

Astrid Maurer

# Bodenpolitik und gewollter Leerstand

*Ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert?*

PhD  
series

// IN //  
PLAN //  
/ NING



---

## **Bodenpolitik und gewollter Leerstand –**

Ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments  
in Top-Lagen schützenswert?

---

**Astrid Maurer**



# **Bodenpolitik und gewollter Leerstand**

**Ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments  
in Top-Lagen schützenswert?**

**Dissertation**

Lehrstuhl für Bodenpolitik, Bodenmanagement und  
kommunales Vermessungswesen  
TU Dortmund

Verfasserin der Dissertation  
**Astrid Maurer**

Betreuer:

Herr Prof. Dr. Benjamin Davy (TU Dortmund)

Herr Prof. Dr. Frank Othengrafen (TU Dortmund)

© alle Bilder: Astrid Maurer (falls keine andere Quelle angegeben ist)

---

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 10  
Tabellenverzeichnis 10  
Abkürzungsverzeichnis 11  
Abstract 12

---

## Einleitung, Forschungsstand und Methodik 17

- 1 **Wohnungssuche trotz Leerstände – wenn Wohnbedürfnisse auf finanzmarktgesteuerte Verhaltensmuster treffen** 18
- 2 **Gewollter Leerstand – eine neue Nutzungsform in der bodenpolitischen Debatte?** 23
- 3 **Zentrale Forschungsfragen, Teilfragen, Forschungsdesign und Methodik** 27
  - 3.1 Forschungsdesign und Methodik 30
  - 3.2 Die strukturierte Inhaltszusammenfassung nach Mayring 32
  - 3.3 Illustration (Fallstudie) und leitfadengestützte Experteninterviews 33

---

## Teil A

### Das Phänomen des gewollten Leerstandes 35

- 4 **Die definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes** 36
  - 4.1 Zwischen Leerstand und Belegung 36
  - 4.2 Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten und sein Image-Wandel 38
    - 4.2.1 *Die Geschichte des mehrstöckigen Wohnens und sein schlechtes Image* 39
    - 4.2.2 *Die Verbindung von Sozialwohnungsbau und Sozialpflichtigkeit in Deutschland* 50
    - 4.2.3 *Der Image-Wandel des Geschosswohnungsbau* 53
  - 4.3 Wohnungsmarktanalysen und die Spekulation mit der Leere 55
  - 4.4 Die definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes – ein Zwischenfazit 60
- 5 **Gewollter Leerstand und eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen** 61
  - 5.1 Eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland 62
    - 5.1.1 *Art. 14 GG – deutsche Verfassung* 62
    - 5.1.2 *§ 903 BGB – Sachenrecht* 67
  - 5.2 Internationales Recht 72
  - 5.3 Gewollter Leerstand und eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen – ein Fazit 74
- 6 **Eigentumstheorien und gewollter Leerstand – 10 Stimmen und ihre Meinung über gewollt leerstehendes Eigentum** 76
  - 6.1 Eigentumstheorien und der Umgang mit Eigentum – Pro Eigentum 79

- 6.1.1 *Friedrich August von Hayek (1899-1992)* 79
- 6.1.2 *Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771)* 83
- 6.1.3 *John Locke (1632-1704)* 85
- 6.1.4 *John Stuart Mill (1806-1873)* 88
- 6.1.5 *Adam Smith (1723-1790)* 90
- 6.2 Eigentumstheorien und der Umgang mit Eigentum – Contra Eigentum 94
  - 6.2.1 *Hans Bernoulli (1876-1959)* 94
  - 6.2.2 *Léon Duguit (1859-1928)* 96
  - 6.2.3 *Karl Marx (1818-1883)* 98
  - 6.2.4 *Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865)* 100
  - 6.2.5 *Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)* 103
- 6.3 Gewollter Leerstand aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Eigentumstheorien – Pro Eigentum 106
  - 6.3.1 *Friedrich August von Hayek (1899-1992)* 107
  - 6.3.2 *Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771)* 108
  - 6.3.3 *John Locke (1632-1704)* 108
  - 6.3.4 *John Stuart Mill (1806-1873)* 109
  - 6.3.5 *Adam Smith (1723-1790)* 109
- 6.4 Gewollter Leerstand aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Eigentumstheorien Contra Eigentum 110
  - 6.4.1 *Hans Bernoulli (1876-1959)* 110
  - 6.4.2 *Léon Duguit (1859-1928)* 111
  - 6.4.3 *Karl Marx (1818-1883)* 112
  - 6.4.4 *Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865)* 112
  - 6.4.5 *Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)* 113
- 6.5 Umgang mit Eigentum und gewolltem Leerstand in den Eigentumstheorien – ein Zwischenfazit 114

---

## Teil B

### Berlin – ein Praxisbeispiel 123

- 7 Definitorische Horizonte des gewollten Leerstandes in Berlin 124**
  - 7.1 Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin 125
    - 7.1.1 *Von der Privatisierung des städtischen Grund und Bodens (bis Anfang des 19. Jahrhunderts) bis zum Mietskasernenbau (bis Ende des 19. Jahrhunderts) in Berlin* 126
    - 7.1.2 *Wohnhochhäuser nach 1945* 128
    - 7.1.3 *Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin – ein Zwischenfazit* 132
  - 7.2 Wohnungsmarkt und gewollter Leerstand 133
    - 7.2.1 *Entwicklungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt* 133
    - 7.2.2 *Haushaltsstruktur und Wohnraumbedarf in Berlin* 139
    - 7.2.3 *Wohnungs- und Eigentümerstruktur in Berlin* 141
    - 7.2.4 *Teileigentum und Leerstand in Berlin* 146
    - 7.2.5 *Wohnungsmarkt und gewollter Leerstand – ein Zwischenfazit* 147



- 7.3 Umwandlungsverordnung, Mietendeckel, Kappungsgrenze und Zweckentfremdungsverbot – Maßnahmenpraxis 147
  - 7.3.1 Zweckentfremdungsverbot 148
  - 7.3.2 Förderung des Neubaus mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen 149
  - 7.3.3 Mietpreisbremse / Kappungsgrenze 150
  - 7.3.4 Mietendecke 150
  - 7.3.5 Umwandlungsverordnung 2020 150
  - 7.3.6 Maßnahmenpraxis Berlin – ein Zwischenfazit 151
- 7.4 Berlin im Lichte verschiedener Eigentumstheoretiker 152
- 7.5 Gewollter Leerstand – mehr als ein theoretisches Konstrukt. Ein Zwischenfazit 159

---

## Teil C

### Gewollter Leerstand – ein bodenpolitisches Problem 161

- 8 Diskussion bodenpolitischer Strategiemöglichkeiten in Hinblick auf gewollten Leerstand 162**

---

## Teil D

### Reflexion und Fazit 167

- 9 Reflexion der Arbeit und zukünftiges Forschungspotential 168**
- 10 Fazit gewollter Leerstand – Wie schützenswert ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen?“ 169**

Literatur 176



---

## Danksagung

Mit der Fertigstellung meiner Dissertation und am Ende einer wichtigen Etappe in meinem Leben möchte ich die Gelegenheit nutzen, um mich bei einigen Personen zu bedanken. Zunächst ist es mir jedoch ein wichtiges Anliegen Ihnen deutlich zu machen, wie nachhaltig mich diese Zeit des Forschens und Schreibens geprägt haben. Die vergangenen Jahre waren nicht immer einfach und gerade in Hinblick auf Familie, Kinder, Corona-Pandemie und Lock-down durch viele Herausforderungen geprägt. Eine Work-Live Balance im Kontext einer Promotion zu verfolgen hat jedoch nicht nur meine wissenschaftliche Arbeit, sondern auch mich persönlich weiterentwickelt, wofür ich sehr dankbar bin. Diese Zeit hätte ich nicht ohne die Unterstützung meiner Betreuer Herrn Prof. Dr. Benjamin Davy und Herrn Prof. Dr. Frank Othengrafen bewältigen können. Mein Dank geht aber auch an Herrn Prof. Dr. Thomas Hartmann, Herrn Dr. Andreas Hengstermann, Herrn Dr. Michael Kolocek, Herrn Heinz Kobs und Frau Susanne Syska-Fleckes, die mir fachlich, wie auch menschlich eine Stütze und stetige Ansprechpartner waren. Zu guter Letzt, aber nicht weniger von Bedeutung, richte ich meinen Dank an meine Familie, meine Kinder und Freunde, die oft zu kurz gekommen sind und mich in den verschiedensten Gemütszuständen stets ertragen haben und zu trösten wussten.

---

## Abbildungsverzeichnis

- Abb. 01: Asmodäus 18  
Abb. 02: Ungleiche Verteilung von Wohnraum 22  
Abb. 03: Das Akteursdreieck einer öffentlichen Politik 30  
Abb. 04: Methodischer Rahmen des Akteursdreieck nach Knoepfel und Aufbau der Arbeit 31  
Abb. 05: Analyseaufbau der jeweiligen Eigentumstheorien in Kapitel 6.1 32  
Abb. 06: Zwischen Leerstand und Belegung 38  
Abb. 07: Beispiel für ein insulae in Ostia 42  
Abb. 08: Die Phasen der deutschen Großstadtlyrik 49  
Abb. 09: Vertikale soziale Differenzierung eines Pariser Mietshauses 53  
Abb. 10: Implementierung von Zweitwohnungsverboten in deutschen Landkreisen im Grenzgebiet zu Österreich und Schweiz 56  
Abb. 11: Kreislauf eines Stadtentwicklungszyklus 76  
Abb. 12: Analyseaufbau der jeweiligen Eigentumstheorien in Kapitel 6.1 77  
Abb. 13: Wohnlagenkarte Berlin 2021 134  
Abb. 14: Einwohnerentwicklung 2015 bis 2020 Berlin 136  
Abb. 15: Wohnungsverkäufe in Berlin 2015 bis 2020 137  
Abb. 16: Umgewandelte Wohnungen in Berlin 2015 bis 2020 138  
Abb. 17: Anteil städtischer Wohnungsbaugesellschaften in Berlin 2020 138  
Abb. 18: Haushaltsstruktur Berlin 2019 140  
Abb. 19: Eigentümer von Berliner Wohnimmobilien 2019 144  
Abb. 20: Zweitwohnungsstruktur 144  
Abb. 21: Leerstandsgründe in Berlin zum 1. 1. 2006 145

---

## Tabellenverzeichnis

- Tab. 01: Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teil A 28  
Tab. 02: Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teil B 29  
Tab. 03: Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teile C und D 30  
Tab. 04: Übersicht der Gesprächs- und Interviewpartner 34  
Tab. 05: Auswahl an Auswirkungen der Industriellen Revolution 45  
Tab. 06: Hauptmerkmale des post-liberalen Modells der Stadtentwicklung 47  
Tab. 07: Internationale Beispiele für gewollte Leerstandssituationen 59  
Tab. 08: Auswertung Eigentumstheoretiker – Pro Eigentum 116  
Tab. 09: Auswertung Eigentumstheoretiker – Contra Eigentum 118  
Tab. 10: Auswertung Eigentumstheoretiker – Gegenüberstellung Pro und Contra Eigentum 120  
Tab. 11: Durchschnittliche Belegungsdichte von Grundstücken im geschichtlichen Verlauf 127  
Tab. 12: Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild für Berlin 2019 131  
Tab. 13: Auswahl von Umsatz- und Preisentwicklungen am Berliner Wohnungsmarkt 135

- Tab. 14: Einwohnerentwicklung Berlin auf Bezirksebene 2020-2021 137
- Tab. 15: Stadtgröße, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Berlin 2019/2020 140
- Tab. 16: Kennzahlen zur Haushalts- und Wohnungsstruktur in Berlin 2019 141
- Tab. 17: Eigentümerstruktur in ausgewählten deutschen Städten 143
- Tab. 18: Inkrafttreten der Zweckentfremdungsverbote in Städten und Bundesländern 149
- Tab. 19: Berlin – aus Sicht der jeweiligen Eigentumstheoretiker – Pro Eigentum 156
- Tab. 20: Berlin – aus Sicht der jeweiligen Eigentumstheoretiker – Contra Eigentum 159

---

## Abkürzungsverzeichnis

- AEMR Allgemeine Erklärung der Menschenrechte
- BMVBS Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
- BBR Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
- BBSR Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
- BVerfGE Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Band, Jahr, Seite)
- bzw. beziehungsweise
- BGB Bürgerliches Gesetzbuch
- etc. et cetera
- ICESCR Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
- GG Grundgesetz
- ggf. gegebenenfalls
- Hrsg. Herausgeber
- rd. rund
- u. a. unter anderem
- vgl. vergleiche
- WFB Wohnungsbauförderungsbestimmungen
- z. B. zum Beispiel

---

## Abstract

In the public perception, volitional vacancy is not yet sufficiently understood as a land policy problem. In the high-price segment of private residential property, volitional vacancy is closely linked to questioning the outcome of people amassing apartments in prime locations without spending much time there. It is after all their own private decision how they invest their money and what they do with their private property. In order to broaden the spectrum of future and innovative development potentials, a continuous and in-depth examination of developments relevant to the land market is required. This is precisely where this exploratory work comes in, helping to better understand a phenomenon that has been little studied to date – volitional vacancy. Volitional vacancy can have advantages and disadvantages for both the beneficiaries and those affected. The root of the land policy problem is not the phenomenon itself, but rather the interaction between the various actors involved in land policy. One group of actors, the owners, have unique and previously overlooked characteristics that contribute to the problem. As property owners, they value their freedom and the ability to make decisions regarding their land, yet they also have a responsibility to consider the greater good of the community. If landowners of residential properties leave their property unused or underused, they contribute to housing scarcity and potentially increase tension on the housing markets. Such volitional vacant properties can be observed on many scales, from within individual cities to regions of entire countries.

At the same time, terms dealing with the issue of intentional vacancy (“shutter apartments” (FRG); “ghost towns” (China); “property-hoarding problem” (Hong Kong); “buy-to-leave” properties (London)) are increasingly appearing in housing markets. The power of disposition possessed by a privileged few creates an imbalance through the way they use, or in this case do not use, their property. United Nations Special Rapporteur Leilani Farha’s 2017 report serves as an important starting point for this work. This report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context makes clear how the actions of real estate investors can seriously effect housing scarcity and market tension. Many people in need of housing are now being displaced by investors’ project developments. The report illustrates how the treatment of housing as a commodity, and thus the role of housing, is changing in the wake of the financialization of housing. As institutional housing market actors are expected to behave in a fundamentally socially just manner, by prioritizing economic purpose over housing function in project developments, they are exhibiting extreme behavior. Volitional vacancy by private owners results from this housing market scenario. However, volitional vacancy also exists in other housing market scenarios, such as isolated private owners hardly using their inner-city second homes, vacation homes in sought-after tourist hotspots remaining vacant or rented out for short periods for recreational purposes, capitalist return purposes or, due to changing personal lifestyles or changes in the world of work (e.g., multilocality). The central research question of this paper is: Is ownership of unoccupied housing in prime locations worth protecting? In summary, the answer is that intentional vacancy is protected under

real estate law, but whether intentional vacancy in the wake of large-scale speculative investment projects is worth protecting is more controversial.

How does the answer to the central research question turn out: “Is ownership of vacant apartments in good locations worth protecting?” turn out when the future perspectives for inner-city living are subject to a constant process of change. Concerning market events and owner behavior, the state has so far tended to intervene in a guiding manner. Within the framework of an explorative and deductive research design, part A considers the phenomenon of volitional vacancy in the housing segment in general terms and elaborates on it on the basis of a property law analysis and the perspective of various property theorists. These aspects of volitional vacancy are applied to a case study (part B). In a final step (part C), an inductive normative approach is pursued in the context of a building policy discussion and future development potentials are derived. The paper is based on three methodological steps to answer the central research question. The first step focuses on developing a basic understanding of the phenomenon of volitional vacancy (examining three definitional horizons of volitional vacancy: historical anchoring of volitional vacancy, an analysis of the property law anchoring of volitional vacancy or non-use of private property, and a property theory approach). The second step uses a case study to examine the extent to which the results from the first part can be observed in a concrete housing market situation. The third methodological step of this paper links the first two and places volitional vacancy in the context of a land policy discussion. Keeping the different definitional horizons of volitional vacancy in mind, it is concluded that as soon as the creation of housing, *affordable housing*, depends on private market actors and can no longer be carried out solely by the municipality as the responsible actor, the handling of property can no longer be clearly assessed.

The historical development of multilevel housing shows that living in high-rise buildings in inner-city locations is subject to a positive image change and has always highlighted the tension between the profit-oriented and capitalistic actions of owners and landlords and the increasing need for socially just and affordable housing. Housing has always been more than just a space to live in. The group of private owners (whether small owners or institutional owners) that may be responsible for the underutilization of housing have not been identified as an actor in the housing market jointly responsible for spearheading the public task of providing affordable housing. In the minds of all actors, the private exploitability of property and the implementation of social concerns as a public task are difficult to reconcile. In many places, attempts are being made to counter the negative consequences of this behavior with restrictive and controlling municipal measures. The problem remains that these owners are still not perceived as an actor in the housing market that could, *and perhaps should*, actively participate.

The answer to the central research question, whether volitional vacancy is protected in the selected legal bases, is found through a property law investigation. For small-scale private property, the quick answer is: yes. From a purely legal perspective, non-use of one's property is also legally protected. While non-use is protected, content and limitation provisions are possible in principle. However, with rights to property come

obligations, and this is the starting point that makes understanding and dealing with volitional vacancy difficult. An implementation problem in the personal and material scope of protection identified in Article 14 of the Basic Law reflects, in reality, a problem that is not so easy to describe, analyze, or solve, as there is no uniform understanding of this problem and in some cases it is not even seen as a problem. It is not clear which rights are violated and from whom which obligations should be demanded. A problem of understanding has increasingly developed. However, taking urban land use planning and state law regulations into account, there are major doubts as to whether the volitional vacancy for speculative purposes in projects by large investors still has the residential function in the foreground, and thus whether the behavior is entirely legal. These are the challenges many cities and states face in addressing volitional vacancy of second homes in prime locations. Some cities and states have responded with laws, ordinances, or statutes to address volitional vacancy in prime locations. Often, enacted laws and bylaws directly restrict property owners' actions. In urban development practice or the land policy debate – E.g. in the preamble of the Joint Housing Initiative of the Federal Government, the federal states and the Municipalities (BMI 2018 – Preamble), the owner is still too rarely given an active role in the context of land policy. While the municipal level is often seen as a responsible actor in the realization or implementation of ownership obligations, the attempt of the public sector to steer private ownership reaches its limits and therefore requires a rethinking of future actor networks.

In addition to the analysis of property law, the evaluation of various views on property theory constitutes a main part of the work. The central question in the part of the property theory analysis is whether and to what extent property theorists comment on the issue of intentional vacancy, which is equated with the non-use of land. The property-theoretical analysis shows that both proponents and opponents of private property not only address the non-use of private property in their respective theoretical accounts, but that the attitudes identified here oppose the non-use of property. Both the underuse and wasteful use of property are equally criticized. In contrast, both proponents and critics of private property believe that the best possible use of land is desirable. However, this does not refer to land speculation, but rather to the active and efficient use of land. Nonetheless, non-use of property is seen as a possible manifestation of property rights. To the same extent that the non-use of land is criticized by property theorists, the behavior of the owners who bring about this condition is also criticized. If the property is not maintained, it leads to a loss of value, so the land should be managed. In today's market, not using a piece of land does not automatically lead to a loss of value. In fact, depending on the market and location, the owner and the non-use can generate significant returns. The historical and real estate economic changes show in this example why it is so difficult today to develop a comprehensive understanding of the phenomenon of intentional vacancy. At the same time, however, it is astonishing that even in the days of property theorists, the power potential inherent in the capitalist-oriented actions of the wealthy was judged to be critical, and even then owners were seen to have duties in terms of the common good and a possible influence on land policy developments. The state has a duty to impose restrictions on inefficient land use. State intervention is legitimized by the non-use of property. These views are shared by both proponents and critics of private property. The



views of proponents and critics of private property are fairly consistent; both sides criticize the non-use of land, and non-use is seen as a fundamentally possible and legitimate form of property rights. At the same time, however, non-use can also constitute illegal use. Non-use, which is predominantly viewed by the property theorists as acting against the common good with purely speculative and profit-oriented intentions, is subject to strong criticism. Both the protection of property and the legality of the use of housing created in the context of purely speculatively motivated housing projects can be questioned.

