischen Auseinandersetzungen zwar gute Argumente geben, aber es gibt keine moralische Pflicht zu entsprechenden Überzeugungen und Einstellungen. Politische Akteure können legitimerweise Wohnen für ein privates Gut halten, können dessen ideelle Allgemeinheit bestreiten und sich in politischen Auseinandersetzungen entsprechend positionieren. Dann haben sie mit der Rivalität ihres Wohnens selbst kein Problem – und bearbeiten dieses Problem auch nicht in ihrem politischen Engagement. Das vorgestellte Argument besteht also gedanklich auf dem politischen Feld und gilt für eine dort vertretene Position, Wohnen sei ein Gemeingut und müsse deswegen so bereitgestellt werden, dass es für alle zugänglich ist.

Nur dort, wo genügend bezahlbarer, dabei ausreichend großer und ausgestatteter Wohnraum verfügbar ist, ist das Gemeingut Wohnen gewährleistet. Diese Situation ist (nicht nur) in Deutschland nicht gegeben, zumindest nicht überall. Haushalte mit geringem bis hin zu durchschnittlichem Einkommen verfügen über keinen für sie bezahlbaren Wohnraum – und dies vor allem in den boomenden Großstädten und in den (auch kleineren) Universitätsstädten, in denen seit Jahren die Boden- und Mietpreise anwachsen sowie der Wert der dort bestehenden Immobilien steigt. Bezahlbarer Wohnraum fehlt aber auch in wirtschaftlich schwachen Städten, in denen viele Haushalte mit vergleichsweise geringem Einkommen wohnen (vgl. Lebuhn u. a. 2017, 73). Sieht man wie das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) eine Überbelastung durch Wohnkosten bei mehr als 40 Prozent des jeweils verfügbaren Haushaltseinkommens, dann sind – dem aktuellen Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung zufolge – im Jahr 2018 etwa 14 Prozent der Bevölkerung davon betroffen (vgl. BMAS 2021, Teil C, III.1.3). „Auffallend hoch ist mit 41,9 Prozent im Jahr 2018 die Überbelastung durch Wohnkosten im [...] Fünftel der Bevölkerung mit den niedrigsten Einkommen.“ (Ebd.) Setzt man hingegen die Mietbelastungsquote von 30 Prozent des Haushaltseinkommens als Schwelle, dann müssen rund 40 Prozent der Haushalte in Deutschlands Großstädten eine zu hohe Mietlast tragen. Das entspricht rund 5,6 Millionen Haushalten, in denen etwa 8,6 Millionen Menschen leben. Gut eine Million Haushalte mit rund 1,6 Millionen Menschen müssen sogar mehr als die Hälfte ihres Einkommens für die Miete aufwenden. Etwa 1,3 Millionen Großstadt-Haushalte können nach Abzug ihrer Mietzahlung nur noch

ein Einkommen verfügen, das unterhalb der Hartz-IV-Regelsätze liegt (vgl. Lebuhn u. a. 2017, 69–74). Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum sollte nicht als Hinweis dafür genommen werden, dass alle Haushalte wenigstens in ausreichend großen, hinreichend gut ausgestatteten und passend gelegenen Wohnraum wohnen können. Das Gegenteil trifft zu: Die Ungleichheit der Wohnverhältnisse entspricht weitgehend den Einkommensunterschieden zwischen den Privathaushalten.

„Haushalte mit geringeren Einkommen leben in schlechterer Qualität, auf kleinerer Fläche und haben eine deutlich höhere Mietbelastung zu tragen. Einkommensungleichheiten werden so in den Wohnverhältnissen nicht nur reproduziert, sondern sogar noch verstärkt.“ (Lebuhn u. a. 2017, 7)

Vor allem Mieter\*innen mit vergleichsweise geringen Mieten wohnen in den von ihren Vermieter\*innen vernachlässigten und deshalb verwahrlosten Immobilienbeständen. Zwischen zwei bis drei Prozent der für den Sozio-ökonomischen Panel (SOEP) befragten Haushalte bewerteten ihre Wohnhäuser als „ganz renovierungsbedürftig“ oder „abbruchreif“ (BMAS 2021, Teil C, III.1.1). Wohnungsnot besteht auch für Haushalte von Menschen mit besonderen Eigenschaften – etwa für Menschen, denen aufgrund ihres Namens oder Aussehens ein *Migrationshintergrund* zugeschrieben wird, für Haushalte mit Kindern oder für Menschen, die aufgrund von Behinderungen und Einschränkungen besondere Wohnraumbedarfe haben. Dass die Rivalität des Wohnens über die Wohnungsnot auf einer allgemeinen, zumeist städtischen Ebene durchschlägt, zeigt sich in den sozialräumlichen Abgrenzungs- und Schließungsprozessen, die unter dem Stichwort *Gentrifizierung* diagnostiziert werden. Die boomenden Städte werden nach den Ansprüchen der *upper middle classes* umgebaut. Diesen wird ein statuskonformes und zugleich statussicherndes Wohnumfeld mit guter Infrastruktur, vor allem im Bereich von Erziehung und Bildung, geschaffen, – wovon andere aber ausgeschlossen werden (vgl. Frank 2017, 92–94).