After a basic understanding of the phenomenon of intentional vacancy has been established, the research work deals with a concrete view into reality. Using Berlin as an example, the housing market situation is analyzed with a lens on intentional vacancy. The measures and land policy instruments exemplified in Berlin give a concrete impression of how Germany's largest metropolis has dealt with the tense situation of the housing market in recent years. However, only limited conclusions on how to identify and deal with targeted vacancies can be drawn from such a study. Though there are various ways to control the behavior of private apartment owners, it is questionable whether control mechanisms lead to a sustainable changes in owner behavior. Land policy and legal instruments must be observed by the owners, but it can be assumed that many owners and investors tend to follow capitalistic behavior patterns and thus market-driven developments. In Berlin, there are subsidy programs, legal basis ordinances, and cooperation agreements – but none of these directly address private owners or relate to the use of land. However, Berlin is only one example and a snapshot. In future research, it will be necessary to compare the situation and approaches to solving the problem in other German cities as well as abroad.

The statistical reports (e.g. BBSR 2017; BBSR 2020b) shows that intentional vacancy does not yet play a role and only unintentional vacancy is taken into account to a certain extent. However, two important findings emerge from the statistical reports, namely that, on the one hand, the need for affordable housing is very great and that the dynamic development on the housing market is currently slightly stagnant. Intentional vacancy is on its way to leaving the confines of a theoretical construct given a basic understanding of this vacancy category can be created and public awareness can be opened to further research in this area. However, what must be avoided in all future developments is urban development no longer being seen as a goal, but only as a means to an end. To answer the question of whether volitional vacancy is a land policy problem, all existing findings on the subject are being placed in the context of a larger discussion on land policy. In doing so, it has become clear that the opportunities for governments to develop land policy strategies are manifold.

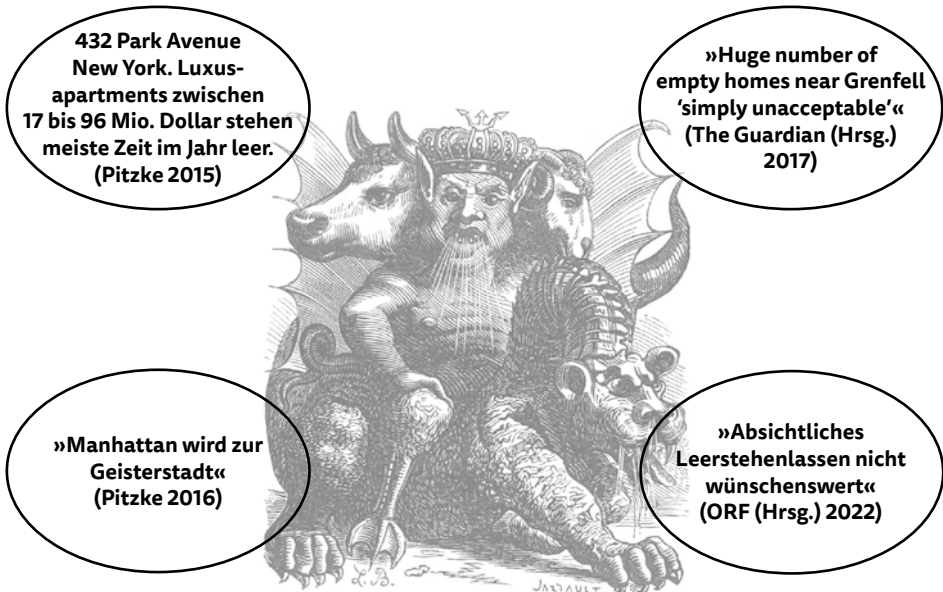
Based on the results of this work, the main research question “Is ownership of vacant apartments in prime locations worth protecting?” can be answered with “yes/no”. Although intentional vacancy is protected by property law with regard to small-scale private ownership, whether this form of property use is always worth protecting can rather be answered with “no”. The challenge of balancing rights and duties is exemplified in speculative large-scale housing projects, where it is unclear whether the residential

function takes priority. This paper not only provides an improved understanding of the phenomenon of intentional vacancy and the interests involved, but also a more realistic picture of the supply and demand within the housing market and points to potentials in the design of land policy control mechanisms for the future. The exemplary presentation using the Berlin housing market has helped to highlight the lack of awareness of the problem vis-à-vis intentional vacancy as well as gaps in the understanding of the phenomenon itself. In the literature, the media, and in statements by market actors, the speculative behavior of large investors is usually the focus of public discussion. Relationships between private and public actors in the land policy context need to be continually understood and, if necessary, adjusted. The need for affordable housing in sought-after locations has been increasing for years and is a challenge for public actors. This work has shown that a fundamental problem lies in the fact that various actors in land policy underestimate the diversity of different intentions and needs, as well as the complexity of the housing market structure, suggesting overarching problems with the mechanisms of land policy. The current problems of housing seekers do not only result from a quantifiable housing shortage but are influenced by the investment behavior of global financial market actors and the changing demographic and housing labor patterns that favor intentional vacancies as well. There is an increasing need to respond to all these developments with innovative land policy strategies and actor networks.

# Einleitung, Forschungsstand und Methodik

---

# 1 Wohnungssuche trotz Leerstände – wenn soziale Unterschiede auf finanzmarktgesteuerte Verhaltensmuster treffen



**Abb. 01** Asmodäus (Collin de Plancy 1863: 55)

Aus aller Welt werden kritische Aussagen zu gewollten Leerstandssituationen getroffen. Die Abbildung des Asmodäus (Dämon für die Todsünde Wollust) soll lediglich das Ausmaß der kritischen Wahrnehmung von verschwenderischen (luxuriösen) Lebensweisen sinnbildlich darstellen. In der öffentlichen Wahrnehmung wird gewollter Leerstand noch nicht als bodenpolitisches Problem wahrgenommen und noch nicht ausreichend verstanden. Der gewollte Leerstand im Hochpreissegment des privaten Wohneigentums ist eng verknüpft mit der Frage, warum es ein Problem ist, wenn Menschen Apartments in Top-Lagen sammeln, ohne viel Zeit dort zu verbringen, da es doch ihre eigene und private Entscheidung ist, wie sie ihr Geld anlegen und was sie mit ihrem Privateigentum machen. Diese Frage impliziert die große Herausforderung das Phänomen des gewollten Leerstandes zu verstehen – genau hier setzt diese Arbeit an. Um diesen Umgang mit Privateigentum besser zu verstehen, richtet diese Forschungsarbeit zunächst den Blick auf zwei relevante Teilaspekte. Der Wohnraumbedarf (rd. 1 Mio. bezahlbare Wohnungen) (Empirica 2022: 5) und Wohnungsleerstände (rd. 1,8 Mio. Wohnungen) (BBSR 2017: 3) sind aktuelle Themen, die in den unterschiedlichsten Berichten (z.B. Baulandkommission, BBSR, Empirica) thematisiert werden.

In Wohnungsmarktberichten wird oft von einem hohen Wohnraumbedarf gesprochen, doch wird darin gewollter Leerstand nicht erfasst. So verfolgt der Bund das Ziel, seine bauland- und liegenschaftspolitischen Aktivitäten zu intensivieren und zunehmend nachhaltig und gemeinwohlorientiert auszurichten (BMI 2020: 3). In Innenstädten, wo Mietpreise und die Preise für Wohneigentum steigen, wird insbesondere der Mangel an bezahlbarem Wohnraum hervorgehoben und gerade in diesen Innenstadtlagen gibt es Wohneigentum, der nur selten oder gar nicht von Privateigentümern genutzt wird. Ob es die Wohntrophäen der Superreichen sind (Lindner 2008) oder der Wohnraum, der unbegründet leerstehend gelassen wird (Grundmann; Paarmann 2019).

In den bodenpolitischen Antworten der Parteien im Zuge der Bundestagswahl 2021 wird unter anderem das Ziel genannt jährlich 250.000 zusätzliche bezahlbare Wohnungen zu schaffen (Bündnis Bodenwende 2021: 11), um den Bedarf – insbesondere von bezahlbarem Wohnraum – zu reduzieren. Doch inwieweit kann mit jährlich 250.000 zusätzliche bezahlbare Wohnungen der Bedarf tatsächlich aufgefangen werden? Jährlich müssten rd. 50.000 Sozialwohnungen gebaut werden, um den Bestand allein zu halten, weil der Gesamtbestand an Sozialwohnungen aufgrund des Auslaufens der Sozialbindung des geförderten Wohnungsbaus stetig abnimmt. Bundesweit gibt es noch knapp 1,1 Millionen Sozialwohnungen (Bündnis Bodenwende 2021: 38). Die aktuelle Wohnungsmarktprognose (Empirica 2022: 5) erklärt, dass der Bedarf an bezahlbaren Wohnungen auf rd. 1 bis 1,2 Millionen Wohnungen geschätzt wird. Diese Ergebnisse basieren auf Grundlage einer Annahme von der Böckler-Stiftung und des Pestel-Instituts, die Wohnraum als “bezahlbar” definieren, wenn die Mietbelastung höchstens 30% des Einkommens beträgt. Anschließend versuchen die untersuchenden Institute den vorhandenen Wohnraum so zu verteilen, dass kein Haushalt eine Belastung von mehr als 30% tragen müsste (Empirica 2022: 5). Die Schätzungen der Böckler-Stiftung und des Pestel-Instituts betrachten wie viele Wohnungen aktuell in einem Segment fehlen. Der methodische Hintergrund ist an dieser Stelle wichtig zu erwähnen, da der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum und der Neubaubedarf nicht addiert oder zusammengefasst werden kann.

Bei der Ableitung der mengenmäßigen Zusatznachfrage (Neubaubedarf) schätzt Empirica oder auch das Bundesinstitut für Bau-, Stadt, und Raumforschung (BBSR) nicht wie viele Wohnungen fehlen, sondern wie viele Wohnungen künftig benötigt werden. Impliziert wird dabei, dass dieser Wohnraum bezahlbar ist, weil ausreichend neuer Wohnraum geschaffen wird. Aktuell schätzen BBSR und Empirica beispielsweise einen Neubaubedarf von etwa 250.000 bis weit über 300.000 Wohnungen pro Jahr.<sup>1</sup> Tatsächlich wurden im Jahr 2020 rd. 306.000 Wohnungen gebaut, in den Jahren davor jedoch erheblich weniger. Insgesamt hat sich das Fertigstellungsvolumen in den letzten zehn Jahren verdoppelt (BBSR 2020a: 47), hat den Bedarf aber nie decken können. Werden alle Lücken aus den vergangenen Jahren addiert, so ergibt sich ein Nachholbedarf von

---

<sup>1</sup> Aufgrund der unterschiedlichen Ableitungsmethoden des Bedarfs an bezahlbarem Wohnraum und Neubedarfs, wird in der Wohnungsmarktprognose 2022/23 (Empirica 2022) darauf hingewiesen, dass beide Schätzarten strikt auseinanderzuhalten sind (Empirica 2022: 5).

etwa 1 Million Wohnungen (Empirica 2022: 5). Zwischen 2011 und 2015 wurden in den sieben größten deutschen Städten lediglich 32 Prozent des benötigten Wohnraums gebaut. Insgesamt wurden in diesen Städten 60.000 Wohnungen zu wenig realisiert (Deschermeier et al. 2017). All diese Zahlen zeigen deutlich, dass ein großer Bedarf an Wohnraum – insbesondere nach bezahlbarem Wohnraum besteht.

Deutet diese Situation auf ein bodenpolitisches Steuerungsproblem hin? Die Ergebnisse allokativer und distributiver Verteilungsprozesse stimmen nicht mit den normativen Vorstellungen einer gerechten Wohnraumverteilung überein. Das Problem zeigt sich bei dem Blick auf den Wohnraumbedarf in Verbindung mit dem gewollt leerstehenden Wohnraum durch die Eigentümer. Doch wird die Verantwortung einer ungerechten Wohnraumverteilung bislang nicht mit den Eigentümern der gewollt leerstehenden Wohnungen in Verbindung gebracht, was ebenso auf ein Definitionsproblem hindeutet. Bezahlbaren Wohnraum zu schaffen wird in der öffentlichen Wahrnehmung durch die Bevölkerung, die Politik oder auch die Katholische Kirche noch überwiegend als öffentliche Aufgabe gesehen (Bundesvorstand 2019: 2; Diözesanrat (Hrsg.) 2019: 3).

Die Berichte und Statistiken zu Wohnungsleerständen bestätigen die Problematik des erhöhten Wohnraumbedarfs. Dabei fällt jedoch ein definitorisches Problem auf. In den Berichten des BBSR ("Lücken in der Leerstandsforschung" 2017) oder auch von Empirica ("CBRE-empirica-Leerstandsindex" 2021) wird meist von marktaktivem oder nicht marktaktivem Leerstand gesprochen. Zum nicht marktaktivem Leerstand gehören drei Kategorien – fluktuationsbedingter, struktureller (dauerhafter) und funktioneller Leerstand (BMVBS; BBR (Hrsg.) 2007: 24). Der marktaktive Leerstand umfasst den Wohnraum, der auf dem Markt angeboten wird bzw. unmittelbar disponibler (vermietbarer) und mittelfristig aktivierbarer Leerstand ist (BBSR 2017: 5; Empirica 2021: 4). Die Definition des Wohnungsleerstandes verändert sich und schließt mittlerweile auch vermarktbar Leerstände mit ein. Doch werden unlängst nicht alle Wohnraum-potentiale durch Leerstände erfasst. Der vermarktbar Wohnraum, der aufgrund von strategischen Entscheidungen der Eigentümer nicht am Markt angeboten wird oder auch der Leerstand, der sich in Laufzeiten von Mietverträgen ergibt, wird bislang nicht in Berichten und Untersuchungen berücksichtigt, was aber als Herausforderung für die Auskunftspflichtigen als auch für die Leerstandsdefinition identifiziert wurde (BBSR 2017: 21, 22). Damit kann die Frage, ob das Verhalten der Eigentümer ihren Wohnraum gewollt leerstehen zu lassen und nicht am Markt anzubieten problematische Effekte für Wohnraumsuchende hat, nicht endgültig beantwortet werden, da diese Art des Leerstandes bislang nicht als Leerstand definiert wird.

Der gewollte Leerstand von Wohnraum wird hinsichtlich der Anspannungen am Wohnungsmarkt mancherorts von Marktteilnehmern als gesellschaftliches Problem wahrgenommen. Obwohl Wohnraumbedarf vorhanden ist, wird der gewollte Leerstand noch nicht als Leerstandskategorie definiert. Die Frage, ob gewollter Leerstand ein bodenpolitisches Problem ist, wird bislang gänzlich ausgeklammert. Was genau ist an dem Verhalten der Eigentümer bei Aussicht auf eine sozialgerechte Bodenpolitik nach §1 BauGB kritisch zu beurteilen und kann die Wohnungsknappheit unter Einbezug von

weiteren Entwicklungen – wie beispielsweise steigenden Baugenehmigungszahlen – auf dem Wohnungsmarkt weiterhin identifiziert werden? Der Mangel an Wohnraum existiert, obwohl die Anzahl an Baugenehmigungen steigt und gleichzeitig etwa 1,8 Mio. Wohnungen in Deutschland leer stehen (BBSR 2017: 2).

Diese Situation deutet auf eine paradoxe Situation hin – vgl. Bauland-Paradoxon<sup>2</sup>. Wie können ein Mangel und ein Überschuss von Wohnraum zur gleichen Zeit beobachtet werden? Dieses augenscheinliche Paradoxon geht mit einem Informationsdefizit einher. Regionale Unterschiede, unterschiedliche Definitionen wie auch unterschiedliche Verknüpfungen von statistischen Daten sind die Gründe, warum das Paradoxon kein Paradoxon ist. Die Wohnungsknappheit ist regional unterschiedlich ausgeprägt. Knappheit resultiert u.a. aus einem Nachfrageüberhang (Hartmann; Gerber 2018: 3). Knappheit ist aber nicht nur das Resultat einer unausgeglichene Angebots- und Nachfragesituation, sondern Knappheit ist auch das Ergebnis eines politischen Prozesses und je nachdem wie bodenpolitische Strategien und Ziele ausgestaltet sind, ändert sich auch die Perspektive auf Problemsituationen und umgekehrt (Hartmann; Gerber 2018: 3). Der Neubaubedarf an Wohnraum ist unter Berücksichtigung von beispielsweise demographischen und haushaltsbezogenen Veränderungen regional sehr unterschiedlich und muss nicht immer mit tatsächlichem Neubau einhergehen, sondern kann auch unter anderem durch Leerstandsaktivierungen oder Veränderungen im Bestand generiert werden (Empirica 2022: 8-11). Bei der Ausgestaltung bodenpolitischer Ziele ist es wichtig, auch die Eigentümer mit einzubeziehen (Hartmann; Gerber 2018: 3).

Die vorliegende Forschungsarbeit hinterfragt zentral das Eigentumsrecht an gewollt leerstehenden Apartments und befasst sich damit einhergehend auch mit dem Eigentümerverhalten, weil dies gewollten Leerstand mitverantwortet. Eigentümer und Eigentümerinnen lassen ihre Apartments leerstehen während zur gleichen Zeit jemand, der Wohnraum sucht, dort wohnen könnte. Diese Situation muss sich aus dem Blickwinkel eines Wohnraumsuchenden als eine Form von verschwenderischen Umgang mit Wohnraum darstellen. Während in manchen Städten Menschen keinen bezahlbaren Wohnraum finden können, lässt dieser Umgang mit Eigentum – Wohnraum ungenutzt zu lassen – das Gefühl aufkommen, dass diese Form der Wohnraumnutzung bzw. Nicht-Nutzung nicht gerecht sein kann. Soziale Gerechtigkeit ist Thema aktueller öffentlicher Diskussionen, was der folgende Auszug aus einem Presseartikel verdeutlicht und zugleich die Einflussmöglichkeiten politischer Strategien hervorhebt: “Ein Sozialstaat versucht, große Gegensätze auszugleichen und möglichst vielen eine Chance auf sozialen Aufstieg zu bieten. [...] Häufig ist der Grund nicht die individuelle Leistung, sondern strukturelle Ungleichheit. Etwas also, auf das die Politik Einfluss nehmen könnte” (Remshardt 2021). Diese Arbeit wird nicht normative Untersuchungen zum Unterschied der ungleichen oder ungerechten Verteilung von Wohnraum durchführen. Das Zitat soll aber verdeutlichen, dass politische Entscheidungen einen Einfluss auf die Verteilung und den Zugang zu Wohnraum haben.

---

2 Bauland-Paradoxon: „[...] wenn gleichzeitig ein qualifizierter Baulandmangel und ein qualifizierter Baulandüberschuss auftritt“ (Davy 1996: 198).



Luxuswohnraum (London)  
(Toynbee 2017)



Obdachlose Person,  
Berlin (2021)



Luxuswohnraum Berlin  
(2021)

**Abb. 02** Ungleiche Verteilung von Wohnraum

Die drei Fotos sollen symbolisch für die ungleiche Verteilung von Wohnraum stehen, ohne damit eine Aussage zur Gerechtigkeit implizieren zu wollen. Zunehmend stehen Luxus-Wohnsitze in Stadtzentren oder in Tourismus Hotspots leer und sind weder bewohnt noch vermietet. Ein Verhalten, das weltweit zu beobachten ist, aber selten in der Öffentlichkeit mit den Eigentümern des Wohnraums in Verbindung gesetzt wird. Gemäß Presseartikeln werden in London beispielsweise auch Familien der Mittelschicht verdrängt, weil die Stadt zu einer globalen Reservewährung wird (Goldfarb 2013). Ob in Vancouver, wo die Leerstandsrate ebenso Zweitwohnungen berücksichtigt und stetig steigt oder in London, wo der Umgang mit “buy-to-leave” Objekten zu einem stadtpolitischen Thema gemacht wird. Überall in Midtown wachsen neue “Supertowers” empor, die ihre langen Schatten bis in den Central Park werfen und Zweit-, Dritt- oder Viertwohnsitze von Jetsettern sind (mehr als 50 Prozent werden, wie die New York Times ermittelte, mindestens zehn Monate im Jahr leerstehen gelassen) – quasi Geisterhäuser als Steuerspartrick (Pitzke 2015). Ob in New York, Australien, Albanien, Israel oder auch in touristischen Küstenregionen und alpinen Hotspots in Deutschland, Österreich oder Schweiz – überall wird Wohnraum (meist als Zweit- oder Drittwohnung genutzt) über den Großteil des Jahres gewollt leerstehend gelassen (vgl. Kapitel 4.3).

Im Beschluss der Bundesdelegiertenkonferenz der Grünen 2019 (Bundesvorstand 2019), in dem sie einen Antrag auf ein Recht für Wohnen formuliert haben, werden steigende Mieten in gefragten Lagen und schrumpfende Regionen mit einer Leerstandsproblematik in Verbindung gebracht. Die Problemdifferenzierung ist nicht sehr ausgeprägt, womit weiterführende Überlegungen von vornherein eingeschränkt werden. Der Blick für die Ausgangssituation ist zu öffnen. Ist die ungerecht wirkende Wohnungssituation ein Verteilungsproblem, das durch das Verhalten einer kleinen Gruppe bedingt ist? Sollte dann nicht in bodenpolitischen Diskussionen eine Einschränkung des Eigentumsrechts oder die innovative Gestaltung einer bodenpolitischen Strategie thematisiert werden?

Ein deutsches Beispiel, wo gewollter Leerstand existiert, ist Berlin. Investoren aus aller Welt kaufen Apartments in Berlin – hauptsächlich als Investment und weil es “hip” ist (Lembke 2015). Der Druck auf den Wohnungsmarkt nimmt in gefragten Innenstädten zu, was auch innovative Firmengründungen, wie zum Beispiel Zwischennutzungsfir-



verdeutlichen. Diese Art von Firmen vermieten Wohnraum, der bereits leergezogen ist und bald modernisiert und renoviert werden soll, um Hausbesetzungen zu vermeiden (Tobler 2021). Auch wenn die Hauseigentümer Hausbesetzungen vermeiden können – bzw. bereits vermieteter Wohnraum umgehend von der Polizei geräumt wird, wenn dieser besetzt wird und auch bereits höhere Mieten von den Zwischennutzern erhoben werden können, so kann zumindest ein geringer Anteil der Wohnraumnachfrage zumindest befristet gedeckt werden.

---

## 2 Gewollter Leerstand – eine neue Nutzungsform in der bodenpolitischen Debatte?

Die in Kapitel 1 aufgeführte gesellschaftliche Relevanz des Problems mit gewollten Leerständen ist auf verschiedene Faktoren zurückzuführen. Um zukünftig effizientere Lösungen entwickeln zu können, sind insbesondere planerische, rechtliche wie auch bodenpolitische Zielsetzungen der Gemeinde und das Zusammenwirken der marktrelevanten Akteure maßgeblich, die jedoch zunächst den Umgang mit Leerständen neu denken müssen.

Bereits mit Gründung der ersten Städte stand die Auseinandersetzung mit der sozialen Frage im Fokus gesellschaftlicher und wissenschaftliche Diskussionen. Gleichheits- und gemeinwohlorientierte Fragestellungen, die oftmals mit Umverteilungsthematiken einhergingen und sich beispielhaft an den Entwicklungen im Zuge der Agrarrevolution im 18. Jahrhundert in Mitteleuropa veranschaulichen lassen. Die immensen Flächenproduktivitätssteigerungen, die von Landwirten auf gepachteten Flächen von Großgrundbesitzern erzielt werden konnten, erzeugten bei Kleinbauern Konkurrenzdruck und bewirkte mitunter Pauperismus, da nicht mehr benötigte Arbeitskräfte arbeitssuchend in die Städte zurückkehrten. Verteilungsprobleme von Privateigentum stehen immer wieder im Zentrum wissenschaftlicher Überlegungen. So haben sich beispielsweise zwei Mitbegründer der amerikanischen und deutschen Bodenreform – Henry George und Adolf Damaschke nicht gegen das Privateigentum ausgesprochen, haben aber mit der Befürwortung einer Besteuerung der Bodenrente deutlich gemacht, dass auch sie ein Verteilungsproblem erkannt haben. Doch befassen sich die unterschiedlichen theoretischen Ansätze nicht nur mit Verteilungsproblematiken oder Umverteilungsansätzen von eigentumsrechtlichen Verhältnissen. Auch die Nutzung von Eigentum, von öffentlichen Gütern oder das Nutzungsverhalten wird oftmals in wissenschaftlichen Überlegungen aufgegriffen. Elinor Ostrom hat sich unter anderem mit der ineffizienten Nutzung von Allmendegütern beschäftigt. In dem Buch “Governing the commons” wird an einer Stelle der Bezug zum Verhalten von Privateigentümern sichtbar, als sie von einem Dorf in der Schweiz berichtet – Törbel. Einwohner haben im Jahr 1483 eine Satzung zur Gründung eines Vereins unterzeichnet, um die Nutzung der Alm, der Wälder und Brachflächen zu regeln (Ostrom 2015 [1990]: 61, 62). Das Gesetz verbot, dass ein Ausländer, der in Törbel Land kaufte oder anderweitig in Besitz nahm, ein Recht an der Gemeindealp, am

Gemeindeland oder Weideplätzen erhielt oder die Erlaubnis zum Holzeinschlag bekam, womit deutlich gemacht wurde, dass der Besitz eines Stück Land nicht automatisch zu einem genossenschaftlichen Recht verlieh (Netting 1976: 139).

Eng verknüpft mit der Verteilung und Nutzung von Eigentum sind sicherlich auch Gedanken zur Gerechtigkeit und zu ökonomischen Theorieansätzen. Auch, wenn diese Forschungsarbeit das Thema der gerechten Verteilung von Privateigentum nicht weiter vertieft, so kann dieser Aspekt nicht gänzlich ausgeklammert werden. Einem großen Spektrum der Gerechtigkeitsthematik widmet sich John Rawls. Ohne die einzelnen Grundsätze der Gerechtigkeit zu vertiefen, sei in Bezug auf das Recht auf Eigentum eine Forderung zu erwähnen. Rawls fordert keine Wertgleichheit des Rechts auf Eigentum, sondern die Gleichheit für die für den Erwerb, die Verteilung und den Anwendungsbereich der Eigentumsrechte maßgeblichen Regeln (Hart 2006: 115). Somit wird eine wertungleiche Ausgestaltung des Rechts auf Eigentum akzeptiert. Diese Arbeit trägt hoffentlich dazu bei, dass das Verständnis für die ungleiche Verteilung von Wohnraum in Verbindung mit dem spezifischen Umgang mit Wohneigentum – ausgeweitet werden kann. Vor dem Hintergrund ökonomischer Theorieansätze sieht Ronald Coase (1960) beispielsweise einen Lösungsansatz für die Vermeidung bzw. Verringerung von negativen Externen Effekten, die durch ungleiche Verteilungen von Eigentum resultieren können darin, dass durch die Zuweisung von Eigentumsrechten – ganz gleich in welcher Konstellation diese verteilt sind – negative Externe Effekte vermieden werden können (Coase-Theorem). Eine Alternative stellt eine sogenannte Pigou-Steuer dar, die dazu dienen kann, dass Verursacher von negativen Externen Effekten, Kosten tragen müssen, um negative Externe Effekte zu internalisieren. Coases Analysen Anfang der 90er-Jahre waren wegweisend und haben nachhaltig zur Entdeckung und Klärung der Bedeutung von Transaktionskosten und Eigentumsrechten für die institutionelle Struktur und das Funktionieren der Wirtschaft beigetragen (Robson 2014: 23). Daraus sind bereits zwei Lösungsmechanismen aus dem ökonomischen Bereich zu identifizieren – Verhandlungen und fiskalische Restriktionen in Form von Steuern. Gleichzeitig wird der Verteilung von Eigentumsrechten ein hoher Stellenwert zugeordnet.

Die letzten beide Absätze veranschaulichen, dass die Verteilung von Eigentumsrechten, Regeln beim Eigentumserwerb, wie auch Überlegungen zur Trennung im Umgang mit Eigentums- und Nutzungsrechten schon lange Bestandteil wissenschaftlicher Überlegungen sind. Die wissenschaftliche Debatte zum Thema gewollter Leerstand steckt jedoch noch in den Kinderschuhen. Es besteht eine Lücke im wohnungsmarktpolitischen Bewusstsein, was einerseits bei der Identifizierung relevanter Akteursgruppen, wie auch anhand von Statistiken und Marktberichten aufgezeigt werden kann.

Bei dem Phänomen des gewollten Leerstandes spielt die Rolle der Eigentümer und dessen Nutzungsverhalten eine zentrale Rolle. Bislang wird die Gruppe der Privateigentümer aber eher als teilnehmende Gruppe auf dem Wohnungsmarkt gesehen, die restriktiv gesteuert werden kann und weniger als mitgestalterische und mitverantwortliche Akteursgruppe, was in Marktberichten erkennbar wird. Aktuelle Marktberichte, wie die Publikation des BBSR aus dem Jahr 2021 “Ausweitung des kommunalen Wohnungsbe-

standes" bringen beispielsweise zum Ausdruck, dass in den letzten Jahrzehnten aufgrund tendenziell sinkender Nachfrage auch die Wohnungspolitik in den Hintergrund getreten ist und abgelegte Planungsvorläufe und abgebaute Fachkompetenzen nun wiederaufgebaut und neu implementiert werden müssen, was Zeit benötigt (BBSR 2021a: 18, 19). In den letzten Jahrzehnten, in denen die Wohnungspolitik schwächer ausgebildet war, konnten andere Marktteilnehmer, wie zum Beispiel private Eigentümer und Investoren, ihre Position auf dem Wohnungsmarkt ausbauen. Marktberichte zeigen ebenfalls auf, dass Schwerpunkte im Wohnungsneubau im Segment des Geschosswohnungsbaus in Großstädten, wie auch boomenden Umlandgebieten und in Tourismusregionen an Nord- Ostsee und in den Alpen identifiziert werden können (BBSR 2020a: 9). Dem vorläufigen Beschluss für den Antrag auf ein Recht auf Wohnen der Grünen im Jahr 2019 (Bundesvorstand 2019; vgl. Kapitel 1) ist zu entnehmen, dass Leerstand nach wie vor eher mit schrumpfenden Regionen in Verbindung gebracht wird. Der Privatisierung von Wohnraum und den verstärkten Immobilienspekulationen werden viele private Eigentümer lobend gegenübergestellt, die die Immobilie zur Altersvorsorge erworben haben und die Renditesteigerungen nicht priorisieren. Eigentümer werden zwar somit als Akteur auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen, aber nicht als eine verantwortliche Akteursgruppe, die die Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aktiv mitgestalten sollten. Bezahlbaren Wohnraum zu schaffen wird als staatliche Aufgabe gesehen und als mitverantwortlich für die städtischen Bodenpreissteigerungen werden globale Finanzinvestoren identifiziert (Bundesvorstand 2019: 2).

Am Beispiel von Statistiken und Dokumentationen zum Thema Wohnungsleerstand kann ebenfalls veranschaulicht werden, dass der gewollte Leerstand auch in Zahlen noch nicht näher definiert werden kann und eine Verständnislücke für dieses Leerstandssegment existiert. Die zunehmende Detailtiefe in Marktberichten zeigt aber gleichzeitig, dass die Öffentlichkeit die steigende Relevanz des Themas Leerstand wahrgenommen hat. In Statistiken werden meist nur begrenzte Angaben zum Leerstand gemacht. Nach der Gebäude- und Wohnungszählung 2011 (Zensus 2011) ergab sich eine Leerstandsquote von 4,4% (rd. 1,8 Mio. Wohnungen). Nach dem Mikrozensus Wohnen 2018 lag der Anteil der unbewohnten Wohnungen bei 8,2%. Dieser Unterschied ist auf die unterschiedlichen Erhebungsmethoden und Definitionen zurückzuführen. Während der Zensus 2011 wegen Umbau oder Modernisierung zum Stichtag nicht bewohnte, aber vermietete Wohnungen nicht als Leerstand zählt, werden im Rahmen des Mikrozensus auch kurzfristig wegen Umzug nicht bewohnte Wohnungen als Leerstand gezählt, obwohl diese zu diesem Zeitpunkt noch vermietet sein können. Bei den Erhebungen des Mikrozensus erfolgt die Feststellung von Leerstand durch die Erhebungsbeauftragten. Nach der Leerstandserhebung des Zensus gilt eine Wohnung nur dann als leerstehend, wenn der Eigentümer dies angibt. Die Erhebung 2011 ergab, dass rd. 3% der 40,55 Mio. Wohnungen leerstehende Wohnungen von Privatpersonen und Wohnungseigentümergeinschaften waren. Als bewohnt gilt eine Unterkunft, wenn in ihr am Stichtag mindestens eine Person mit Hauptwohnsitz meldepflichtig wohnt. Von der Erhebung gänzlich ausgeschlossen sind u.a. Wochenend- und Ferienhäuser, die ausschließlich gewerblich genutzt, d.h. wechselnd vermietet werden, ohne dass sein Mieter am Ort des Gebäudes meldepflichtig ist oder auch zum Stichtag nicht bewohnte Unterkünfte.

Die Definition und Erhebung allgemeiner Leerstandsdaten im Kontext dieser deutschlandweit maßgebenden Statistiken spiegelt eine Unübersichtlichkeit wieder, die dazu führt, nur grob Aussagen zu Leerstandsentwicklungen treffen zu können. Meist werden wachsende und schrumpfende Regionen hinsichtlich der Leerstandsentwicklung gegenübergestellt. Die wachsenden Regionen und Städte weisen tendenziell rückläufige Leerstandsquoten auf, so dass teilweise der für das Funktionieren von Umzugsvorgängen relevante Fluktuationsleerstand unterschritten wird (BBSR 2020a: 8, 40). 2018 lag die Leerstandsquote in den kreisfreien Großstädten durchschnittlich bei etwa 1,3% (BBSR 2020a: 61). Schrumpfende Regionen weisen oftmals erhöhte Leerstandszahlen auf. Das Leerstandsthema wird im öffentlichen Kontext eher in Bezug auf strukturschwache Städte und Kommunen wahrgenommen und in Berichten ausführlicher dargestellt. Diese Art der Leerstände sind leichter nachzuvollziehen und zu definieren. Bei Leerständen in kleineren Städten und peripher ländliche Regionen wird eine Problematik für das Wohnumfeld und die Kommune gesehen, die gerade bei konzentrierten Leerständen auftreten können (BBSR 2020a: 18). In den nächsten zehn Jahren wird vor allem in Schrumpfungsräumen und da insbesondere in Mehrfamilienhäusern der Leerstand zunehmen (BBSR 2020b: 70). Doch nicht nur statistisch werden Leerstandsthemen bislang eher mit schrumpfenden und strukturschwachen Regionen in Verbindung gebracht, auch in Forschungsarbeiten wurde in den letzten Jahren die Leerstandsproblematik oft in Gebieten erforscht, die durch demografische, wie auch ökonomische negative Entwicklungen geprägt waren (Davy 2006: 14 ff.). Wie im Kapitel 1 bereits erwähnt wurde, verändert sich die Definition des Wohnungsleerstandes und schließt mittlerweile auch vermarktbar Leerstände mit ein, wobei der gewollte Leerstand durch die Eigentümer (ob eigengenutzt oder im Zuge von Mietverträgen) nach wie vor keine Berücksichtigung findet.

Die künftige Wohnraumnachfrage wird im Kontext ökonomischer und demografischer Einflussfaktoren auf die Verbesserung der Wohnsituation ausgerichtet sein, was steigende Pro-Kopf-Wohnflächen und ein zunehmender Anteil von selbstnutzenden Immobilieneigentümern aufzeigen (BBSR 2020a: 38). Wenn man die Lücken der Leerstandserhebungen mit den Entwicklungen der Wohnraumnachfrage in Zusammenhang bringt, wird der Blick auf einen Teilbereich gelenkt, der bislang nicht gesehen wurde und sich gerade dort eine potentielle Problematik mit gewollt leerstehenden Wohnungen entwickeln kann. Bislang wurden Leerstände in Wachstumsregionen außer Acht gelassen, die im Zuge von Wirtschaftswachstum entstehen können und von Eigentümern gewollt sind. Allerdings setzt aktuell ein leichtes Umdenken statt. Der nächste Zensus 2022 plant das Leerstandsthema detaillierter aufzugreifen, und auch in der Forschung wird sich zunehmend differenzierter mit dem Thema Leerstand beschäftigt (vgl. Bundesberichte (BBSR 2020b); Moroni; de Franco; Bellè 2020).

Den gewollten Leerstand zu definieren ist zum aktuellen Zeitpunkt ein Problem, da das grundlegende Verständnis dieses Phänomens noch nicht existiert. Allerdings wird die Tendenz erkennbar, dass die Entwicklungen in Zusammenhang mit gewolltem Leerstand in Statistiken und Marktberichten und auch in Zeitschriftenartikeln und wissenschaftlichen Arbeiten, zunehmend vielfältig wahrgenommen wird (Davy 2019;

Jiang et al. 2017; Gerber; Tanner 2018; Osborne 2017; Forrest et al. 2017). Die jedoch noch fehlende Detailtiefe bei der Definition des Phänomens des gewollten Leerstandes geht damit einher, dass dieser auch rechtlich schwer einzuordnen und in seinem Wirkungskontext einzugrenzen ist. Ein allgemeines Verständnis für gewollten Leerstand existiert somit weder definitorisch noch rechtlich. Doch hilft da vielleicht der Blick in die Vergangenheit, genauer gesagt, den Blick auf Eigentumstheorien zu lenken. Finden sich in den Ansichten von Eigentumstheoretikern Ansätze, die das Thema des gewollten Nicht-Nutzens von Eigentum (Grund und Boden) aufgreifen? Schlussendlich steht das Verständnis (definitorisch, rechtlich, eigentumstheoretisch) für das Phänomen gewollter Leerstand im Fokus dieser Arbeit, woraus sich das qualitative Forschungsdesign (vgl. Kapitel 3) erklären lässt.

---

### 3 Zentrale Forschungsfragen, Teilfragen, Forschungsdesign und Methodik

Die Forschungsarbeit gliedert sich insgesamt in vier inhaltliche Teile (A bis D). Die zentrale Fragestellung hinter dem Titel „Bodenpolitik und gewollter Leerstand – Ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert?“ ist die, ob gewollter Leerstand ein bodenpolitisches Problem in Verbindung mit der normativen Infragestellung des Eigentumschutzes ist. Die beiden ersten Kapitel haben aufgezeigt, dass zunächst das grundlegende Verständnis für gewollten Leerstand geschaffen werden muss. Ein Verständnis für eine Form des Umgangs mit einem Gut, das substantiell für die Gemeinschaft ist. Wohnraum – Raum zum Leben – braucht jeder, doch steht Wohnraum nicht allen gleichermaßen und ohne Zugangsbeschränkung zur Verfügung. Wenn selbst bei Allmendegütern Formen einer problematischen Übernutzung erreicht werden können (Brezina et al. 2008; Davy 2012: 11, 193), dann erst recht bei einem endlichen Gut, zu dem nicht alle gleichermaßen oder auch den gewünschten Zugang haben. Der Umgang einer bestimmten Gruppe mit dem Gut Wohnraum hat Einfluss auf den Wohnungsmarkt und die Wohnraumsuche von vielen. Der gewollte Leerstand ist das Resultat von dem Umgang einiger mit dem Wohnraum, der ihnen gehört oder auch angemietet ist.

Der Teil A dieser Arbeit wird das Phänomen des gewollten Leerstandes definitorisch greifbar machen. Die verschiedenen definitorischen Horizonte erklärt das Kapitel 4 und beschreibt zunächst die Leerstandsform des gewollten Leerstandes und welcher Wohnraum besonders attraktiv ist leerstehend gelassen zu werden (Kapitel 4.1). Kapitel 4.2 kontextualisiert diese Attraktivität des Wohnraums in Hinblick auf historische Entwicklungen des Geschosswohnungsbaus und seinen Image-Wandel. Kapitel 4.3 widmet sich dem rein kapitalistisch orientierten Nutzen durch den gewollten Leerstand. Das Kapitel 4.4 schließt das vierte Kapitel mit einem Zwischenfazit ab.