Dort, wo in Deutschland Wohnungsnot besteht, ist Wohnen auch auf gesellschaftlicher Ebene ein rivales Gut. Ein Teil der Menschen wohnt zulasten eines anderen Teils, wovon die privatwirtschaftlichen Anbieter\*innen profitieren und was sie zugleich *befeuern*. Die Rivalität des Wohnens wird dort noch einmal auffällig, als auch in den von Wohnungsnot betroffenen Städten vor allem die einkommensstarken Haushalte deutlich mehr Wohnfläche für sich einnehmen können – und dies

auch dann, wenn sie ihre großen Wohnungen nur mit wenigen Personen bewohnen (vgl. Lebuhn u. a. 2017, 62–68).

Die regional und sozial konzentrierte Wohnungsnot wurde in den politischen Auseinandersetzungen der letzten Jahre manifest – und ist inzwischen auch bei den *großen* politischen, auch staatlichen Akteuren *angekommen*. Sichtbar wird dies in der symbolischen Anreicherung des Bundesinnenministeriums mit dem „... für Bau und Heimat“ (2017) und der Einrichtung eines Ministeriums für Bauen in der zweiten grün-schwarzen Landesregierung von Baden-Württemberg (2021). Manifest wurde in den wohnungspolitischen Auseinandersetzungen, dass das Gemeingut Wohnen und das Interesse, das Recht auf Wohnen für alle zu erfüllen, dem Staat zugemutet wird. Er wird in die Verantwortung für die ausreichende Bereitstellung von Wohnraum gesetzt – und dies so erfolgreich, dass staatliche Institutionen sich in dieser Gewährleistungsverantwortung sehen und Regierungen sie in Ministerien *gießen*. Ähnlich wie einst in der *Staatstheorie* der Katholischen Soziallehre wird der Staat als *oberster Hüter des Gemeinwohls* in die Pflicht genommen – oder genauer: Die staatlichen Institutionen werden verpflichtet, das Gemeingut Wohnen sicherzustellen und das Recht auf Wohnen für alle zu erfüllen – und dies, indem sie eine ausreichende und angemessene Bereitstellung von Wohnungen gewährleisten.

### 3 Gemeinökonomie des Wohnens

Stellt man sich Wohnen als ein privates Gut vor, wird man (zumal) im Rahmen der Mainstream-Ökonomik geneigt sein, Wohnen der privatwirtschaftlichen Versorgung anzuvertrauen. Mehr noch gilt in entgegengesetzter Richtung: Will man die Wohnungsversorgung privatwirtschaftlich organisieren, dann wird man sich Wohnen als ein privates Gut vorstellen müssen – und darüber dessen privatwirtschaftliche Versorgung begründen. Die Objekte, die Wohnungen und der Boden, auf dem sie *stehen*, werden dann in der Verfügung von privaten Akteuren gesehen; auch die Herstellung von Wohnungen und deren Nutzung liegt bei privaten Akteuren, die darin ihren eigenen Interessen folgen. Alle für die Versorgung mit Wohnungen relevanten Entscheidungen werden – wie bei anderen privaten Gütern – dezentral, nach selbstständigen Plänen sowie gemäß eigensinnigen Interessen getroffen. Auf Wohnungsmärkten treffen diese Entscheidungen aufeinander und

werden dort über Angebot und Nachfrage und dabei über den Preis abgestimmt. Mit ihrer Kaufkraft treten die Privathaushalte als Käufer\*innen oder Mieter\*innen auf die Wohnungsmärkte, tragen dort ihren Bedarf auf angemessenen und bezahlbaren Wohnraum vor – und dies gegenüber privatwirtschaftlichen Anbieter\*innen, die Wohnungen verkaufen und ihre Investitionen kurzfristig realisieren oder vermieten und ihre Investitionen langfristig realisieren. Wie viele Wohnungen, an welchem Ort und mit welcher Ausstattung auf den Wohnungsmärkten angeboten werden, resultiert aus privaten Investitionsentscheidungen in der Vergangenheit und aus Verkauf bzw. Vermietung, durch die sich diese Investitionsentscheidungen realisieren sollen. Die Besonderheiten der Wohnraumversorgung – etwa die Immobilität von Wohnungen und von Boden, die besondere Knappheit von Boden und der *ewige* Bodenbesitz, die *bruchweise* Zahlung im Fall der Mietung, die lange Nutzungsdauer von Wohnungen und – erst recht – von Boden, die fluide Wertbestimmtheit von Wohnungen und Boden während der Nutzung sowie der Einfluss der öffentlichen Infrastruktur auf deren Wert oder die Langfristigkeit von Investitionen – bleiben bei dieser Sicht eher im Verborgenen. Nur so können Wohnungen als eine von vielen Waren erscheinen und die Wohnungsmärkte als Märkte wie andere Warenmärkte. So wie sich auf den anderen Warenmärkten – über eine gewisse Zeitstrecke hinweg – ein ausreichend hohes Angebot für die jeweilige Nachfrage einstellt bzw. die Nachfrage sich auf das begrenzte Angebot einstellt, finden – so die ideale Vorstellung – alle Privathaushalte auf den Wohnungsmärkten entsprechend ihrer Wohnungswünsche sowie ihrer Kaufkraft eine eigene Wohnung.