Nachdem aus drei verschiedenen Blickwinkeln erläutert wurde, was gewollter Leerstand ist, soll der Blick auf rechtliche Rahmenbedingungen in Kapitel 5 gerichtet werden. Die

zentrale Fragestellung ist hier, inwieweit die eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen in Deutschland ausgestaltet sind und ob sich daraus ableitend Aussagen treffen lassen, inwieweit gewollter Leerstand von Wohnraum in den rechtlichen Schutzbereich fällt oder ob der gewollte Leerstand rechtlich eingeschränkt werden kann. Auch hier werden drei Elemente im Zentrum der Untersuchungen stehen: einerseits die beiden wesentlichen deutschen Rechtsgrundlagen zum Eigentumsrecht (GG und BGB) und andererseits das internationale Recht.

Das sechste Kapitel soll die definatorischen Horizonte des gewollten Leerstandes abrunden und widmet sich dem Blick in die Vergangenheit. Zehn ausgewählte Theoretiker und ihre eigentumstheoretischen Ansichten werden in zwei Stufen nach bestimmten inhaltlichen Schwerpunkten gefiltert. Zunächst wird untersucht, was die jeweiligen Theoretiker zum Umgang mit Eigentum insgesamt sagen und was für eine Haltung sie jeweils einnehmen. Im zweiten Schritt wird analysiert, ob und unter welchen Gesichtspunkten der gewollte Leerstand von Eigentum – dem Grund und Boden – eine Rolle spielt. Das sechste Kapitel schließt ebenfalls mit eine Zwischenfazit (Kapitel 6.3) ab.

## Teil A

Kapitel	Inhalt und Zielsetzung	Forschungsfragen
4	Die definatorischen Horizonte des gewollten Leerstandes	Was ist unter gewollten Leerstand zu verstehen und wie konnte sich diese Leerstandskategorie entwickeln?
4.1	Gegenüberstellung von Leerstands- und Belegungsszenarien	Welche Problematik existiert im Hinblick auf gewollten Leerstand im Spannungsfeld zwischen Leerstand und Belegung?
4.2	Historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten und der Image-Wandel	Ist Wohnraum schon immer mehr als nur Raum zum Wohnen gewesen?
4.3	Wohnungsmarktanalysen und Spekulation mit nicht genutzten Objekten	Helfen nationale und internationale Wohnungsmarktanalysen dabei ein grundlegendes Verständnis für das Problem mit gewolltem Leerstand zu vertiefen und welche Rolle spielt die Bodenspekulation im Kontext des gewollten Leerstandes?
4.4	Zwischenfazit	Konnte ein Grundverständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes in Kapitel 4 entwickelt werden?
5	Analyse eigentumsrechtlicher Rahmenbedingungen	Wird in ausgewählten Rechtsgrundlagen gewollter Leerstand geschützt?
6	Untersuchung ausgewählter Eigentumstheorien	Welche Haltung zeigt sich in den hier beispielhaft gewählten eigentumstheoretischen Ansichten der letzten Jahrhunderte gegenüber gewollten Leerstand bzw. des nicht Nutzens von Grund und Boden?

**Tab. 01** Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teil A

Nachdem Teil A ein grundlegendes Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes geschaffen hat, ist damit die Ausgangsbasis für die nächsten zwei Untersuchungsschritte gelegt worden. Der Teil B der Forschungsarbeit befasst sich mit dem konkreten Blick in die Realität. Die qualitative Ausrichtung der Untersuchung begründet gleichzeitig die Wahl von lediglich einer Illustration. Am Beispiel von Berlin soll die Wohnungsmarktsituation konkret mit dem Blick auf gewollten Leerstand analysiert werden. Die drei inhaltlichen Ebenen definitorisch (Kapitel 7.1 und 7.2), rechtlich (Kapitel 7.3) und im Kontext eigentumstheoretischer Ansichten (Kapitel 7.4) bilden auch hier den Analyserahmen, der mit dem Kapitel 7.5 (Zwischenfazit) abgeschlossen wird.

## Teil B

Kapitel	Inhalt und Zielsetzung	Forschungsfragen
7	Praxisbezug durch Beispiel Berlin herstellen	Welche Erkenntnisse bringt die Anwendung der definitorischen Horizonte am Beispiel von Berlin?
7.1	Untersuchung der historischen Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin	Lassen sich in Berlin ähnliche Entwicklungen im Geschosswohnungsbau – wie in Kapitel 4.2 beschrieben – beobachten?
7.2	Analyse des Wohnungsmarktes in Berlin	Kann gewollter Leerstand in Berlin identifiziert werden und ein grundlegendes Verständnis für diese Leerstandskategorie gelegt werden?
7.3	Eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen in Berlin	Welche Maßnahmenpraxis hat sich in Berlin bislang zur Eindämmung von Mietpreissteigerungen und renditeorientiertem Verhalten etabliert?
7.4	Analyse eigentumstheoretischer Perspektiven	Welche Sicht nehmen die einzelnen Theoretiker auf die Wohnungsmarktsituation in Berlin ein?
7.5	Zwischenfazit	Ist gewollter Leerstand mehr als nur ein theoretisches Konstrukt?

**Tab. 02** Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teil B

Teil C diskutiert im achten Kapitel verschiedene bodenpolitische Instrumente in Hinblick auf die theoretische Ausgestaltung einer bodenpolitischen Strategie, die den potentiellen Umgang mit gewollten Leerstand im Wohnsegment aufgreift. Der folgende und letzte Teil D der Arbeit reflektiert die Arbeit und seine Ergebnisse, um daran zu veranschaulichen, welches zukünftige Forschungspotential abgeleitet werden kann (Kapitel 9). Kapitel 10 schließt die Arbeit mit einem Gesamtfazit ab.



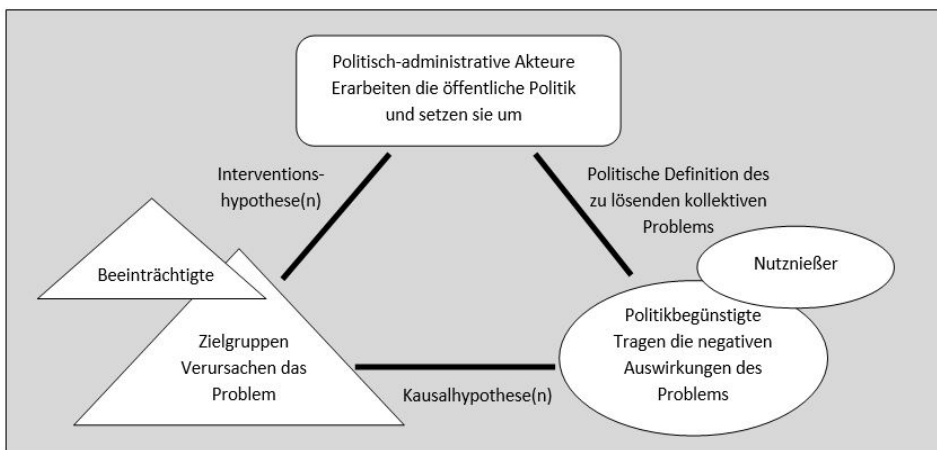
## Teil C und D

Kapitel	Inhalt und Zielsetzung	Forschungsfragen
8	Diskussion bodenpolitischer Strategien in Hinblick auf gewollten Leerstand	Inwieweit ist gewollter Leerstand ein bodenpolitisches Problem und zwar vor dem fachlichen Hintergrund bodenpolitischer Strategiemöglichkeiten?
9	Reflexion der Arbeit und Forschungspotential	Worin liegen die Stärken und Schwächen der Arbeit? Welche sind die nächsten Forschungsschritte?
10	Fazit	Bodenpolitik und gewollter Leerstand – Ist Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert?

**Tab. 03** Übersicht der Inhalte und Forschungsfragen der Kapitel in Teile C und D

### 3.1 Forschungsdesign und Methodik

Das qualitative Forschungsdesign dieser Arbeit erschließt sich durch die vorab dargestellte definitorische Problemstellung. Aufgrund des fehlenden öffentlichen Verständnisses und Wahrnehmens des gewollten Leerstandes als Phänomen werden mit Hilfe geeigneter wissenschaftlicher Methoden diese Forschungslücken behoben. Die Forschungsarbeit zielt ebenso darauf ab, die normative Fragestellung, ob das Eigentumsrecht an gewollt leerstehenden Apartments schützenswert ist, zu beantworten. Im Fokus der Untersuchungen steht der Umgang mit dem Gut Wohnraum, der substantiell für die Gesellschaft ist. Insbesondere in Innenstädten, wo der ohnehin oft angespannte Wohnungsmarkt nur ein begrenztes Kontingent an bezahlbaren Wohnraum aufweist, hat der Umgang verschiedener Akteure mit dem Gut Wohnraum Auswirkungen auf die Wohnraumsuche und Wohnsituation anderer Gemeinschaftsmitglieder. Ein Instrument, mit dem die Akteursgruppen, das zu lösende kollektive Problem sowie das Erforschen von Kausal- und Interventionshypothesen geeignet untersucht und umgesetzt werden kann, ist das Akteursdreieck einer öffentlichen Politik nach Knoepfel (Knoepfel et

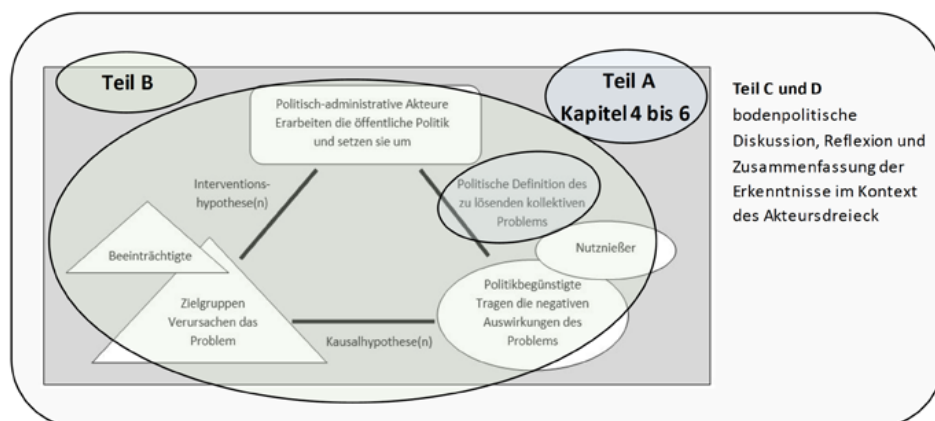


**Abb. 03** Das Akteursdreieck einer öffentlichen Politik (Knoepfel et al. 2011: 77)



al. 2011; siehe Abb. 03). Dieses Instrument begegnet bodenpolitische (Problem-) situationen damit, sich zunächst auf das Verstehen der Situation an sich zu besinnen. Das Akteursdreieck setzt öffentlich-politische Akteure und die Zielgruppen der Politik in Beziehung zueinander und untersucht die Wirkungsketten der einzelnen Verbindungen.

Dieses Instrument bildet den Rahmen des methodischen Vorgehens bei der Analyse des gewollten Leerstandes und spiegelt den akteurs- wie auch handlungsrelevanten Kontext auf öffentlich-politischer Ebene wieder. Allerdings ist das Akteursdreieck nicht als zentrales Instrument zu verstehen, dass empirisch umgesetzt wird. Das Akteursdreieck dient als Rahmen, um die Verständnislücken hinsichtlich des gewollten Leerstandes, die Beteiligten und verantwortlichen Akteure und damit einhergehende Probleme auf dem Wohnungsmarkt in Beziehung zueinander zu setzen und besser zu veranschaulichen. Alle Gespräche, die mit Marktteilnehmern und Akteuren geführt wurden, haben gezeigt, dass zwar die Kenntnis über das Verhalten der Eigentümer – ihr Eigentum gewollt leerstehend zu lassen – existiert, aber ein öffentliches Bewusstsein darüber, was gewollter Leerstand im bodenpolitischen Sinne bedeutet, nicht besteht. Wo genau die methodischen Schritte dieser Arbeit in Anlehnung dieses Akteursdreieck ansetzen und an welcher Stelle weitere Instrumente angewendet werden, ist der folgenden Abbildung 04 zu entnehmen.



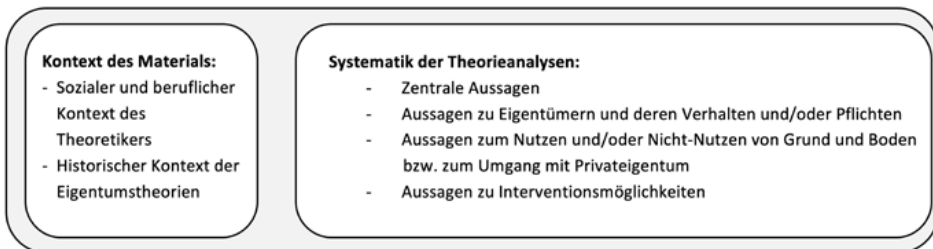
**Abb. 04** Methodischer Rahmen des Akteursdreieck nach Knoepfel und Aufbau der Arbeit, eigene Darstellung

Teil A der Forschungsarbeit widmet sich dem zu lösenden kollektiven Problem und erforscht das Phänomen des gewollten Leerstandes auf drei verschiedenen Ebenen (Kapitel 4-6). Die definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes und eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen untersuchen die Kapitel vier und fünf. Im sechsten Kapitel wird analysiert, ob und inwieweit der Umgang mit Eigentum bzw. das Nicht-Nutzen von Grund und Boden historisch in Eigentumstheorien verankert ist. Im Teil B wird der Blick mit Hilfe eines Fallbeispiels und Experteninterviews auf die übrigen Verbindungen und Ecken des Akteursdreiecks nach Knoepfel gerichtet. Teil C und D führen alle Erkenntnisse

zum Thema gewollter Leerstand im Kontext des Akteursdreiecks nach Knoepfel und auf bodenpolitischer Diskussionsebene zusammen und reflektieren kritisch die Ergebnisse und öffnen den Blick für Anknüpfungspunkte weiterer Forschungen im Bereich des gewollten Leerstandes.

### 3.2 Die strukturierte Inhaltszusammenfassung nach Mayring

Bei der Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Werken der Eigentumstheoretiker in Kapitel 6 wird sich an der strukturierten Inhaltszusammenfassung nach Mayring orientiert. Die strukturierte Inhaltszusammenfassung nach Mayring ist eine qualitative Inhaltsanalyse, die eine systematische Interpretation methodisch umsetzt (Mayring 2015: 50). Die Inhaltsanalyse ist eher in den Sozial- und Humanwissenschaften verankert. Das Instrument hilft dabei große Stichproben und Datenmengen methodisch strukturiert zu interpretieren und nicht nur quantitativ auszuwerten (Mayring 2015: 9, 50). Doch diese Herausforderung ist disziplinunabhängig. Im Rahmen dieser Arbeit besteht nicht der Anspruch das Instrument der strukturierten Inhaltszusammenfassung in all seinen Ausprägungen umzusetzen. Bei der Analyse der ausgewählten Eigentumstheorien werden aber zwei Aspekte der strukturierten Inhaltszusammenfassung aufgegriffen, um durch eine transparente Struktur der Analyse eine vereinfachte Vergleichbarkeit der Theorieinhalte zu erreichen. Die Aspekte sind die Einbettung des Materials in den Kommunikationszusammenhang sowie das systematische und regelgeleitete Vorgehen (Mayring 2015: 50, 51). Bei der Analyse der Eigentumstheorien in Kapitel 6 spielt der Kontext des Materials dahingehend eine Rolle, dass der soziale und berufliche Kontext der einzelnen Theoretiker sowie der historische Kontext mit einbezogen wird, um Analyseergebnisse in Beziehung zum persönlichen Hintergrund und den geschichtlichen Ereignissen setzen zu können. Der zweite Aspekt der Systematik soll Orientierung bei der Inhaltsanalyse geben. In Bezug auf die zentrale Fragestellung wird ein Ablaufmodell festgelegt, das die einzelnen Analyseschritte definiert und die Reihenfolge festsetzt. Für Kapitel 6 bedeutet dies für die Analyse der zehn unterschiedlichen Eigentumstheorien folgendes:



**Abb. 05** Analyseaufbau der jeweiligen Eigentumstheorien in Kapitel 6.1, eigene Darstellung

---

### 3.3 Illustration (Fallstudie) und leitfadengestützte Experteninterviews

In Teil B werden die Erkenntnisse aus dem Teil A auf ein Fallbeispiel angewendet und gleichzeitig sollen leitfadengestützte Experteninterviews mehr über die beteiligten Akteure und Kausal- sowie Interventionshypothesen herausfinden. In einer Fallstudienanalyse findet eine empirische Untersuchung eines gegenwärtigen Phänomens statt, die auf ein vertiefendes Verständnis für das Phänomen abzielt (Yin 2012: 4). Das Phänomen des gewollten Leerstandes und seine verschiedenen Ausprägungen stehen in dieser Arbeit im Fokus. Die Stadt Berlin wird für diese Forschungsarbeit als Fallbeispiel ausgewählt, da Berlin nicht nur die Hauptstadt von Deutschland ist, sondern weil Berlin in den letzten Jahrzehnten verschiedenste wohnungspolitische Erfahrungen sammeln konnte und bereits über vielfältige Erfahrungen mit unterschiedlichen rechtlichen Instrumenten verfügt. Die aus dem Teil A gewonnenen Erkenntnisse über definitorische und rechtliche Ausprägungen des gewollten Leerstandes werden auf Berlin angewendet und geprüft, inwieweit sich diese Erkenntnisse beobachten und bestätigen lassen. Je nach Forschungsziel und Forschungsfragen können verschiedene Arten von Fallstudien angewendet werden. Auch können verschiedene Forschungsstrategien in einem Fallbeispiel verknüpft werden, aber es ist wichtig einige zentrale Situationen mit Hilfe einer Strategie herauszustellen, was gelingt, wenn Wie- und Warum-Fragestellungen abgeleitet werden (Yin 2003: 9). In der vorliegenden Arbeit wird keine typische Fallstudienanalyse durchgeführt. Aufgrund der qualitativen Ausrichtung der Arbeit wird für das bessere Verständnis des übergeordneten Phänomens des gewollten Leerstandes die Teilergebnisse aus Teil A aufgegriffen und anhand einer Illustration – in diesem Fall Berlin – beschrieben und überprüft. Die zentrale Fragestellung ist dabei, wie sich die Situation mit gewolltem Leerstand in Berlin darstellt.

Ergänzt werden die Untersuchungen durch die qualitative Methode der Experteninterviews, die weiterführende Kenntnisse über das Akteursdreieck, kausale Zusammenhänge und Interventionsmöglichkeiten in Erfahrung bringen sollen. Dazu werden einzelne Akteure, die am Geschehen auf dem Bodenmarkt beteiligt sind interviewt. Die geführten Gespräche, Umfragen und Interviews bilden sowohl einen Abschluss als auch einen Ausgangspunkt weiterer Forschungsschritte (vgl. Kapitel 9). Die Interviewpartner werden in diesem Zusammenhang nicht als individuelle Person befragt (Borchardt; Göthlich 2009: 38), sondern als Repräsentant einer Gruppe, Institution oder Organisation, der stellvertretend für diese Gruppe interviewt wird (Meuser; Nagel 1991: 444). Das Ziel des Praxisbeispiels Berlin ist der Exploration eines komplexen und noch wenig erforschten Phänomens näher zu kommen, wofür wenig strukturierte und offene Interviewtechniken zweckmäßig sind (Borchardt; Göthlich 2009: 38). Daher finden sich in der untenstehenden Tabelle nicht nur Experteninterviews – als mittlere Variante zwischen Offenheit und Strukturierung (Meuser; Nagel 1991: 449) – und schriftliche Befragungen, sondern auch informelle Online-Umfragen und Gespräche/Telefonate. Im Rahmen dieser Arbeit sind die geführten Gespräche und Interviews als nicht abschließend zu betrachten, sondern vielmehr als Ausgangspunkt für zukünftige Forschungsvorhaben. Eine Übersicht der geführten Gespräche, Umfragen und Interviews, wie auch relevanter Emails ist der Tabelle zu entnehmen:

Akteur	Interview-/ Gesprächspartner / Mail	Funktion	Informationsschwerpunkt
Akteure internationaler Forschungsnetzwerke	PLPR Mitglieder	Wissenschaft und Forschung	Praxisbeispiele des gewollten Leerstandes, Aufzeigen von Verständnislücken
Savills Berlin	Herr Patrick Wlodosch	Investor	Problematik mit gewolltem Leerstand
	Herr Lennart Fritze	Makler	Wohnungsmarkt Berlin
Vivawest Wohnen GmbH	Herr Tilo Butermann	Fachbereichsleiter	Erhebung von Leerstand im Bestand und Umgang der Mietklientel mit gewolltem Leerstand

**Tab. 04** Übersicht der Gesprächs- und Interviewpartner, eigene Darstellung

TEIL

A

# Das Phänomen des gewollten Leerstandes

---

Der Teil A greift mit Kapitel 4 unterschiedliche definatorische Horizonte des gewollten Leerstandes auf und widmet sich zunächst grundlegenden Erklärungen, was unter gewollten Leerstand zu verstehen ist und weiteren inhaltlichen Aspekte, die im bodenpolitischen Kontext relevant für das Thema gewollter Leerstand sind (Kapitel 4). Das Kapitel 5 befasst sich mit den eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen und der übergeordneten Fragestellung, ob in den ausgewählten Rechtsgrundlagen der gewollte Leerstand geschützt wird. Das Kapitel 6 schließt den Teil A mit der Analyse von verschiedenen eigentumsrechtlichen Ansätzen ab. Die Zielsetzung des Kapitels 6 ist es herauszuarbeiten, welche Haltung die hier beispielhaft gewählten eigentumsrechtlichen Ansichten im Laufe der letzten Jahrhunderte gegenüber gewollten Leerstand oder auch einfach des nicht Nutzens von Grund und Boden aufweisen.

---

## 4 Die definatorischen Horizonte des gewollten Leerstandes

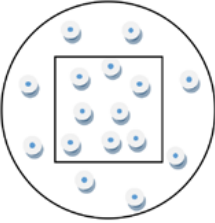
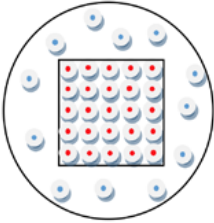
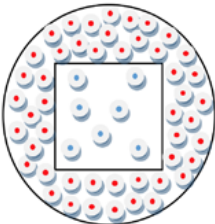
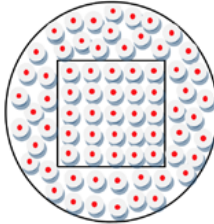
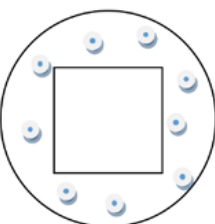
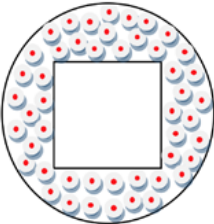






Das Kapitel 4 greift unterschiedliche definatorische Horizonte des gewollten Leerstandes auf. In Kapitel 4.1 "Zwischen Leerstand und Belegung" wird der Augenmerk auf die Problematik gelegt, die der gewollte Leerstand im Spannungsfeld zwischen Leerstand und Belegung mit sich bringt. Das grundlegende Verständnis für gewollten Leerstand wird damit gefestigt. Das folgende Kapitel 4.2 "Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten und sein Image-Wandel" zeigt, wie sich das Image des Geschosswohnens im geschichtlichen Verlauf verändert hat und somit die Ausgangsbasis für Entwicklungen des gewollten Leerstandes gelegt wurde. Das letzte Teilkapitel 4.3 "Wohnungsmarktanalysen und die Spekulation mit der Leere" untersucht, ob nationale, wie auch internationale Wohnungsmarktanalysen dabei helfen ein grundlegendes Verständnis für das Problem mit gewolltem Leerstand zu vertiefen und welche Rolle die Bodenspekulation im Kontext des gewollten Leerstandes spielt.

---

### 4.1 Zwischen Leerstand und Belegung

Um hinsichtlich der Fragestellung warum gewollter Leerstand überhaupt ein Problem darstellt, vorab Klärung zu verschaffen, werden in der Abbildung 06 verschiedene Szenarien verwendet, um die Variationsbreite von Problemstellungen mit bewohnten und unbewohnten Wohnungen zu verdeutlichen. Abhängig vom lokalen Wohnungsmarkt (angespannt oder entspannt) unterscheiden sich die einzelnen Szenarien auch von gewollt und ungewollt leerstehenden Wohngebäuden und Wohnungen. Während die Szenarien mit bewohnten Apartments und Wohngebäuden recht einfach intuitiv als "richtig" oder "falsch", "legal" oder "illegal" beurteilt werden können, gelingt dies in den Szenarien mit unbewohnten und leerstehenden Wohnungen nicht so einfach. Doch was ist genau mit "richtig" und "falsch" und "legal" und "illegal" gemeint? Mit "richtig

oder falsch" ist die subjektive Außenwahrnehmung der Situation durch die Bevölkerung gemeint. Die Beurteilung nach "Legalität oder Illegalität" beruht vorwiegend auf rechtlichen Aspekten. Überbelegte Gebäude und Wohnungen deuten auf ein tendenziell illegales Verhalten der Eigentümer hin. Bis auf das Szenario 6 stimmen die Außenwahrnehmung und die rechtliche Beurteilung überein. Aber das sechste Szenario lässt keine eindeutige Beurteilung zu – weder in der Außenwahrnehmung durch die Bevölkerung noch in Bezug auf den rechtlichen Hintergrund. Während eine Überbelegung von Wohnraum in Verbindung mit Mietwucher als falsch und illegal gewertet wird (BBSR 2020c: 86) und auch strafrechtlich verfolgt werden kann, ist der gewollte Leerstand weder eindeutig richtig oder falsch / legal oder illegal zu beurteilen. Das Leerstandszenario 5 zeigt leerstehende Apartments in Lagen mit entspannten Wohnungsmarktsituationen. Diese Art der Leerstände ist unproblematisch zu beurteilen, weil Leerstände oft gar nicht zu vermeiden sind. Aufgrund von Mieterwechseln, Renovierungsarbeiten oder einfach wegen schlechtem Zustand kommt es zu fluktuationsbedingtem, funktionalem oder strukturellem Leerstand (BMVBS; BBR 2007: 27). Gegen die Rechtfertigung dieser Leerstandsarten gibt es meist auch keine Einwände. Ein Kritikpunkt existiert jedoch in ökologischer Hinsicht. Während einerseits Wohnraum in teilweise schlechtem Zustand leersteht, muss andererseits neues Bauland aufgrund der Nachfrage ausgewiesen werden. Dieses Vorgehen widerspricht dem städtischen Bestreben Neuausweisungen von Bauland zu minimieren (Die Bundesregierung (Hrsg.) 2021: 270, 271). Doch diese Arbeit konzentriert sich auf den gewollten Leerstand im Hochpreissegment in Top-Lagen. Der gewollte Leerstand wird erst auf angespannten Wohnungsmärkten zu einem Problem (Szenario 6). Aber wo liegt das definitorische Problem? Grundsätzlich spricht zunächst nichts dagegen sein Eigentum nicht so oft zu nutzen oder zu bewohnen. Dennoch fühlt es sich im ersten Moment ungerecht an, wenn viele Menschen zur selben Zeit keinen bezahlbaren Wohnraum finden können. Zwar wird niemand direkt angegriffen und der Wohnraum wird auch nicht zu gewerblichen Zwecken genutzt und damit zweckentfremdet (wie z.B. Airbnb). Das Verhalten der Eigentümer in Szenario 6 ist also zunächst legal und lässt auf den ersten Blick keine weiteren Probleme vermuten. Auf den zweiten Blick werden jedoch indirekte Probleme sichtbar. Probleme, die Theoretiker – insbesondere Eigentumstheoretiker, wie beispielsweise Rousseau oder Locke – seit Jahrhunderten in den Fokus ihrer Theorieansätze stellen. Es sind Probleme, die sich mit der Lösung der sozialen Frage (Gleichheit / Gemeinwohl / Umverteilung) befassen. Es sind Probleme, die sich auf die heutige Zeit bezogen auch auf Bodenspekulationen beziehen können. All diese Probleme haben zwangsläufig auch mit dem Verhalten der Eigentümer von Wohnraum zu tun, was allerdings in der Praxis bislang so nicht wahrgenommen wird (Bundesvorstand 2019: 2; Diözesanrat (Hrsg.) 2019: 3). Alle sechs Szenarien sind der folgenden Abbildung zu entnehmen. Im Zuge der politisch angelegten Diskussion um die Rahmenbedingungen der unterschiedlichen Situationen wird je nach Blickwinkel ein inhärent normativer Charakter implementiert. Diese Forschungsarbeit nimmt den Blickwinkel ein, einen problematischen Umgang mit Eigentum zu identifizieren, besser zu verstehen und die Relevanz der Akteursgruppe der Eigentümer sichtbar zu machen.

<p><b>Szenario 1 »legal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist nicht rar</li> <li>- Keine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Mieten sind nicht überdurchschnittlich hoch</li> <li>- Menschen suchen Wohnraum, finden bezahlbaren Wohnraum und leben dort</li> </ul>	<p><b>Szenario 2 »illegal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist nicht rar</li> <li>- Keine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Mieten sind nicht überdurchschnittlich hoch</li> <li>- Einige Wohneigentümer vermieten ihre Apartments in "Schrottimmobilien" zu überhöhten Preisen (hohe Mieten, Überbelegung, meist niedrige Wohnstandards)</li> </ul>
<p><b>Szenario 3 »legal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist rar</li> <li>- Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Durchschnittliches Mietniveau ist hoch</li> <li>- Nach einiger Zeit der Wohnungssuche finden Menschen ein Apartment und wohnen dort</li> </ul>	<p><b>Szenario 4 »illegal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist rar</li> <li>- Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Durchschnittliches Mietniveau ist hoch</li> <li>- Einige Wohneigentümer vermieten ihre Apartments in "Schrottimmobilien" zu überhöhten Preisen (hohe Mieten, Überbelegung, meist niedrige Wohnstandards)</li> </ul>
<p><b>Scenario 5 »legal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist nicht rar</li> <li>- Keine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Durchschnittliches Mietniveau ist nicht hoch</li> <li>- "Schrottimmobilien" stehen leer</li> <li>- Normaler fluktuationsbedingter, funktionaler oder struktureller Leerstand</li> <li>- Kein marktfähiger Leerstand</li> </ul>	<p><b>Szenario 6 »(il)legal«</b></p> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wohnraum ist rar</li> <li>- Anspannung auf dem Wohnungsmarkt</li> <li>- Durchschnittliches Mietniveau ist hoch</li> <li>- Einige Wohneigentümer lassen Wohnungen meiste Zeit im Jahr leerstehen</li> <li>- (Schrott-)Immobilien / unbebaute Grundstücke stehen aus spekulativen Gründen leer</li> </ul>
<p>  = Überbelegung in Wohnungen       = Keine Überbelegung in Wohnungen       = Leerstand   = Anspannung auf dem Wohnungsmarkt       = Keine Anspannung auf dem Wohnungsmarkt       = Wohnungsmarkt </p>			

**Abb. 06** Zwischen Leerstand und Belegung, eigene Darstellung

## 4.2 Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten und sein Image-Wandel

In dem Teil A – Das Phänomen des gewollten Leerstandes – sollen die verschiedenen definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes aufgezeigt und erklärt werden. Dabei spielt auch die Frage eine Rolle, wie es zu einer zunehmenden Kommodifizierung (Prozess der Kommerzialisierung) von Wohnraum in Top-Lagen gekommen ist? In den letzten Jahrzehnten ist eine zunehmende Kommodifizierung von Wohnraum zu beobachten und damit einhergehend auch ein steigender Wettbewerbsdruck auf den Wohnungsmärkten (Kaltenbrunner; Schnur 2014: 374; Heeg 2017: 48). Diesem Prozess liegt eine Anziehungskraft des Wohnraums inne. Ist Wohnraum schon immer mehr als nur Raum zum Wohnen gewesen?



Ohne eine Definition für gewollten Leerstand vorab aufzustellen – da diese Forschungsarbeit erst einmal ein grundlegendes Verständnis für gewollten Leerstand und eine zukünftige Definition desgleichen legt – dient der Bericht der UN-Sonderberichterstatterin Leilani Farha als wichtiger Ausgangspunkt der Untersuchungen. Der Bericht zeigt auf, wie dramatisch teilweise die Auswirkungen des Vorgehens von Immobilieninvestoren sind. Viele wohnungssuchende Menschen werden heutzutage durch Projektentwicklungen von Investoren verdrängt („Dehumanized housing: from social use to commodity value“ (Human Rights Council 2017: 9 ff)). Zudem stellt der Bericht anschaulich dar, wie sich der Umgang mit dem Gut Wohnen und somit die Rolle des Wohnens im Zuge der Finanzialisierung des Wohnraums verändert (Human Rights Council 2017: 3). Bei Projektentwicklungen den wirtschaftlichen Zweck und nicht die Funktion des Wohnens in den Vordergrund zu stellen ist eine extreme Verhaltensweise von Wohnungsmarktakeuren. Gewollter Leerstand ist ein Resultat in diesem Wohnungsmarktszenario. Gewollter Leerstand existiert aber auch in anderen Wohnungsmarktszenarien, wie z.B. wenn vereinzelt Privateigentümer ihre Innenstadt-Zweitwohnung selten nutzen, Ferienwohnungen, die in gefragten Touristik-Hotspots leerstehen oder zu Erholungszwecken kurzzeitig vermietet werden, oder je nachdem ob gewollter Leerstand aus kapitalistischen Renditezielen oder beispielsweise aufgrund von Veränderungen von persönlichen Lebensstilen und Veränderungen in der Arbeitswelt (z. B. Multilokalität) entsteht.

Die Kontextualisierung von gewolltem Leerstand in diesem vierten Kapitel ist sehr wichtig, um ein besseres Verständnis für die geschichtliche Entwicklung der heutigen Situation mit gewolltem Leerstand zu entwickeln. Aktuelle Entwicklungen (z.B. Sozialwohnungsbau, sozialer Wohnungsbau in der Nachkriegszeit, Image-Wandel des Geschosswohnungsbaus, spekulatives Verhalten von Investoren) werden im Rahmen dieser Arbeit nicht tiefergehend untersucht, aber inhaltlich angeschnitten, da sie alle Einfluss auf die heutige Situation mit gewolltem Leerstand haben und somit die gegenwärtige Situation mit gewolltem Leerstand besser verstanden werden kann.

#### **4.2.1 Die Geschichte des mehrstöckigen Wohnens und sein schlechtes Image**

Welche Imageentwicklung hat das Wohnen in Geschosswohnungen genommen? Die Geschichte von mehrgeschossigen Wohnhäusern hin zu modernen Apartmenthochhäusern (Belina 2017: 38) soll aufzeigen, wie der Imagewandel von Geschosswohnungen passiert ist und warum es geschehen ist. Warum sind innerstädtische Luxusapartments in Hochhäusern nur so ein »must-have« für reiche Leute? Oder war es immer schon der Fall, dass reiche Menschen in Hochhäusern oder Apartmenthäuser leben wollten? Die Relevanz, sich einleitend den historischen Entwicklungen zu widmen, ergibt sich, weil der Blick zurück in die Vergangenheit der Städte die Gegenwart verständlicher macht. Benevolo definiert »Stadt« als eine umfassend ausgestattete Ansiedlung und mit Privilegien versehenes Machtzentrum (Benevolo 2007: 19). Städte entstehen, "wenn handwerkliche und andere Arbeiten nicht mehr von Personen verrichtet werden, die auch den Boden bearbeiten, sondern von Personen, die von der Feldarbeit befreit sind und die durch den Überschuss der landwirtschaftlichen Produktion unterhalten werden."

(Benevolo 2007: 19) Dies bedeutet, dass seit Anbeginn der Städte ein Ungleichgewicht zwischen sozialen Gruppen (Herrschern und Beherrschten) besteht, welches durch die Existenz verschiedener Arbeiten entstanden ist. Gemäß Locke wird in Städten die Freiheit und Gleichheit, die im ursprünglichen Zustand existiert, hinter sich gelassen. Dies beschreibt die Veränderung, die sich ergibt, wenn ein System von Eigentumsverhältnissen, das auf dem Prinzip des Eigenbedarfs beruht, sich legal in ein kapitalistisch orientiertes System von Eigentumsverhältnissen verwandelt. Wie Locke in seiner Geldtheorie anmerkt, ist dieser kapitalistische Wandel erlaubt, sofern verderbliche Gaben der Natur mit weniger verderblichen Waren getauscht werden. Solange Waren nicht verderblich sind, ist es erlaubt, von einem Gut mehr zu besitzen als ein Mensch benötigt. Wie zum Beispiel Geld oder eben auch Immobilien, da diese ebenfalls nicht verderblich sind. Die Struktur des Wachstumsprozesses von Städten deutet auf Ungleichheiten zwischen den Bewohnern und deren sozialem Status, der Arbeitsteilung und dem Recht Reichtum anzusammeln hin. Aber was ist mit den Gebäuden an sich? Insbesondere in Hinblick auf mehrgeschossige Mietshäuser und Wohnhochhäuser? Welche Konsequenzen haben soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten für Wohnverhältnisse in Stadtzentren, wo eine wachsende Wohndichte existiert?

### **Die ersten Städte und die Verbindung zwischen politischen Entscheidungen und sozialem Zusammenleben**

Die Geschichte zeigt, dass Gebäude seit jeher mehr als nur Wohnraum oder eine Zufluchtsstätte sind. Seit den ersten Städten (3.000 – 2.000 v. Chr.) wurden diese und ihre Gebäude im Mittleren und Fernen Osten durch die jeweiligen politisch-administrativen Systeme, geographische Rahmenbedingungen, ökonomische Entwicklungen und kulturelle Charakteristika beeinflusst. Besonders die Kombination von politisch-administrativen Systemen und ökonomischen Entwicklungen hatten und haben bis heute einen enormen Einfluss auf die Struktur der Stadt sowie den Typus und den Nutzen eines Gebäudes. Die ersten Städte des Fernen Osten waren wirtschaftlich einseitig geprägt und ausschließlich auf die Monokultur des Reisanbaus begründet, wie beispielsweise in Ägypten. Dies förderte die Entwicklung von großen und einheitlichen Staaten und ermöglichte dem Herrscher bzw. der herrschenden Klasse, einen außerordentlichen Reichtum anzuhäufen. Dieser Reichtum wurde überwiegend dazu benutzt, das Überleben der Allgemeinheit zu sichern. Insofern wurde die östliche Kultur von Anbeginn durch das Verhältnis zwischen Macht, materiellem Wohlstand und Tugend bestimmt. "Die Legitimation der Macht bestand in der Sicherung des Friedens und der sozialen Harmonie." (Benevolo 2007: 59) Die Reichtümer der Wenigen wurden also zum Nutzen vieler eingesetzt und implementiert trotz ungleicher Verteilung ein ausgewogenes Verhältnis der Interessen.