Dass die Menschen ihren Bedarf nach einer eigenen Wohnung auf Wohnungsmärkten decken müssen, das setzte sich – ähnlich wie die allgemeine Vorstellung vom Wohnen – ab dem 18. Jahrhundert vor allem in den Handels- und Gewerbestädten, dann aber flächendeckend im 19. Jahrhundert durch. Damals wurde „mit der rapiden Zunahme der Bevölkerung und ihrer massiven Verstädterung [...] der Wohnungsmarkt [...] zum dominierenden Mechanismus der Wohnungsversorgung“ (Hannemann 2014, 40). In einer Gegenbewegung dazu wurde in der Weimarer Republik – auf Grundlage von Art. 155 der Weimarer Verfassung und dem dort vorgesehenen Recht auf Wohnen – die Wohnungsversorgung zu einer Gemeinschaftsaufgabe des Bundes, der Länder und Kommunen gemacht und die Wohnraumversorgung auf dem Wege staatlicher Regulierung, vor allem der Wohnungsgemeinnützigkeit

(Kuhnert/Leps 2017, 36–39) den privatwirtschaftlich verfassten Märkten wenigstens teilweise entzogen. Durch staatliche Förderung wurden die Wohnungsunternehmen von eigenem oder fremdem Gewinnstreben *befreit* und das Angebot von Wohnen zum *Selbstzweck* gemacht; das Mietniveau wurde staatlicherseits festgelegt und die Wohnungen wurden durch die Wohnungsämter belegt (vgl. Betz 2020, 10–13). Was späterhin als „Wohnungszwangswirtschaft“ (Vollmer 2019, 138) abgewertet wurde, wurde bereits ab den frühen 1920er-Jahren schrittweise rückgebaut. Ende 1931 wurde auf Betreiben des Präsidialkabinetts Brüning per Notverordnung die privatwirtschaftliche Wohnungsversorgung vollständig wiederhergestellt.

Nach 1945 hatte man (auch) in Westdeutschland eine massive Wohnungsnot zu bewältigen: Ein erheblicher Teil des Wohnungsbestands war zerstört; zugleich benötigten die Flüchtlinge aus den ehemaligen deutschen Gebieten in Osteuropa Unterkunft. Die unmittelbar nach Kriegsende von den Alliierten beschlossenen Maßnahmen der staatlichen Wohnungsversorgung wurden von der ersten Bundesregierung ab 1949 fortgeführt. Bestandmieter\*innen konnten nicht gekündigt werden, die Mietpreise wurden auf das Vorkriegsniveau eingefroren und privater Wohnraum wurde staatlich umverteilt bzw. bewirtschaftet. Vor allem musste aber schnellstmöglich neuer Wohnraum geschaffen werden. Ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern wurde durch staatliche Darlehen, Zuschüsse oder Bürgschaften und steuerliche Entlastungen sowie durch die Mobilisierung von Bauland der *soziale Wohnungsbau* für die – wie es später in dem bis 2001 geltenden Zweiten Wohnungsbau-gesetz heißt – *breiten Schichten des Volkes* aufgezogen. „Nach 1945 wurde *sozialer Wohnungsbau* in der Bundesrepublik Deutschland zum Inbegriff staatlich geförderten Wohnraums.“ (Schönig 2019, 167) Begrifflich knüpfte man an die im Nationalsozialismus durch den Staat organisierte und kontrollierte, nach innen integrierende und nach außen aggressiv rassistisch und politisch abgegrenzte Wohnungspolitik an, bei der die in der Weimarer Republik gegründeten wohnungswirtschaftlichen Einrichtungen gleichgeschaltet und staatlich eingenommen wurden. Wenn auch unter dem belasteten Begriff hielt man sich aber konzeptionell an die Gemeinnützigkeit der Weimar Republik (vgl. ebd.): Die zulässige Höhe der Mieten wurde einkommensabhängig von den Bewilligungsstellen der Bundesländer festgelegt. Bauherren, die sich darauf einließen, erhielten im Gegenzug staatliche Förderung, die – vertraglich festgelegt – eine 4 bis 6,5 % Rendite jährlich für den Zeitraum der Mietbindung zusicherte.

Mietpreis- und Belegungsbindungen galten meist 25 bis 45 Jahre, nämlich so lange bis die Förderdarlehen zurückgezahlt wurden. Im Ersten Wohnungsbaugesetz (1950) wurden – im Unterschied zur öffentlichen Wohnungsversorgung der Weimarer Zeit – gemeinnützige, öffentliche und private Träger gleichgestellt und damit die Einheit von öffentlicher Wohnungsversorgung und Gemeinnützigkeit aufgelöst (vgl. Betz 2020, 17–18). Um also kurzfristig ausreichenden Wohnraum zu schaffen, wurden – aus der Perspektive der auch damals hegemonialen Vorstellung von einer privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung – dramatische Abweichungen von den ökonomischen Idealen in Kauf genommen. Sie wurden aber ausdrücklich als *vorübergehende sozialpolitische Interventionen* verstanden, sollten nur befristet für die Ausnahmezeit massiver Wohnungsnot gelten und die „Überführung des Wohnungsbaus in die soziale Privatwirtschaft“ sicherstellen (Holm u. a. 2016, 53).

Die öffentliche Wohnungsversorgung wurde mithin in der jungen Bundesrepublik *zugelassen*, indem die *Rückkehr* zur privatwirtschaftlichen Versorgung eingeplant und in Aussicht gestellt wurde. Folgerichtig kann die Geschichte der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik (vgl. Betz 2020, 20–54; Egner 2019; Schönig 2019) als die einer kontinuierlichen Anpassung der Wohnraumversorgung an die privatwirtschaftliche Idealwelt geschrieben werden. Wenn man diese Idealwelt nicht von vornherein als Norm setzt, dann wird man präziser sagen müssen, dass in der Bundesrepublik die privatwirtschaftliche Ökonomie des Wohnens schrittweise durchgesetzt wurde – und im Gegenzug die staatlichen Instrumente einer öffentlichen Wohnungsversorgung aufgegeben, die dazu passenden gesellschaftlichen Netzwerke zerstört und deren Akteure zugunsten einzelwirtschaftlicher Akteure aufgegeben wurden. Der bundesdeutsche Staat überließ schrittweise das ihn verpflichtende Recht auf Wohnen den Wohnungsmärkten, kümmerte sich lediglich um die *Opfer* der privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung und suchte deren systemische Lücken zu schließen – und dies alles auf eine zur privatwirtschaftlichen Versorgung möglichst kompatiblen Weise. Die Aussage des für den Wohnungsbau zwischen 2001 und 2005 zuständigen Ministers, Kurt Bodewig (SPD), bringt dies gut auf den Punkt:

„Wichtigste Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik ist die Mindestabsicherung derjenigen Haushalte, die sich aus eigener Kraft keine angemessene Wohnung leisten können. Im Grundsatz kann der Staat den Privaten überlassen, Wohnungen zu bauen und zu betreiben, wenn er den unterstützungsbedürftigen

Haushalten über ein wirksames Wohngeldsystem als Sozialtransfer die individuelle Zahlungsfähigkeit sicherstellt und zugleich über Belegungsrechte dafür sorgt, dass bedürftige Haushalte überhaupt Zugang zu einer Wohnung finden.“  
(zit. nach von Einem 2016, 16)

In den ökonomischen Idealwelten ist die privatwirtschaftliche Produktion und die marktförmige Verteilung bestens für solche Güter geeignet, die im Modus der Ausschließung und der Rivalität genutzt werden. Weil bereits deren Her- und Bereitstellung in diesen Modi erfolgt, weil sie deshalb dezentral geplant und vollzogen wird und die dafür notwendige Koordination über Tausch und damit ohne bewusste oder gar erzwungene Kooperation abläuft, finden Nachfrage und das wirtschaftlich mögliche Angebot optimal zusammen. Dabei wird die für diese Güter gewünschte Rivalität bedient – und zugleich verstärkt: Durch den Kauf oder die Mietung haben die Nutzer\*innen die Güter zur ausschließenden Verfügung. Dass auf gesellschaftlicher Ebene die Rivalität dieser Güter durch ein hinreichend umfangreiches Angebot außer Kraft gesetzt wird, wird von niemandem intendiert und kann in einer privatwirtschaftlichen Konstellation von niemandem intendiert werden. Stellt sich diese Situation ein, dann als ein nicht-intendiertes Ergebnis aller einzelwirtschaftlicher Aktivitäten.

Dass sich auf Wohnungsmärkten dieses Ergebnis einstellt, ist wegen der Besonderheiten der Wohnungsversorgung – und etwa der Knappheit und der Dauerbindung von Boden, der langen Produktions- und Nutzungsdauer, der langfristigen Realisierung der Investitionen oder der geringen Elastizität des Angebots – bei einer privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung systemisch unwahrscheinlich. Denn bei einer privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung entsteht Knappheit nicht nur aus exogenen Ursachen, etwa durch die *überraschende* Attraktivität von Städten und Regionen oder durch *unabsehbare* demografische Entwicklungen. Vielmehr ist solche Knappheit systemisch angelegt: Von einem knappen Angebot profitieren die Nutzer\*innen von Wohnungen, die ihre rivalen Nutzungsinteressen über ihre Kaufkraft an einem bestimmten Ort und dabei – nicht notwendig intendiert – gegen Wohnungsbedürftige mit geringerer Kaufkraft durchsetzen. Sie kollaborieren mit den privatwirtschaftlichen Anbieter\*innen von Wohnungen, die selbst ihre einzelwirtschaftlichen Interessen auf angespannten Wohnungsmärkten bestens realisieren können. Zudem werden auch die hinter ihrem Rücken liegenden Interessen von Grundeigentümer\*innen, Kreditgeber\*innen