Ein anderes historisches Beispiel für den Umgang mit stadtplanerischen Herausforderungen in Kombination mit der Anpassung an geographische Rahmenbedingungen ist die »freie Stadt« in Griechenland, die gleichzeitig die heutige Geldwirtschaft mitbegründet. In der Bronzezeit (2.200-800 v. Chr.) war Griechenland noch kein wohlhabendes Handelsland. Die geographischen Verhältnisse – bergig und zerklüftet

- ließen keine Gründung eines großen Staates zu, sodass Griechenland in eine große Zahl kleiner, unabhängiger Fürstentümer gespalten war, die aufgrund des stetig wachsenden Seehandels zunehmend Reichtümer erlangten. "Aus der Stadt des Fürsten wurde die aristokratische oder demokratische Polis, an die Stelle der traditionellen, hierarchisch strukturierten Wirtschaftsordnung trat eine Geldwirtschaft, die sich vom 4. Jahrhundert an im gesamten östlichen Mittelmeerraum ausbreitete." (Benevolo 2007: 91) Bei Betrachtung der »Freien Stadt« in Griechenland können auch Bedingungen identifiziert werden, die dabei helfen das Ideal von einem sozialen und menschlichen Zusammenleben zu verwirklichen. Die Bevölkerung der griechischen Städte wurde (mit Ausnahme der Sklaven und Ausländer) bewusst klein gehalten. Dies beruht auf einer politischen Entscheidung. Sobald eine gewisse Einwohnerzahl erreicht wurde, wurde eine Expedition gebildet, um in einem fremden Land eine Kolonie zu gründen. "Man sah in diesen selbstaufgelegten Maßnahmen, durch die die Bevölkerungszahlen bewusst niedrig gehalten wurden, eine notwendige Voraussetzung für die Entwicklung des sozialen Lebens. Die Bevölkerung musste groß genug sein, um im Kriegsfall ein Heer aufstellen zu können, aber sie durfte nicht zu groß sein, weil sonst die Funktionsfähigkeit der Bürgerversammlungen eingeschränkt worden wäre." (Benevolo 2007: 93) Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, dass die griechischen Städte für die Verwirklichung des Ideals eines sozialen menschlichen Zusammenlebens die Einschränkung des Wachstums als Voraussetzung gesehen haben. (Benevolo 2007: 96)

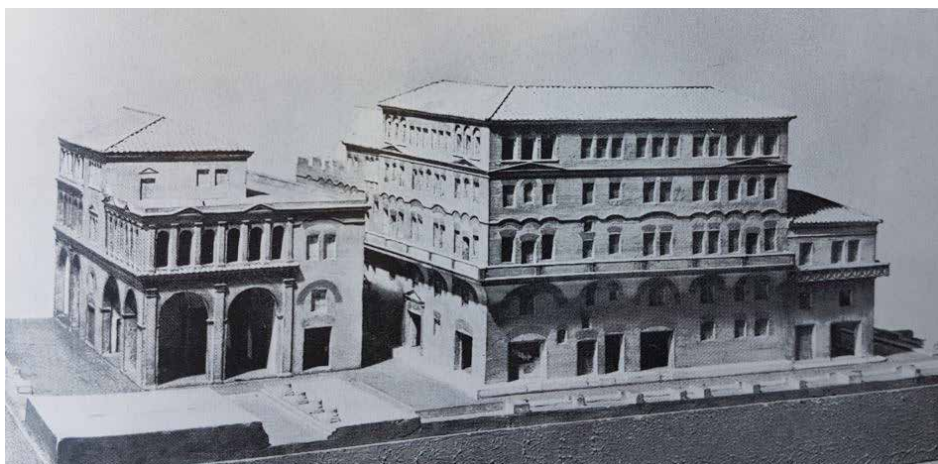
Die wichtigsten Ergebnisse aus den letzten Abschnitten sind, dass seit Anbeginn der Städte das Streben nach einem sozialen und menschlichen Zusammenleben existiert hat und mit harten Instrumenten der Stadtplanung umgesetzt wurde – insbesondere hinsichtlich der Begrenzung des Wachstums. Aber in Realität und bei Betrachtung der geschichtlichen Ereignisse haben unterschiedliche lokale Situationen und politischen Entscheidungen zu unterschiedlichen Stadttypen geführt. So ist beispielsweise ein Beispiel für eine Stadt mit einer hohen Wachstumsrate Rom.

### **Rom – eine Großstadt und das Aufkommen des mehrgeschossigen Wohnens**

"[...] Rom umfasste im 6. Jahrhundert v. Chr. eine Fläche von 426 ha und war damit bereits größer als Athen. Vom 4. Jahrhundert v. Chr. an nahm Rom immer mehr den Charakter einer Großstadt an." (Benevolo 2007: 178) Mit dem Übergang zur Kaiserzeit wurden immer größere bauliche Eingriffe durchgeführt, wofür alte Baustruktur abgerissen wurde. "In demselben Maße, wie die öffentliche Bautätigkeit (z.B. Tempel, Thermen, Pantheon, Theater) zunahm, entwickelte sich auch die private. Doch auch für Wohnhäuser stand nur wenig Raum zur Verfügung und so entstanden viele mehrstöckige Wohnhäuser, die sogenannten insulae, für den ärmeren Teil der Bevölkerung. Besonders hervorzuheben ist, dass in Rom der Mietwohnungsbau aus rentenkapitalistischen Prinzipien entstand (Lichtenberger 2002: 17). Um die Jahrtausendwende hatte Rom ca. 500.000 Einwohner." (Benevolo 2007: 181) [...] "Rom zählte bis zum 3. Jahrhundert n. Chr. zwischen 700.000 und 1 Million Einwohner und stellte damit die bis dahin größte Konzentration von Menschen in der gesamten westlichen Welt dar" (Benevolo 2007: 212). "Die Eintragungen in den Grundbüchern weisen in Bezug auf die private Bebauung

Roms gegen Ende des 3. Jahrhunderts folgende Daten aus: 1790 domus und 44.300 insulae" (Lichtenberger 2002: 17). Diese Daten zur baulichen Tätigkeit im frühen Rom und die Entwicklung der Gebäudestruktur veranschaulicht im Vergleich zur griechischen Strategie, dass der staatliche Wachstumsdruck zu einer hohen Dichte und einem hohen Wohnbedarf geführt hat. Zum Vergleich: In Dortmund gab es im Jahr 2006 insgesamt etwa 90.000 Wohngebäude (Stadt Dortmund 2018: 35).

Die domus waren für die Städte in den Mittelmeerländern typische ein- oder zweistöckige Einfamilienhäuser und hatten eine Grundfläche von insgesamt etwa 800 m<sup>2</sup> bis 1.000 m<sup>2</sup>. Diese Art von Häusern war den reicheren Familien vorbehalten, die für ihr Haus ein entsprechend großes Grundstück erwerben konnten. Die insulae (Abb. 07) dagegen waren mehrgeschossige, auf einer Grundfläche von 300 bis 400 m<sup>2</sup> errichtete Mietshäuser mit einer großen Zahl gleichartiger Räume, die nach außen lagen und über ein Fenster oder einen Balkon verfügten. Das Erdgeschoss war für Geschäfte (tabernae) bestimmt oder diente als etwas vornehmerer Wohnraum, der ebenfalls domus genannt wurde. Die oberen Stockwerke waren in einzelne, unterschiedlich große Wohnungen (cenacula) aufgeteilt, in denen die unteren und mittleren Schichten der Gesellschaft wohnten. (Benevolo 2007: 212)



**Abb. 07** Beispiel für ein insulae in Ostia, Benevolo 2007: 235

### Das Leben in den insulae – ein Spiegelbild der heutigen Zeit:

*"Die insulae sind etwa zu Beginn des 4. Jahrhundert v. Chr. entstanden, um innerhalb der Servianischen Mauern die ständig wachsende Bevölkerung aufzunehmen. Nach und nach wurden sie immer höher gebaut, bis schließlich Augustus eine maximale Bauhöhe von 21 m festsetzte, eine Höhe, die ungefähr 6 bis 7 Stockwerken entspricht.*

*Trajan setzte diese Höchstgrenze später auf 18 m (5 bis 6 Stockwerke) herab. Die Mauern waren max. 45 cm stark und das Gebälk war aus Holz, so dass diese Häuser leicht einstürzten. Fließendes Wasser gab es nur im Erdgeschoss, in den übrigen*

*Wohnungen fehlte es ebenso wie Toiletten: Die Bewohner entleerten ihre Töpfe in gemeinschaftlich benutzte, an den Treppenabsätzen aufgestellte Behälter (dolium) oder – wie von vielen Schriftstellern aus dieser Zeit berichtet wird – einfach durch das Fenster auf die Straße. Auch hatten diese Wohnungen weder eine Heizung noch einen Rauchfang. Zum Kochen und zum Heizen wurden kleine tragbare Kohlepfannen verwendet, die natürlich die Brandgefahr erheblich vergrößerten. Da es keine Glasfenster gab, wurden die Fensteröffnungen mit Vorhängen geschlossen oder mit Fensterläden aus Holz, die weder Licht noch Luft durchließen. Trotz dieser dürftigen Ausstattung waren die Mieten für solche Wohnungen in der Hauptstadt sehr hoch: Zur Zeit Caesars musste man schon für das schlechteste cenaculum (= Wohnung) mindestens 2.000 Sesterzen pro Jahr bezahlen – eine Summe, mit der man in der Provinz einen ganzen Bauernhof kaufen konnte. Die jährliche Miete für ein domus lag bei etwa 30.000 Sesterzen. Die Mietshäuser wurden von privaten Unternehmen gebaut, deren weit gestreute Grundstücks- und Bauspekulationen seit der republikanischen Ära von allen Seiten beklagt wurden. Der Staat erließ verschiedene Verbote und Verfügungen, um diese Spekulationen einzudämmen, aber an der schlechten Wohnsituation der großen Mehrheit der Bevölkerung konnte er nichts ändern.“*  
(Benevolo 2007: 213, 214)

Die Grundstücksspekulation in Rom trug wesentlich zu der Entwicklung bei, dass die Mietskaserne insulae zum Wohngebäude der breiten Masse wurde. Als profitable Investitionsobjekte befanden sich die insulae größtenteils in den Händen der senatorischen und ritterlichen Aristokratie, die sich für die Bewirtschaftung dieser Immobilien Mittelsmänner, häufig Sklaven oder Freigelassener, bediente. (Kolb 2005: 160, 161) Somit ist es nicht verwunderlich, dass im antiken Rom die Mehrfamilienhäuser (Mietshäuser = insulae) ein negatives Image hatten. Während sich auf der einen Seite seit dem 4. Jahrhundert v. Chr. extensive Wohnsitze um Innenhöfe entwickelten, die den wohlhabenden Klassen vorbehalten waren, entstand auf der anderen Seite die insulae aufgrund des Wohnraumbedarfs einer ständig wachsenden Bevölkerung (Portella 2000: 220). Die damalige Entwicklung Roms beruhte auf dem Bewusstsein, dass politische Belange und Selbstdarstellung durch den gezielten Einsatz von Architektur untermauert werden können. (Kolb 2005: 155). Das äußere Erscheinungsbild der Stadt wurde maßgeblich durch den Amtsadel und durch politische Entscheidungen bestimmt.

### **Niedergang Römische Reich – Aufkommen der arabischen Städte**

In diesem Absatz wird kurz aufgezeigt, dass der Niedergang des Römischen Reiches und einer bislang stark durch politisches Handeln geprägte Stadtstruktur nun fortan durch das Vordringen der islamischen Kultur geprägt wurde. Die von den Arabern umgestalteten und neugegründeten Städte waren sich untereinander sehr ähnlich und haben ihre ursprünglichen Strukturen bis in die heutige Zeit erhalten. Drei Merkmale sind hervorzuheben, die veranschaulichen sollen, wie das Durchsetzen von kulturellen Ansichten ebenso starken Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung einer Stadt haben: 1. Die Schlichtheit des neuen kulturellen Systems, vollständig durch den Koran bestimmt, führte zu einer allgemeinen Beschränkung der sozialen Kontakte und somit

zur Reduzierung der städtischen Vielfalt (keine Foren, Basiliken, Theater, Amphitheater, Stadien oder Gymnasien mehr, sondern nur private Wohnhäuser und Paläste und zwei Arten öffentlicher Gebäude (Bäder, Moscheen)). 2. Das Prinzip der Regelmäßigkeit, das die Anlage der hellenistischen und der römischen Städte kennzeichnete, wurde vollständig aufgegeben. Es existierte auch keine Stadtverwaltung mehr, die solches Prinzip hätte durchsetzen können. Der Islam betonte den privaten Charakter des Familienlebens, von dem möglichst nichts nach außen dringen sollte. Die Häuser hatten fast ausschließlich nur ein Geschöß, wie es der Islam vorschreibt, und sie waren so gebaut, daß man von außen ihre genaue Form und Ausstattung nicht erkennen konnte. 3. Die Stadt wurde von einer Mauer umgeben und durch innere Mauern in weitere Bezirke unterteilt (Benevolo 2007: 293, 295).

### **Industrielle Revolution – Ein Wendepunkt städtebaulicher Entwicklungen**

Mit Blick auf die mittelalterlichen Städte in Europa kann kein einheitliches Stadtbild mehr abgeleitet werden. Zu unterschiedlich sind die wirtschaftlichen, geographischen und kulturellen Entwicklungen, auf die jede Stadt unterschiedlich reagiert und sich angepasst hat. “Dennoch lassen sich einige allgemeine Charakteristika mittelalterliche Städte anführen, die man aber vor dem Hintergrund der beschriebenen politischen und ökonomischen Verhältnisse sehen muss: [...] Die Vorderfront der fast immer mehrstöckigen Häuser lag jeweils zur Seite des öffentlichen Bereichs und die Fassaden dieser Häuser prägen das Aussehen der Straßen und Plätze. Öffentlicher und privater Bereich waren also nicht so stark voneinander abgegrenzt wie in den antiken Städten.” (Benevolo 2007: 352) Bis zur Industriellen Revolution in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gab es stadtplanerisch, wie auch hinsichtlich der Stadtentwicklung kaum gravierende Tendenzen. “In der Mitte des 14. Jahrhunderts war die Phase des Bevölkerungswachstums und der Kolonisierung des europäischen Kontinents weitgehend abgeschlossen, und so bestand keine Notwendigkeit mehr, neue Städte zu gründen oder die bereits existierenden Städte in großem Maßstab auszudehnen” (Benevolo 2007: 577). Während der Renaissance begann die weltweite Ausdehnung der europäischen Zivilisation. Zu Beginn des 17. Jahrhunderts setzte die ökonomische Krise ein und brachte mit der Entstehung moderner wissenschaftlicher Forschung neue Methoden mit sich Städte zu planen, bauen und zu verwalten (Benevolo 2007: 701). Der Beginn der Industriellen Revolution in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts stellt für Benevolo ein Wendepunkt der Menschheitsgeschichte dar. Einige Auswirkungen, die Benevolo hinsichtlich des Wendepunktes auf die bauliche Gestaltung der Umwelt beschreibt, sind maßgeblich für die heutige Situation in Innenstädten und bilden die Grundpfeiler, auf denen die Problematik mit gewolltem Leerstand beruht:

Nr.	Auswirkungen der Industriellen Revolution	Ausprägungen – Beispiele
1	Durch sinkende Sterblichkeitsrate erhöhtes Bevölkerungswachstum	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einwohnerzahl stieg von 7 Mio. (1760) auf 14 Mio. (1830)</li> <li>– Durchschnittliche Lebenserwartung stieg von 35 auf 50 Jahre</li> </ul>
2	Technischer Fortschritt und wirtschaftliches Wachstum in den Bereichen der Landwirtschaft, der Industrie und dem Tertiären Bereich produzierten Güter und Dienstleistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wachsende Bevölkerung erhöht Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen, was Lebensstandard und damit einhergehend Lebenserwartung erhöht, was wieder erhöhte Nachfrage bedingt</li> </ul>
3	Regionale Umverteilung der Bevölkerung infolge des Bevölkerungswachstums und der Veränderung der Produktivkräfte	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Landflucht und Bevölkerungswachstum ließen die Einwohnerzahlen der Städte wesentlich schneller als in den übrigen Landesteilen steigen.</li> <li>– Manchester: 12.000 Einwohner (1760) / 400.000 Einwohner (Mitte 19. Jahrhundert)</li> <li>– London: Millionenstadt Ende 18. Jahrhundert / 2,5 Mio. Einwohner (1851)</li> </ul>
4	Schnelligkeit und Vorläufigkeit von Veränderungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Alle Veränderungen vollzogen sich innerhalb weniger Jahrzehnte</li> <li>– Endgültige Lösungen und dauerhaftes Bestehen von Anlagen waren nicht gewährleistet</li> <li>– Bei Planungen musste nun der Zeitfaktor berücksichtigt werden</li> <li>– Ein Gebäude wurde nicht mehr als eine dauerhafte Veränderung der Landschaft angesehen, sondern als vorläufiges Bauwerk, das jederzeit wieder durch ein anderes ersetzt werden konnte. Somit konnte auch ein bebaubares Grundstück als eigenständiger Vermögenswert gelten, dessen jeweiliger Wert von der Lage, der Nachfrage, den Auflagen, denen es unterlag, und Ähnliches abhing</li> </ul>
5	Neue Strömungen im politischen Denken	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Die Ökonomen rieten öffentliche Eingriffe auch im Bereich der Städteplanung und im Bauwesen einzuschränken</li> <li>– Adam Smith empfahl der Regierung, den öffentlichen Grund und Boden zu verkaufen und mit dem Erlös ihre Schulden zu bezahlen. Diese Vorschläge wurden von den herrschenden Klassen nur allzu gerne aufgegriffen, weil sie ein Interesse daran hatten, dass die Freiheit des privaten Unternehmers auch im Immobilienbereich galt, um so die chaotische Situation in den Städten zu ihrem Vorteil ausnutzen zu können, ohne für die daraus resultierenden Folgen aufkommen zu müssen</li> </ul>

**Tab. 05** Auswahl an Auswirkungen der Industriellen Revolution (Benovolò 2007: 782), eigene Darstellung



Zu dieser Zeit ebneten diese Auswirkungen der aufkommenden Kurzlebigkeit, den angespannten Wohnungsmärkten und einer unsicheren finanziellen Lage den Weg für eine Stadtentwicklung, die nicht nachhaltig agierte und eher einer tendenziell unkontrollierten Stadtentwicklungsstrategie entsprach. Aber vor allem bedeutete dieser Weg für die Lebensbedingungen der unteren Klassen, wie auch der übrigen Bevölkerung, eine negative Beeinflussung (Benevolo 2007: 783).

### **Von der liberalen zur post-liberalen Stadt**

Die Revolution von 1848 brachte für die politischen Bewegungen und Regierungen – links, wie auch liberal – krisenartige Zustände. Machtverhältnisse gerieten durcheinander und wurden neu geordnet und Reformen wurden in Frage gestellt. Aus den Kämpfen des Jahres 1848 resultierte das Prinzip, sich von der “absoluten Nichteinmischung des Staatsbereiches in die einzelnen gesellschaftlichen Bereiche” (Benevolo 2007: 813) abzuwenden. Ziel war es die einmal eingeleiteten gesellschaftlichen Veränderungsprozesse zu kontrollieren und zu steuern, wofür die Politik sich verschiedene Methoden zu nutzen machte. Doch der Blick soll hier auf ein Modell gerichtet werden, dass die Ausgestaltung der Freiheit von Grundstückseigentümern in Verbindung mit einschränkenden Maßnahmen durch Verwaltungsorgane thematisiert und den Übergang von der liberalen zur post-liberalen Stadt markiert:

*“Die siegreiche Bourgeoisie entwarf auch ein neues Modell der Stadtplanung, in dem die Interessen der verschiedenen Gruppen der Bourgeoisie – Unternehmer und Grundbesitzer – untereinander teilweise koordiniert und die durch die Existenz der unteren Klassen produzierten Widersprüche teilweise korrigiert wurden. Die absolute unternehmerische Freiheit wurde durch Eingriffe der staatlichen Verwaltungsorgane eingeschränkt, die Bauvorschriften erließen und öffentliche Baumaßnahmen durchführten. Innerhalb der nunmehr etwas enger gestreckten Grenzen jedoch hatte der einzelne Bauherr weiterhin völlige Freiheit.”*  
(Benevolo 2007: 813)

Die Anwendung dieses Modells verzeichnete Erfolge, so dass die Entwicklung der großen europäischen Städte (u. a. Paris) unter Kontrolle gebracht und in allen Gebieten der Welt neue Kolonialstädte gegründet werden konnten. Bis heute hat es noch prägende Kraft für die Organisation der Städte, in denen wir heute leben (Benevolo 2007: 813). Zum Ende der liberalen Phase der Stadtentwicklung wurde immer deutlicher, dass ein unkontrollierter Stadtentwicklungsprozess in dem erhöhten Tempo in chaosähnliche Zustände mündet. Einschränkungen und Restriktionen unter Wahrung der individuellen Freiheit waren die Lösung. Welche Hauptmerkmale dieses Modell ausmachen und für das heutige – und durch die geschichtlichen Entwicklungen fest implementierte – Grundverständnis bodenpolitischer Interaktionen der Akteure verantwortlich sind, sind in der folgenden Tabelle aufgeführt:



Nr.	Hauptmerkmale	Inhalt
1	Ausgleich der Interessen von der öffentlichen Verwaltung und den privaten Grundstücksbesitzern	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verfügungsgewalt des jeweils anderen Bereichs wurde anerkannt</li> <li>- Grenzen wurden festgelegt</li> <li>- Verwaltung verfügte über Minimum an Boden (Erschließung etc.)</li> <li>- Alle übrigen bebaubare Grundstücke standen zur freien Verfügung der Besitzer</li> </ul>
2	Über die Nutzung der Grundstücke entschied der jeweilige – öffentliche oder private – Eigentümer	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verwaltung nahm nur indirekt Einfluss auf Nutzung, da es eher um baurechtliche Belange ging</li> </ul>
3	Verlauf der Grenzlinien zwischen öffentlichem und privaten Bereich – die Straßenfronten – bestimmte Grundstruktur der Stadt	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beste Lage an der Straßenfront und im Erdgeschoss für Handel und Geschäfte</li> <li>- Alle für andere Zwecke bestimmte Räume und Einheiten – die in den oberen Stockwerken gelegenen Wohnungen und Büros – mussten sich dem primär am Verkehr und dem Handel ausgerichteten Schema unterwerfen</li> <li>- Das Wohnen in zentralen Lagen wurde also eher mit Unannehmlichkeiten verbunden</li> <li>- Zwei Bauweisen zu Wohnzwecken standen zur Wahl: am Stadtrand, mit geringere Dichte für die wohlhabenderen Schichten oder Bebauung mit hoher Dichte, weniger kostspielig, mehrstöckig für die unteren Schichten</li> </ul>
4	Dynamik des Verdichtungsprozess	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Die Art der Stadtrandbebauung ließ Preise für Wohnraum steigen</li> <li>- Dadurch Notwendigkeit günstigen und minderwertigen Wohnraum für ärmere Bevölkerungsschichten zur Verfügung zu stellen</li> <li>- Dies wiederum ließ Anzahl an Wohnhäusern steigen, was auch in zentralen Stadtbereichen zu Platzmangel führte</li> <li>- Entwicklung von "Speckgürteln" war die Folge</li> </ul>
5	Korrigierende Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mängel der "post-liberalen" Stadt machten korrigierende Maßnahmen notwendig</li> <li>- Mängel waren die übermäßige Dichte des Stadtzentrums und der Mangel an preisgünstigem Wohnraum</li> <li>- Maßnahmen waren u.a.: öffentliche Parks und öffentlich finanzierte Arbeitersiedlungen</li> <li>- Doch "die Verstopfung der Innenstadt und der Mangel an Wohnraum blieben bestehen, nahmen sogar zum Teil noch zu."</li> </ul>

**Tab. 06** Hauptmerkmale des post-liberalen Modells der Stadtentwicklung (Benovolto 2007: 813-822), eigene Darstellung

Die dem in Tabelle 06 zusammengefassten Modell und seiner Ausprägungen stellt sich eine Situation des Wohnungsmarktes dar, die aufgrund der hohen Verdichtung im zentralen Bereich, des Mangels an bezahlbaren Wohnraum und in Zusammenhang mit einer freiheitlichen Ausgestaltung der Eigentumsrechte, ein ungleiches Berücksichtigen der verschiedenen Interessen aufzeigt. Die Berücksichtigung der verschiedenen Interessen war aber genau das, was in den ersten Städten des Mittleren und Fernen Ostens die ungleiche Machtverteilung legitimierte. Der mangelnde Interessenausgleich spitzte sich in einem letzten Schritt noch weiter zu. Nach Benevolo bezeichnet er es als "Trennung zwischen dem technischen und dem künstlerischen Aspekt". Benevolo nahm eine Unterteilung in drei Bereiche vor: 1. Technische Durchführung 2. Wirtschaftliche Beurteilung 3. Äußere Gestaltung" vor. Man kann es mit der zunehmenden Arbeitsteilung gleichsetzen, die mit sich bringt, dass niemand mehr den gesamten Prozess kontrollieren kann. Genau diese "Situation begünstigte eindeutig die parasitären Interessen der Immobilienbesitzer, die den Interessen des produktiven Kapitals gegenüberstanden. Die Stadt war so angelegt, dass sie den Haus- und Grundstückseigentümern ein Maximum an Einnahmen garantierte. Die scharfe Trennung der Stadt in ein dicht bebautes Zentrum und eine weniger dicht bebaute, aus verschiedenartigen Stadtvierteln bestehende Peripherie nützte den Immobilienbesitzern, während sie sich für die Allgemeinheit als kostspielig und dysfunktional erwies" (Benevolo 2007: 834).

Benevolo spricht hier direkt die Immobilienbesitzer – also die Grundstückseigentümer – an. Es redet nicht von Marktteilnehmern, dem Staat oder Wirtschaftssegmenten, dessen Verhalten sich negativ auf das Marktgeschehen auswirken. Benevolo beschreibt ein negativ behaftetes Verhalten der Grundstückseigentümer. Eine Sichtweise, die so in ihrer Klarheit in der aktuellen Zeit weder im öffentlichen Bereich noch in rechtlichen Grundlagen (vgl. Kapitel 5) zu finden ist. Ein weiteres Zitat von Benevolo soll die Brisanz untermauern, die diese – so scheinbar selbstverständlich und nebenher aufgeführte – Beschreibung der Grundstückseigentümer hat und vor allem in den heutigen Tagen aktueller denn je ist:

*"[...] während die privaten Immobilienbesitzer ihre Grundstücke und Gebäude im Rahmen der bestehenden Bestimmungen soweit wie möglich ausnutzten, wenn sie diese Bestimmungen im Interesse des Profits nicht sogar verletzten. Aber diese Nachteile technischer und ökonomischer Art wurden für die herrschende Klasse durch einen entscheidenden politischen Vorteil kompensiert: Unter den schlechten Lebensbedingungen in der Stadt hatten am stärksten die ärmeren Bevölkerungsteile zu leiden, und so wurde die Stadt zu einem Instrument der Diskriminierung, durch das das Prinzip der Herrschaft des Stärkeren über den Schwächeren bestätigt wurde" (Benevolo 2007: 834, 835).*

Der Blick auf die geschichtliche Entwicklung des mehrstöckigen Wohnens und dessen Image hat gezeigt, dass das Geschosswohnen meist aus der Not heraus entstanden ist – ob wegen Platzmangel, zu großer Nachfrage oder wegen Armut – und sich somit auch das schlechte Image der Geschosswohnungsbauten nachvollziehbar erklären lässt. Das Modell der post-liberalen Stadtentwicklung zeigt, dass der steigende Bedarfsdruck

preisgünstigen Wohnraum zu schaffen öffentliche Maßnahmen in Gang setzte – wie beispielsweise das Errichten von Arbeitersiedlungen. Zu Beginn des 19. Jahrhunderts und mit den voranschreitenden Industrialisierungsprozessen und den immer dichter werdenden Ballungszentren sind auch im Bereich der Lyrik neue Formen entstanden. Die »Großstadtlyrik« umschreibt die damaligen Städte wie folgt:

*„[...] es waren regelrechte Stadtlandschaften ohne jede Struktur und Integration entstanden. Diese amorphen Gebilde, »Großstädte« genannt, stellten für die aus der »Provinz« Zugewanderten nicht nur ein absolut neues, vielmehr auch ein ausgesprochen unbefriedigendes Ambiente dar, auf dessen psychische Bewältigung sie in keiner Weise vorbereitet waren. Die negativen sozialen Auswirkungen dieser Vitallage wurden durch ökonomisches Elend potenziert, wie sich umgekehrt der »Pauperismus« in den Steinschluchten der Riesenstädte ungleich schwerer ertragen ließ als in der einstigen »Heimat«, wo die neuen Städter ja schließlich auch zur Genüge gedarrt hatten“ (Rothe (Hrsg.) 1973: 5).*

Die Stadtentwicklungsprozesse in Verbindung mit den großstadtlyrischen Inhalten und der Kunst (vgl. Abb. 08) offenbart noch mal deutlich, wie schlecht das Image der Mietskasernen bzw. Arbeitersiedlungen war. “Sie erlebten die steinerne Umgebung als einen elementaren Schrecken, empfanden die Mietskasernenviertel als Unglück, als Fluch“ (Rothe (Hrsg.) 1973: 8, 9).



Naturalismus



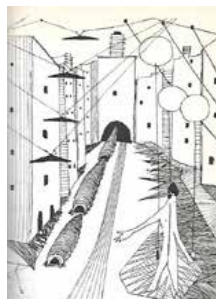
Neuromantik und Symbolismus



Expressionismus



Nachexpressionismus



Die fünfziger Jahre



Sechziger Jahre und Gegenwart

**Abb. 08** Die Phasen der deutschen Großstadtlyrik (Rothe (Hrsg.) 1973), eigene Darstellung

#### 4.2.2 Die Verbindung von Sozialwohnungsbau und Sozialpflichtigkeit in Deutschland

In diesem Teilkapitel steht die Frage im Vordergrund, wodurch die Sozialpflichtigkeit des Sozialwohnungsbaus beeinflusst werden kann. Die Zielsetzung ist daraus ableiten zu können, ob Sozialpflichtigkeit nur in Verbindung mit Sozialwohnungsbau steht.



**Foto 01** Geschosswohnungsbau in Berlin (2021), Astrid Maurer

Der soziale Wohnungsbau als wohnungspolitische Innovation der Weimarer Republik (Häußermann; Siebel 1996: 150) kann mit dem Aufkommen von Arbeitersiedlungen und Mietskasernen seit dem 19. Jahrhundert auf eine längere Geschichte zurückblicken. Sozialwohnungen spielen seit vielen Jahren eine große Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung mit preisgünstigem Wohnraum. Ein Grund, warum sich in Deutschland das mehrgeschossige Wohnen trotz seines schlechten Images im Allgemeinen durchgesetzt hat. Sozialwohnungen sind vom Staat geförderte Wohnungen, die mietgebunden sind und dessen Vergabe an die Einkommensgrenzen der Mieterschaft gebunden ist. Die Sozialbindungen derart geförderter Wohnungen waren an die Laufzeiten der öffentlichen Darlehen gebunden (rd. 30 Jahre) (Häußermann; Siebel 1996: 152, 153). An den sozialen Wohnungsbau wurden insbesondere in der Nachkriegszeit besondere Herausforderungen gestellt. Innenstädte wurden zu einem Großteil zerstört. Zudem mussten innerhalb weniger Jahre rund 15 Millionen Deutsche, die aus ihrer Heimat im Osten Europas sowie den östlichen Teilen des Deutschen Reichs ins zerstörte Deutschland gekommen sind integriert werden (Kulturstiftung 2021). Im Krieg wurden in Westdeutschland und West-Berlin ca. 2,34 Millionen Wohnungen zerstört, was etwa 22 Prozent des Wohnungsbestandes im Jahr 1939 ausmacht und den Bedarf an Wohnungen immens anstiegen ließ (rund 5 Millionen / Anfang der 50er-Jahre stieg der Bedarf auf rd. 6,5 Millionen Wohnungen) und die Wartezeit verlängerte (in Stuttgart betrug die Wartezeit auf eine Wohnungszuweisung beispielsweise bis zu fünf Jahre) (Kulturstiftung 2021).

Der bauliche Beginn des systematischen Sozialen Wohnungsbaus in Deutschland, dessen rechtlichen Grundlagen das I. (1950) und II. (1956) Wohnungsbaugesetz bilden, fand am 5. März 1950 mit der Grundsteinlegung einer Großbaustelle in Neumünster statt (Kulturstiftung 2021). Allerdings wurde mit dem Wohnungsbaugesetz von 1950 eine Grundsatzentscheidung getroffen, die Auswirkung auf die soziale Orientierung hatte (Häußermann; Siebel 1996: 152). Die soziale Orientierung in Form bestehender Preis- und Belegungsbindungen war nicht mehr an den Träger, sondern an das Haus (Objekt) gebunden und war auf die Laufzeit der öffentlichen Darlehen befristet. Die Sonderstellung der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften war damit aufgehoben. Diese Sonderstellung trug im staatlich geförderten Wohnungsbau in der Weimarer Republik dazu bei, dass im Eigentum von gemeinnützigen Gesellschaften und Genossenschaften eine dauerhaft gebundene und expandierende Anzahl an Sozialwohnungen entstand (Häußermann; Siebel 1996: 152). Aber infolge des Wohnungsbaugesetzes von 1950 konnte sich nun jeder der Förderungsinstrumente des sozialen Wohnungsbaus bedienen. Nach und nach wurde die Gemeinnützigkeitsorientierung durch privatwirtschaftliche Renditegedanken verdrängt (Häußermann; Siebel 1996: 152, 153). Die Steuerreform von 1990 schaffte durch die Beseitigung der steuerlichen Privilegierung der gemeinnützigen Wohnungsbaugesellschaften auch alle Verpflichtungen zu einer sozialen Orientierung ihrer Wohnungsverwaltung ab (Häußermann; Siebel 1996: 153).

Nach dem zeitlichen Auslaufen der Mietbindungsfrist fallen die Wohnungen aus der Mietpreisbindung und sind fortan frei finanzierte Wohnungen. Neben den Sozialwohnungen gibt es in Deutschland auch die Möglichkeit Mietzuschuss in Form des Wohngeldes (Subjektförderung) zu beantragen. Beides wichtige Instrumente Menschen zu unterstützen, die auf preisgünstigen Wohnraum angewiesen sind. Die Anzahl der Sozialwohnungen nimmt seit etwa zwei Jahrzehnten jedoch stetig ab. Der Grund ist u. a. das Auslaufen der Mietpreisbindungen. Während es im Jahr 2000 noch rd. 2 Millionen Sozialwohnungen gab, waren es im Jahr 2020 noch bundesweit 1,129 Millionen Sozialwohnungen (rd. 26.340 Wohnungen weniger als im Vorjahr 2019) (Taz (Hrsg.) 2021a). Der Neubau von gefördertem Wohnraum kann den Rückgang jedoch nicht auffangen. Die Gründe dafür sind unterschiedlich. Auf Grundlage einer objektgebundenen sozialen Orientierung und der nun fortan frei finanzierten Wohnungen, werden von Eigentümern und Investoren überwiegend Argumente gegen die Realisierung von sozialem Wohnungsbau angegeben, die aus Marktmechanismen resultieren. Meist werden in diesem Kontext die gestiegenen Baukosten genannt, die auf hohen Grundstückspreisen, Vorgaben für energiesparendes Bauen und die Verteuerung von Baustoffen begründet werden (BR (Hrsg.) 2021). Im Jahr 2020 wurden der GdW zufolge deutschlandweit 306.000 Wohnungen fertiggestellt, von denen 30.000 Sozialwohnungen waren (Taz (Hrsg.) 2021a). Doch auch die geringeren Renditen, Mietpreisbindungen und die abschreckende Wirkung des sozial schwachen Mieterklientels werden von Investoren als Grund angegeben (Janson 2021).

Neben der Reduzierung des gemeinnützigen Sektors und der direkten Förderung von sozialgebundenem Mietwohnungsbau zugunsten der indirekten Förderung über Steuerersparnisse, erhielt die Eigentumbildung eine besondere Stellung in der Wohnungspolitik seit 1950 (Häußermann; Siebel 1996: 165). Der öffentlich geförderte

Mietwohnungsbestand wird als Folge politischer Entscheidungen bis Ende des 20. Jahrhunderts nur noch als die Funktion einer fürsorgerischen Ergänzung des Wohnungsangebots für diejenigen Gruppen in der Gesellschaft haben, die sozial und ökonomisch am Rande der Gesellschaft stehen (Häußermann; Siebel 1996: 165, 166). Die breiten Schichten (60-70% der Haushalte), für die das soziale Reformprojekt eines marktfernen Wohnungssegments gedacht war, wird dann am Ende des 20. Jahrhunderts im Privateigentum wohnen (Häußermann; Siebel 1996: 166). Doch diese Annahmen haben sich nicht so entwickelt. Der Blick in statistische Daten von Statista zeigen, dass zwar die Eigentümerquoten in den einzelnen Bundesländern stetig steigen, aber (mit Ausnahme vom Saarland mit knapp 65%) alle unter 60% liegen (Statista 2018). Vor allem wird außer Acht gelassen, dass gerade in Innenstädten, wo gemeinnütziger Wohnungsbau benötigt wird, die Eigentümerquoten weit unter 60-70% liegen. Im Jahr 2012 lagen die Eigentümerquoten in ausgewählten deutschen Städten zwischen 13 und 29% (Statista 2012). Seit den 80er-Jahren hat sich der Bund sukzessive aus der Förderung des Wohnungsbaus zurückgezogen (Egner 2014: 16). Die dabei verfolgte bodenpolitische Strategie hat durch die Steuerreform, Subjektförderung (Wohngeld), die Übertragung der sozialen Wohnraumversorgung von Bundes- auf Landesebene und durch innerstädtische Aufwertungsprozesse, gemeinsam mit den Folgen der Finanzkrise 2008 und den damit einhergehenden Investitionssteigerungen durch nationale und international Akteure zum heutigen Mangel an bezahlbarem Wohnraum beigetragen (Betz 2021: 23, 24; Schönig 2017: 14-16). Instrumente zum Erhalt des bezahlbaren Wohnraums wurden hingegen wenig genutzt (Erbbaurecht, Konzeptvergabe, Milieuschutzsatzung, städtebauliche Verträge zur Integration geförderten Wohnraums) (Schönig 2017: 16), obwohl sich zugleich die Zahl preiswerter Wohnungen auch in den von Preissteigerungen betroffenen Quartieren reduzierte (BBSR 2014: 18).

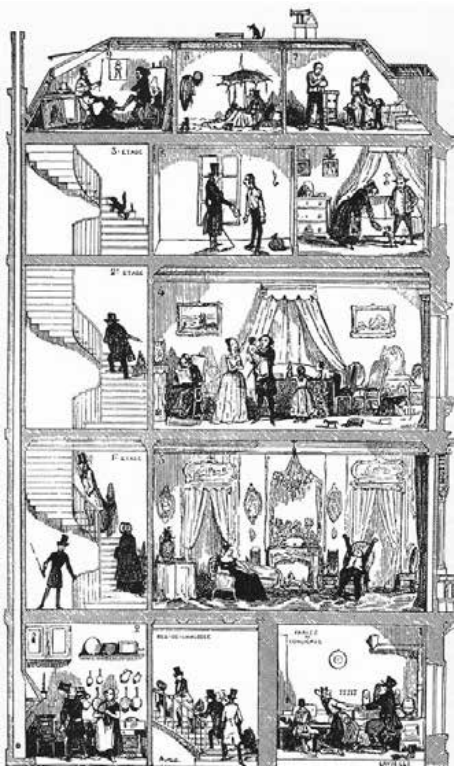
Abschließend kann festgehalten werden, dass die einst durch die Weimarer Republik initiierte soziale Orientierung und damit realisierte Sozialpflichtigkeit durch die Umsetzung von trägergebundenem sozialen Wohnungsbau im Zuge von sich veränderten bodenpolitischen Strategien und politischen Entscheidungen zu einem großen Teil verloren gegangen ist. Die politischen Entscheidungen und die zunehmende Privatisierung des Wohnraums hat dazu beigetragen, dass der Wohnungsmarkt zunehmend durch den Markt gesteuert wird. In aktuellen Wohnungsdebatten spielt die Gemeinwohlorientierung und die Stärkung genossenschaftlichen Wohnens jedoch wieder eine zunehmende Rolle (BBSR 2021b). Die Verbindung zwischen Sozialwohnungsbau und Sozialpflichtigkeit kann durch politische Entscheidungen und bodenpolitische Strategien beeinflusst werden. Auch wenn die soziale Orientierung verloren geht, besteht sozialer Wohnungsbau weiter – wenn auch in geringerem Umfang. Somit könnte im Umkehrschluss die These aufgestellt werden, dass Sozialpflichtigkeit aufgrund bodenpolitischer Entscheidungen in anderen Wohnsegmenten ebenso implementiert werden kann.