oder Aktionär\*innen, auch von Geldvermögensbesitzer\*innen und selbst die von Wohnungseigentümer\*innen bedient. Sie alle haben ein gemeinsames Interesse daran, dass Wohnraum knapp ist, und haben auf den Wohnungsmärkten beste Voraussetzungen dafür, diese Knappheit durchzusetzen. Entsprechend wahrscheinlich ist es, dass sich diese Knappheit einstellt und dass sie, wenn sie sich einmal eingestellt hat, auf Dauer besteht. Auf entsprechend angespannten Wohnungsmärkten setzen sich dann Nutzer\*innen mit entsprechender Kaufkraft gegenüber anderen durch – und realisieren die eigenen Nutzungsinteressen gegen die der anderen. Die privatwirtschaftliche Versorgung verschärft die im Wohnen angelegte Rivalität – und dies zulasten derer, die auf den Märkten aufgrund geringer Kaufkraft benachteiligt werden oder die aufgrund besonderer Eigenschaften auf den Märkten – subversiv – diskriminiert werden und ihre Diskriminierung nicht durch höhere Kaufkraft ausgleichen können.

Wenn man die Wohnungsversorgung vom Gemeingut Wohnen her denkt, dann wird das in den ökonomischen Idealwelten nicht-intendierbare Ergebnis, die allgemeine Versorgung mit ausreichendem Wohnraum, gesellschaftlich intendiert. In der Folge wird auch der Staat die allgemeine Gewährleistung von Wohnen intendieren, weil ihm – bereits aus Mangel an Alternativen – politisch auferlegt wird, das Recht auf Wohnen zu erfüllen. Ist die Wohnungsversorgung privatwirtschaftlich verfasst, kann der Staat Nachfrage oder Angebot von Wohnungen *von außen* regulieren, aber nur so, dass er die Regeln der privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung sicherstellt sowie Angebot und Nachfrage stimuliert oder moderiert. Führt dies nicht zu einem hinreichend umfassenden und für alle Nutzer\*innen angemessenen Wohnungsangebot, müssen staatliche Institutionen – sofern sie die ihnen auferlegte Gewährleistungsverantwortung annehmen und das *Marktversagen* anerkennen – in die privatwirtschaftliche Wohnungsversorgung intervenieren. Dabei müssen sie nicht nur mit dem Widerstand der auf ihre rivalen Nutzungsinteressen beharrenden Nutzer\*innen, sondern – mehr noch – mit Widerstand, Verweigerung und Umgehungen vonseiten der mit diesen Nutzer\*innen kollaborierenden Anbieter\*innen rechnen. Zudem wirken die staatlichen Interventionen systemwidrig – und haben unvermeidbar negative Auswirkungen etwa auf die Investitionsentscheidungen oder auf das Angebot einzelwirtschaftlicher Anbieter\*innen. Jedenfalls werden staatliche Institutionen durchweg vor den negativen Langfristwirkungen ihrer wohnungspolitischen Interventionen gewarnt – und mit diesen Warnungen

die politischen Entscheidungsprozesse so beeindruckt, dass die Interventionen zumeist unterlassen oder nur in homöopathischen Dosen verabreicht werden. Weniger grundsätzlich kommt für die Bundesrepublik hinzu, dass der Staat über die Jahrzehnte hinweg bewährte Instrumente der öffentlichen Wohnungsversorgung aufgegeben hat – und ihm diese angesichts der ihn einholenden Wohnungsnot nicht mehr zur Verfügung stehen. Im Umfeld einer privatwirtschaftlichen Wohnraumversorgung ist der Staat, obgleich primärer Adressat des Rechts auf Wohnen, offenkundig überfordert. Dies spiegelt sich in den wohnungspolitischen Debatten der letzten Jahre wider – und in der *Verzweiflung* der staatlichen Akteure, die sich die Erfüllung des Rechts auf Wohnen ernsthaft vorgenommen haben, aber mit den ihnen verfügbaren Instrumenten nicht sonderlich weit vorankommen.

Mit keineswegs unkritischen Anleihen an die Weimarer „Wohnungszwangswirtschaft“ sowie den „sozialen Wohnungsbau“ der jungen Bundesrepublik wird demgegenüber eine „Neue Gemeinnützigkeit“ der Wohnungsversorgung vorgeschlagen (vgl. Holm 2017). Dabei werden dem Staat, weiterhin erster Adressat für die Erfüllung des Rechts auf Wohnen, Anbieter\*innen an die Seite gestellt, die – wie der Staat – ein Interesse an der allgemeinen Bereitstellung von Wohnungen und damit an entspannten Verhältnissen auf den Wohnungsmärkten haben, sich deswegen in ihren Investitionen und in ihrem Angebot nicht an der Kaufkraft der Nutzer\*innen, sondern an deren Bedarf orientieren. Entsprechend interessierte Anbieter\*innen müssen sich mit einer im Vergleich zu anderen Märkten geringen Rendite (womöglich in der Höhe des sozialen Wohnungsbaus) und mit einer langfristigen Realisierung ihrer Investitionen – und dies auch nach hohen Investitionen – zufriedengeben, werden dafür aber mit geringen Risiken ihrer Investitionen *belohnt*. Außerdem müssten sie bereit und in der Lage sein, die erzielten Renditen immer wieder in ihr gemeinnütziges Wohnungsangebot zu reinvestieren und so die gemeinnützig gebundenen Wohnungsbestände kontinuierlich zu pflegen und auszubauen. Dazu benötigen sie *erstens* ein passendes Umfeld, d. h. vor allem Anbieter\*innen, die sich wie sie selbst am Bedarf der *breiten Schichten des Volkes* orientieren und wie sie mit den dann realistischen Renditen auskommen, *zweitens* den preisgünstigen Zugriff auf Boden und auf Kapital sowie *drittens* eine passende rechtliche Rahmenordnung und staatliche Unterstützung ihres gemeinnützigen Wohnungsangebots. Als solch gemeinnützige Anbieter\*innen kommen Akteure mit unterschiedlichen Rechts- und Eigentumsverhältnissen

sowie unterschiedlichen Unternehmensformen und -strukturen infrage: Stiftungen, Körperschaften des öffentlichen Rechts und Vereine, auch öffentliche, etwa kommunale Wohnungsunternehmen sowie Genossenschaften, aber auch private Konzessionäre und einzelwirtschaftliche Unternehmen. Für kirchliche Wohnungsbauunternehmen bestände inmitten dieser lauterer Gesellschaft ein attraktives Handlungsfeld, auf dem sie an ihr segensreiches Wirken in der frühen Bundesrepublik anschließen könnten (vgl. Becker 2018). Mit welcher Rechts- und Eigentümerstruktur auch immer, Anbieter\*innen dürfen sich nur dann in der Wohnungsversorgung engagieren, wenn sie sich auf die *Spielregeln* der gemeinnützigen Wohnungsversorgung verpflichten und sie dauerhaft einhalten. In seinem Buch „Die Ökonomie des Alltagslebens“ (2019) hat das „Foundational Economy Collective“ dafür den Weg der staatlichen Lizenzierung von „Unternehmensbürgern“ vorgeschlagen (Foundational Economy Collective 2019, 164–180): Um das Recht auf Wohnen zu gewährleisten, schneidet der Staat aus der Gesamtheit einer privatwirtschaftlich verfassten Volkswirtschaft das Terrain einer öffentlichen Wohnungsversorgung heraus, lässt auf diesem Terrain nur diejenigen Anbieter\*innen zu, die die Spielregeln der gemeinnützigen Wohnungsversorgung einhalten, sich also wie gemeinnützige Anbieter\*innen verhalten wollen und können, und fördert diese, ein am Bedarf der Nutzer\*innen orientiertes Wohnungsangebot zu erstellen. Auf diesem Terrain würde die Einheit von öffentlicher Wohnungsversorgung und Gemeinnützigkeit bestehen, die in der frühen Bundesrepublik aufgegeben wurde; diese Einheit stände aber – wie in der frühen Bundesrepublik politisch gewollt – für unterschiedliche Akteure offen, sofern sie wie gemeinnützige Anbieter\*innen agieren, auch wenn sie dies von ihrer Rechts- und Eigentümerstruktur nicht sind.

Eine solch gemeinnützige Wohnraumversorgung wäre deutlich mehr als sozialer Wohnungsbau, also deutlich mehr als staatliche Förderung von Wohnungen mit einer belegrechtlichen Dauerbindung; und es wäre mehr als ein stabiles Segment von gemeinnützig angebotenen Wohnungen (vgl. Kuhnert/Leps 2017). Durch staatliche Lizenzierung und Kontrolle der Anbieter\*innen würde überall dort, wo Knappheit an Wohnungen besteht und deshalb die Rivalität des Wohnens durchschlägt, die Wohnungsversorgung aus der privatwirtschaftlich verfassten Volkswirtschaft herausgelöst und sie gemeinnützig verfasst. An den Orten der gemeinnützigen Wohnraumversorgung würden die Anbieter\*innen auf den Zweck verpflichtet, ihr Angebot auf den allgemeinen Bedarf an Wohnungen

auszurichten; zugleich würde das rivale Nutzungsinteresse kaufkräftiger Nutzer\*innen gebändigt, insofern diese bei den Anbieter\*innen keine Resonanz finden und sich deshalb nicht gegen andere Nutzer\*innen – und auch nicht gegen die mit geringerer Kaufkraft – durchsetzen können. Nutzer\*innen, die so wohnen wollen, dass sie andere in ihrem Wohnen beeinträchtigen, und die ihr Interesse mit Kaufkraft bestätigen können, werden auf diejenigen Orte verwiesen, an denen privatwirtschaftlich verfasste Wohnungsmärkte zugelassen werden, weil dort das Wohnungsangebot größer ist als der Bedarf und weil es deshalb dort vielleicht in einem allgemeinen Interesse, wenigstens nicht zum Schaden anderer ist, wenn ihre rivalen Nutzungsinteressen bedient werden. Auf diesen Wohnungsmärkten könnten all jene privatwirtschaftlichen Anbieter\*innen mitsamt der Investor\*innen, Grundeigentümer\*innen und Kreditgeber\*innen auftreten, die Wohnen als Ware nehmen und durch den Handel mit dieser Ware hohe Renditen erzielen wollen.

Konzeptionell mag sich die *Neue Gemeinnützigkeit* dramatisch und ungehörig anhören: eine am Bedarf orientierte Wohnungsversorgung, herausgelöst aus der privatwirtschaftlichen Verfassung der Volkswirtschaft und abgetrennt von Bereichen der privatwirtschaftlichen Wohnungsversorgung in unbelasteten Städten und Regionen. Bei Lichte betrachtet liegt eine solch gemeinnützige Wohnungsversorgung jedoch im Trend dessen, was in den Kommunen und Bundesländern passiert, die sich ernsthaft der Wohnungsnot *annehmen*, deswegen mit passenden Anbieter\*innen mit alten und neuen Rechtsformen kollaborieren und ihnen einen wachsenden Wohnungsbestand *zuschustern*. Zudem stände eine solch gemeinnützige Wohnungsversorgung in historischer Kontinuität zu den Hochzeiten öffentlicher Wohnungsversorgung in der Weimarer Republik und der frühen Bundesrepublik. Die *Neue Gemeinnützigkeit* wäre so gesehen weitaus *normaler*, als sie klingt. Vor allem aber entspräche sie dem Gemeingut Wohnen, das nur dann richtig gut ist, wenn es für alle verfügbar ist.

## Literaturverzeichnis

- Beck, Sylvia (2021): Wohnen als sozialräumliche Praxis. Zur subjektiven Bedeutung von Gemeinschaftlichem Wohnen im Kontext sozialen Wandels (Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit 21). Wiesbaden: Springer VS.

- Becker, Andreas B.** (2018): Werden die kirchlichen Wohnungsunternehmen ihrem Auftrag noch gerecht? Fragen eines sachkundigen Beobachters. In: *Amosinternational* 12 (3), 24–27.
- Betz, Johanna** (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls (GROEG-Arbeitspapier Nr. 3). Tübingen, online unter <[https://www.infrastruktur-gewaehrleisten.de/wp-content/uploads/2020/12/Bezahlbar\\_Wohnen\\_J\\_Betz.pdf](https://www.infrastruktur-gewaehrleisten.de/wp-content/uploads/2020/12/Bezahlbar_Wohnen_J_Betz.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021.
- BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2021): Lebenslagen in Deutschland. Der sechs Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Berlin, online unter <<https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/Shared-Docs/Downloads/Berichte/sexhster-armuts-reichtumsbericht.pdf>>, abgerufen am 19. 08. 2021.
- Dell, Christopher** (2013). *Ware: Wohnen. Politik. Ökonomie. Städtebau*. Berlin: jovis.
- Einem, Eberhard von** (2016): Das verschlafene Jahrzehnt. In: ders. (Hg.): *Wohnen. Markt in Schiefelage – Politik in Not*. Wiesbaden: Springer VS, 17–39.
- Egner, Björn** (2019): Wohnungspolitik seit 1945. In: *Bürger und Staat (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg)* 2–3/2019 („Wohnen“), online unter <[https://www.buergerundstaat.de/2\\_3\\_19/wohnen.pdf](https://www.buergerundstaat.de/2_3_19/wohnen.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021, 94–100.
- Frank, Susanne** (2017): Gentrifizierung und neue Mittelschichten: Drei Phasen eines wechselhaften Verhältnisses. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur (Urban Studies)*, Bielefeld: transcript, 87–100.
- Foundational Economy Collective** (2019): *Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik*, Berlin: Suhrkamp.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter** (1996): *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*. Weinheim: Juventa.
- Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter** (2000): Wohnverhältnisse und Ungleichheit. In: Harth, Annette; Scheller, Gitta; Tessin, Wulf (Hg.): *Stadt und soziale Ungleichheit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 120–140.
- Hannemann, Christine** (2014): Zum Wandel des Wohnens. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20–21/2014, online unter <[https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/APuZ\\_2014-20-21\\_online.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/APuZ_2014-20-21_online.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021, 36–45.
- Hasse, Jürgen** (2019): Wohnen – eine existenzielle Herausforderung. In: *Bürger und Staat (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg)* 2–3/2019 („Wohnen“), online unter <[https://www.buergerundstaat.de/2\\_3\\_19/wohnen.pdf](https://www.buergerundstaat.de/2_3_19/wohnen.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021, 88–93.
- Hewel, Brigitte; Neubäumer, Renate** (2017): Systemunabhängige Grundbegriffe und Grundfragen. In: Neubäumer, Renate; Hewel, Brigitte; Lenk, Thomas (Hg.): *Volkswirtschaftslehre. Grundlagen der Volkswirtschaftstheorie und Volkswirtschaftspolitik*. 6. Auflage. Wiesbaden: Springer Gabler, 3–13.
- Holm, Andrej** (2017): „Neue Gemeinnützigkeit“ und soziale Wohnungsversorgung. In: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur (Urban Studies)*. Bielefeld: transcript, 135–151.

- Holm, Andrej; Hamann, Ulrike; Kaltenborn, Sandy** (2016): Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau (Berliner Hefte zu Geschichte und Gegenwart der Stadt 2). Berlin: eeclectic.
- Holm, Andrej; Regnault, Valentin; Sprengholz, Maximilian; Stephan, Meret** (2021): Muster sozialer Ungleichheit der Wohnversorgung in deutschen Großstädten (Forschungsförderung Working Paper), Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, online unter <[https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008072/p\\_fofoe\\_WP\\_222\\_2021.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-008072/p_fofoe_WP_222_2021.pdf)>, abgerufen am 18. 08. 2021.
- Kuhnert, Jan; Leps, Olof** (2017): Neue Wohnungsgemeinnützigkeit. Wege zu langfristiger preiswertem und zukunftsgerechtem Wohnraum. Wiesbaden: Springer VS.
- Lebuhn, Henrik; Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin** (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, September 2017, online unter <[https://www.boeckler.de/pdf\\_fof/99313.pdf](https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021.
- Münch, Sybille** (2005): Die Entwicklung des modernen Wohnens, online unter <<https://www.schader-stiftung.de/themen/stadtentwicklung-und-wohnen/fokus/wohnen/artikel/die-entwicklung-des-modernen-wohnens>>, abgerufen am 12. 05. 2021.
- Reulecke, Jürgen** (1997): Die Mobilisierung der „Kräfte und Kapitale“. Der Wandel der Lebensverhältnisse im Gefolge von Industrialisierung und Verstädterung. In: ders. (Hg.): Geschichte des Wohnens, Band 3: 1800–1918. Das bürgerliche Zeitalter. Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt, 15–144.
- Schneider, Michael** (2016): Der Raum – ein Gemeingut? Die Grenzen einer marktorientierten Raumverteilung. In: Weber, Florian; Kühne, Olaf (Hg.): Fraktale Metropolen. Stadtentwicklung zwischen Devianz, Polarisierung und Hybridisierung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 179–214.
- Schneider, Michael** (2018): Wohnen ist mehr als ein Dach über dem Kopf. Sozial-ethische Konsequenzen aus einer Anthropologie des Wohnens. In: Amosinternational 12 (3), 3–9.
- Schönig, Barbara** (2017): Sechs Thesen zur wieder mal „neuen“ Wohnungsfrage – Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch, in: dies.; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: transcript, 11–26.
- Schönig, Barbara** (2019): Sozialer Wohnungsbau in Deutschland. Vom Wohnungsbau für alle zum Ausnahmesegment. In: Bürger und Staat (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) 2–3/2019 („Wohnen“), online unter <[https://www.buergerundstaat.de/2\\_3\\_19/wohnen.pdf](https://www.buergerundstaat.de/2_3_19/wohnen.pdf)>, abgerufen am 13. 05. 2021, 166–175.
- Taylor, Charles** (1999): Was ist menschliches Handeln?. In: ders.: Negative Freiheit? Zur Kritik des neuzeitlichen Individualismus. Frankfurt: Suhrkamp, 9–51.
- Vollmer, Lisa** (2019): Die Mieter\_innenbewegung in Deutschland. In: Bürger und Staat (Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg) 2–3/2019 („Wohnen“), online unter <[https://www.buergerundstaat.de/2\\_3\\_19/wohnen.pdf](https://www.buergerundstaat.de/2_3_19/wohnen.pdf)>, abgerufen am 14. 05. 2021, 137–142.

**Walzer, Michael** (1992): *Sphären der Gerechtigkeit. Ein Plädoyer für Pluralität und Gleichheit*. Frankfurt; New York: Campus.

**Walzer, Michael** (1993): *Objectivity and Social Meaning*. In: Nussbaum, Martha; Sen, Amartya (Ed.): *The Quality of Life*. Oxford: Oxford University Press, pp. 163–177, online unter <<https://oxford.universitypressscholarship.com/view/10.1093/0198287976.001.0001/acprof-9780198287971-chapter-13>>, abgerufen am 14.05.2021.

## Über den Autor

*Matthias Möhring-Hesse*, Prof. Dr. theol., Professor für Theologische Ethik/ Sozialethik an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen. Email: [matthias.moehring-hesse@uni-tuebingen.de](mailto:matthias.moehring-hesse@uni-tuebingen.de).