### 4.2.3 Der Image-Wandel des Geschosswohnungsbaus

Die zentralen Fragestellungen in diesem Teilkapitel sind die, ob sich das Image des Geschosswohnungsbaus geändert hat und wenn ja, warum? Das Image des mehrstöckigen und durch hohe Dichte geprägten Wohnens ist seit jeher mit negativen Charakteristika behaftet. Immer dann, wenn Wohnraum aufgrund eines großen Wohnraumbedarfs in gefragten Lagen entstand – wie beispielsweise der Mietskasernenbau – ging dies mit relativ schlechten Wohnverhältnissen und einer großen Mietklientel, die auf günstigen Wohnraum angewiesen war, einher (Wischermann 1997: 366). Auch die Mehrfamilienhäuser des antiken Roms ebenso wie die Mietskasernen im Nachkriegs-Deutschland hatten und haben nach wie vor ein schlechtes Image. Besonders die Wohnungen in den oberen Etagen hatten ein schlechtes Image, da die schlechte Bausubstanz es nahezu gefährlich machte oben zu wohnen (u. a. Brandgefahr) (vgl. Kapitel 4.2.1).

Die Abbildung 09 veranschaulicht die vor dem Lifteinbau ab den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts typische vertikale Differenzierung der Sozialstruktur in den Mietshäusern, in denen nach oben hin die Raumhöhe, die Höhe der Fenster, die Wohnungsgröße und der Sozialstatus der Bewohner abnahm (Lichtenberger 2002: 245). Geschosswohnungsbauten als Haustypus war eine schnelle Lösung, um Wohnraum für viele Menschen mit wenig Kapital zu schaffen. Mit der zunehmenden Entwertung der unteren Geschosse durch die Emissionen des Individualverkehrs vollzieht sich eine Umkehrung des vertikalen Sozialprofils in den Mietshäusern (Lichtenberger 2002: 245).



**Abb. 09** Vertikale soziale Differenzierung eines Pariser Mietshauses (Lichtenberger 2002: 244)

Im Zuge von Stadtentwicklungsprozessen wird sich immer wieder mit einem Ablösen von traditionellen Wohnimage-Mustern auseinandergesetzt, die eng mit der Knappheit von Wohnraum verknüpft sind (Wischermann 1997: 347 ff.). Dabei steht das Wohnen in Einfamilienhäusern und das Wohnen in Mietwohnen regelmäßig in Konkurrenz zueinander. Seit den letzten Jahrzehnten ist ein Trend erkennbar, der insbesondere gegen das überwiegend negative Image des Geschosswohnungsbaus wirkt und zwar die gesteigerte Nachfrage in bevorzugten Innenstadtlagen und die Entwicklungen im Hochhaussegment. Der Mangel an bezahlbarem Wohnraum – gerade in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten ist mehr denn je ein Thema, aber klassische Mietskasernen oder sozialer Wohnungsbau werden von Investoren nicht mehr so häufig realisiert. Der geförderte Sozialwohnungsbau läuft aus und obwohl günstige Wohnungen am Markt fehlen, möchten Investoren mehr Rendite erzielen und gleichzeitig verleihen sie damit den Wohnhochhäusern ein besseres Image, da die Bausubstanz und Ausstattungsstandards qualitativ sehr hochwertig sind. Die Entwicklung des Bessemerverfahrens (1856) vereinfachte die Stahlverarbeitung und machte es möglich bis dahin nicht gekannte Konstruktionen zu errichten und immer höhere Wolkenkratzer zu realisieren (von den ersten, gegen Ende des 19. Jahrhunderts gebauten zwanzig- bis dreißig-stöckigen in Chicago bis zu denen in New York mit 100 oder mehr Stockwerken, die in den ersten Jahrzehnten dieses Jahrhunderts errichtet wurden) (Benevolo 2007: 889). Trotz eines ehemals negativen Images der Hochhausentwicklungen – wie beispielsweise in Frankfurt in den 50er-Jahren – wurden Hochhäuser in den 70er- und 80er-Jahren bereits zur Verbesserung des Stadtimages genutzt (Rodenstein (Hrsg.) 2000: 15, 16, 46). “Qualitativ hochwertiges Wohnen im Hochhaus in Großstädten ist nicht nur ein Trend, sondern bezogen auf die Gebäudehülle eine neue Entwicklungsaufgabe. 2014 wurden nie da gewesen viele Wohnhochhaus-Wettbewerbe ausgelobt“ (Lutz 2015: 67). Bulwiengesa spricht sogar von einem Umdenken, das bei Architekten, Politikern, Stadtplanern und der Bevölkerung erkennbar ist – rd. 33% der in Deutschland lebenden Menschen können sich vorstellen in einem Wohnhochhaus zu leben (Bulwiengesa (Hrsg.) 2020: 11). In Deutschland befindet sich der Trend hin zu Luxus Wohnhochhäusern immer noch in den Anfängen – aber deutsche Städte holen auf. Marktbeobachtungen zeigen eine wachsende Anzahl an Wohnhochhäusern – insbesondere im Hochpreissegment, die in den deutschen Großstädten realisiert werden. Im Zeitraum 2014 bis 2022 entstehen in deutschen A- und B-Städten<sup>3</sup> 15.542 Wohnungen in 92 Wohnhochhäusern (Bulwiengesa (Hrsg.) 2020: 11). Diese Entwicklung geht Hand in Hand mit aktuellen Trends auf den Finanzmärkten. Aktuell gibt es wenig Alternativen zum Immobilienmarkt, was Investoren hohe Renditen erwarten lässt (Heeg 2017: 48) und Immobilienpreise orientieren sich nicht mehr allein an den Einkommensverhältnissen der Bewohner, sondern an der Nachfrage am anderen Ende der Welt (Jungclaussen 2016: 2). Das Eigentum an mehr als nur einer Immobilie zu haben ist nicht nur eine Prestige-Frage, sondern dient auch als Kapitalinvestment. Diese Eigentumsstruktur implementiert, dass nicht alle Eigentumswohnungen und Gebäude des jeweiligen Eigentümers zeitgleich genutzt werden können. Leerstand ist die Konsequenz.

---

3 A-Städte: Deutsche Zentren mit nationaler und zum Teil internationaler Bedeutung (z.B. Berlin, Düsseldorf, München) / B-Städte: Großstädte mit nationaler und regionaler Bedeutung (z.B. Bochum, Dortmund, Leipzig) (bulwiengesa (Hrsg.) 2020: 33)

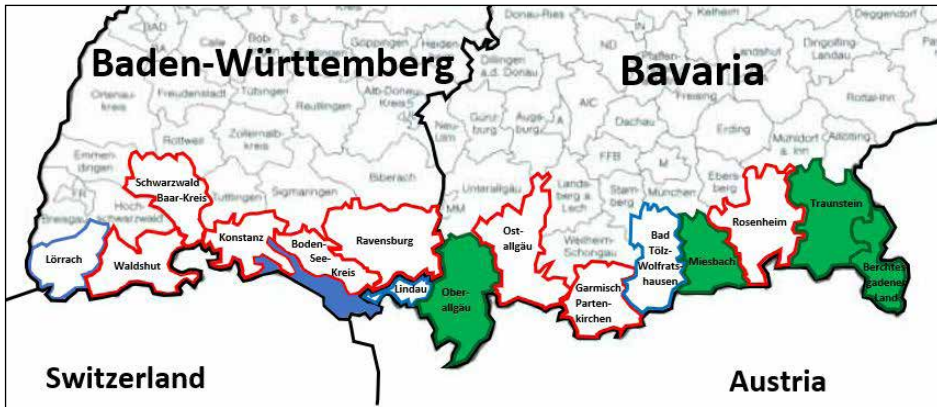


---

### 4.3 Wohnungsmarktanalysen und die Spekulation mit der Leere

Die Geschichte zeigt uns, dass traditionelle Systeme innerhalb von Städten und der Gesellschaft im Zuge von demographischen und ökonomischen Veränderungen ersetzt werden. So führen demographische, ökonomische und auch ökologische Veränderungen in den letzten Jahrzehnten dazu bei, dass Innenstädte sowohl als Wohnlagen, wie auch als Kapitalinvestments steigende Nachfrage erfahren. Teilweise werden mit Unternutzungen von Grundstücken Bodenspekulationen betrieben. Neue Regelungen müssen gefunden werden. Der letzte große Wandel eines traditionellen landwirtschaftlichen, politischen und sozialen Systems begann im 18. Jahrhundert mit der Agrarrevolution, die einen großen Einfluss auf die Eigentümerstrukturen hatte. Mit landwirtschaftlichen Innovationen konnte ein Produktivitätswachstum erreicht werden. Die Konsequenzen waren ein wachsender Konkurrenzkampf zwischen den Großgrundbesitzern und den kleinen, verarmenden Bauern und ein Verteilungsproblem des Privateigentums (Piketty 2014: 16, 21). Die vergangenen drei Jahrhunderte sind u.a. durch die Expansion des Verteilungsproblems des Privateigentums gekennzeichnet. "Es geht nicht mehr um die Frage, ob die Landwirtschaft eine wachsende Bevölkerung ernähren können oder ob der Bodenpreis astronomische Höhen erreicht, sondern darum, die Dynamik eines sich voll entfaltenden Industriekapitalismus zu verstehen" (Piketty 2014: 20). Piketty stellt damit unter anderem insbesondere das Verständnis für eine problematische Situation in den Fokus von Lösungsfindungsprozessen. In diesem Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob nationale wie auch internationale Wohnungsmarktanalysen dabei helfen ein grundlegendes Verständnis für das Problem mit gewolltem Leerstand zu vertiefen und welche Rolle die Bodenspekulation im Kontext des gewollten Leerstandes spielt.

Der Bedarf an Wohnraum steht heutzutage in Konkurrenz mit dem Wunsch nach Privatinvestments. Während auf der einen Seite bezahlbarer Wohnraum knapp wird (vgl. Kapitel 1 und 2), investieren Wohlhabende in Zweit- und Drittwohnungen, um Kapital renditeorientiert anzulegen. Zweitwohnungen werden nicht nur in gefragten Innenstadtlagen, sondern auch in touristischen Alpen- und Küstenregionen zur Erholung oder als Kapitalanlage nachgefragt. Im wissenschaftlichen Austausch zum Thema Zweitwohnungen in Deutschland, Österreich und der Schweiz haben sich Erkenntnisse ergeben, dass ein hoher Anteil an Zweitwohnungen in kleinen Dörfern zu verschiedenen Problemen führt: lokale Einwohner werden aufgrund von Preissteigerungen verdrängt, der Rückgang an Steuereinnahmen hat für die Infrastruktur negative Folgen ebenso wie der Rückgang der Nutzung von sozialer Infrastruktur. Ein weiteres Ergebnis des Drei-Länder-Vergleichs zeigt, dass die regionalen Politiken, trotz der gleichen Problemsituation aufgrund steigender Zweitwohnungsanteilen, auf unterschiedlichen Logiken beruhen. Während in der Schweiz die Zweitwohnungen als strukturelle Bedrohung für die alpine Kulturlandschaft wahrgenommen werden, werden in Deutschland und Österreich negative Effekte für den Boden- und Wohnungsmarkt als Hauptproblem gewertet (Hengstermann; Maurer; Schindelegger 2020).



**Abb. 10** Implementierung von Zweitwohnungsverboten in deutschen Landkreisen im Grenzgebiet zu Österreich und Schweiz (Informationsdienst Reisen in Deutschland 1999), bearbeitet von Astrid Maurer

Die Abbildung 10 zeigt die deutschen Landkreise im Grenzgebiet zu Österreich und Schweiz. Seit September 2019 haben 10 Gemeinden in vier Landkreisen Zweitwohnungsverbote bereits implementiert oder über eine Implementierung nachgedacht. Recherchen haben gezeigt, dass die Größe der Gemeinde oder der Anteil der Zweitwohnungen kein Indiz dafür ist, ob ein Zweitwohnungsverbot initiiert wird. Berchtesgaden beispielsweise hat etwa 8.000 Einwohner und einen Zweitwohnungsanteil von etwa 8%. Dieser niedrige Anteil von Zweitwohnungen in einer relativ kleinen Gemeinde deutet darauf hin, dass nicht die Höhe des Zweitwohnungsanteils ausschlaggebend bei der Entscheidung gewesen sein muss, sondern auch subjektives Empfinden bzw. die Sorge über zukünftige Entwicklungen. Doch warum ist das Problembewusstsein in derart ländlich und touristisch geprägten Gebieten größer als in Großstädten? In Städten und Landkreisen sind Statistiken zu Zweitwohnungen und unterschiedlichen Leerstandsausprägungen entweder noch nicht verfügbar oder von nur eindimensionaler Betrachtungsweise. In der Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) aus dem Jahr 2014 "Aktuelle und zukünftige Entwicklung von Wohnungsleerständen in den Teilräumen Deutschlands" werden die marktaktiven Leerstände von potentiell gut vermarktbareren Wohnungen nicht berücksichtigt. Die aktuelle Studie des BBSR aus dem Jahre 2020 (BBSR 2020b) über künftige Wohnungsleerstände in Deutschland befasst sich ausführlich mit dem Thema des Wohnungsleerstandes. Trotz der Fülle an Informationen zum Leerstandsthema bleibt der Bericht überwiegend eindimensional. Die Gewichtung liegt hauptsächlich auf Leerstand im Kontext schrumpfender Regionen (BBSR 2020b: 70). Durch Abwanderung geprägte Schrumpfungsregionen, in denen das Angebot qualitativ nicht zur Nachfrage passt, weisen tendenziell ungewollte Leerstände auf. Der Bericht lässt eine Differenzierung nach verschiedenen Nachfragegruppen und den gewollten Leerständen außer Acht. Die Akteursgruppe der Eigentümer und das Wohnsegment der Zweitwohnungen werden nur am Rande erwähnt. Ein Indiz darauf, warum der gewollte Leerstand kaum thematisiert wird, findet sich nur indirekt, wenn auf die Vielzahl an Verhaltensannahmen von Eigentümern nicht vermarktbarer Immobilien hingewiesen wird, die Analysen erschweren (BBSR 2020b: 57). Zu ungewiss und schwer

vorhersehbar sind die Verwendungen von nicht vermarktbar Immobilien (Wohnungsüberhänge), ob diese renoviert oder auch dauerhaft leerstehend gelassen werden. An einer anderen Stelle werden Zweitwohnungen im Zuge der Definition wohnungsnachfragender Haushalte erwähnt, die sich erst nach Abzug von Untervermieterhaushalte und zuzüglich der Nachfrage nach Zweitwohnungen ergibt (BBSR 2020b: 58). Dies zeigt, dass Zweitwohnungen bei der Wohnungsnachfrage eine Rolle spielen, aber statistisch kaum Berücksichtigung finden. Im Bericht wird die Datenlücke jedoch nicht identifiziert und überwiegend in fehlenden aktuellen und bundesweit flächendeckenden Leerstandszahlen Forschungsbedarf gesehen (BBSR 2020b: 73). Ein letzter wichtiger Aspekt im Bericht des BBSR 2020 ist hinsichtlich wohnungspolitischer Entscheidungen zu erwähnen. In Kritik steht eine offensive Angebotspolitik in gefragten Innenstadtlagen (BBSR 2020b: 72), womit öffentliche Entscheidungsträger als relevante Akteure hervorgehoben werden. Daraus lässt sich auch hinsichtlich eines wohnungspolitischen Akteursnetzwerkes eine eher eindimensionale Betrachtungsweise vermuten.

Wie kann einerseits das Leerstandsthema in Deutschland so wenig differenziert aufgearbeitet werden, aber andererseits auf internationaler Ebene in Forschungsnetzwerken, der Presse und Forschungsberichten so kritisch diskutiert werden? Im Zuge einer Umfrage innerhalb des Forschungsnetzwerkes PLPR<sup>4</sup> und Gesprächen mit internationalen Wissenschaftlern aus diesem Netzwerk hat sich ein Meinungsbild zum gewollten Leerstand ergeben, dass sich der folgenden Tabelle 07 entnehmen lässt. Die informelle Umfrage erfolgte per Mail zu Beginn dieser Forschungsarbeit und widmete sich einer zentralen Fragestellung: „Ob das Phänomen des gewollten Leerstandes in den jeweiligen Ländern bekannt ist, wie es sich beschreiben lässt und welche lokalen Gründe für gewollten Leerstand bekannt sind. Die folgende Tabelle fasst die zentralen Aussagen zusammen:

Städte / Länder	Gewollter Leerstand
<b>Albanien</b>	Insgesamt gibt es eine Vielzahl an ungenutzten Apartments in Hochhaus-eigentumswohnungen. Zwei Haupttypen sind zu identifizieren: 1.: Zweit-wohnungen an den Küsten, die überwiegend als Ferienwohnung genutzt werden 2.: Wohneinheiten, die sich über innerstädtische Bereiche verteilen und von Emigranten gekauft werden, die andernorts wohnen, aber gerne Eigentum in Albanien besitzen möchten.

---

4 PLPR = International Academic Association on Planning, Law an Property Rights

<p><b>Australien</b></p>	<p>Insbesondere in den Großstädten, wie Sydney, ist seit einigen Jahren ein Anstieg an ausländischen Investitionen in Luxuswohneinheiten zu manifestieren, bei denen Preissteigerungen einhergehen und der gewollte Leerstand zunimmt. Vermutet wird, dass internationale Investoren eher dazu neigen ihr Eigentum gewollt leerstehend zulassen, weil ihnen nicht die Steuervorteile bei Vermietung der Wohneinheiten zukommt, wie den Einheimischen. Aber auch in stark nachgefragten Touristik Hot-Spots ist gewollter Leerstand auszumachen. Eine weitere Eigentümergruppe sind Chinesen, die aufgrund von mangelhaften Investitionsmöglichkeiten im eigenen Land in ausländisches Wohneigentum investieren. Zudem kommen finanzmarktrelevante Faktoren hinzu, wie beispielsweise Negativzinsen, die Investitionen in Immobilien begünstigen.</p> <p>In einem Bericht aus dem Jahre 2009 („Ownership, Occupancy, and Rentals: An Indicative Sample Study of Condominiums in Downtown Vancouver“) hat Andrew Yan sich unter anderem dem Ausmaß des Phänomens leerstehender Eigentumswohnungen gewidmet. Yan identifiziert das Quantifizieren und Definieren von „leeren“ Apartments als größte Herausforderung. Die Definition erfolgt nach dem monatlichen Stromverbrauch. Danach gilt ein Apartment als „leer“, wenn der Grenzwert von 75 (Kw/h) nicht überschritten wird und den Grenzwert des Minimumverbrauchs für das Betreiben eines Kühlschranks darstellt. Daraus konnte eine Leerstandsrate in Apartmenthochhäusern in Höhe von 5,5% abgeleitet werden. Spekulative Anreize und saisonale Ferienwohnungen sind zwei Gründe für den Leerstand, die im Bericht Erwähnung finden (Yan 2009: 6).</p>
<p><b>China</b></p>	<p>Zwei Ausprägungen der Leerstandsproblematik können identifiziert werden, die hinsichtlich ungerechter Bodenverteilung und der Verschwendung von Grund und Boden als extrem angesehen werden können. Einerseits gibt es sogenannte Geisterstädte und andererseits investieren Chinesen gezielt in ausländisches Wohneigentum. Vor etwa 10 Jahren begann die Entwicklung, dass Kommunalverwaltungen „neue Städte“ pflanzen, was im Zuge der im Jahr 2005 steigenden Preise für Wohnraum geschah (Gespräch mit Yitu Yang vom 8.9.2015). Die Städte hofften, so von dem wirtschaftlichen Wachstum zu profitieren und dies durch den Bau neuer Städte noch voranzutreiben. Probleme sind darin zu sehen, dass nur auf dem Papier geplant wurde, aber der Markt und seine Zusammenhänge außer Acht gelassen wurden. Die beiden bekanntesten Geisterstädte sind Ordos und Kunming. Es gibt zwei Typen der Geisterstädte: die einen entstehen aufgrund der Ausübung politischer Macht und die anderen aufgrund des Reichtums natürlicher Ressourcen. Ordos ist reich an natürlichen Ressourcen (Kohle). Allerdings wurde nicht wie erwartet investiert, und die lokale Wirtschaft konnte durch den Bau der neuen Stadt nicht entsprechend angekurbelt werden. Die Folge ist, dass die Stadt leer steht, weil die Menschen lieber in der Altstadt leben wollen. Diejenigen (oft sehr reiche Personen, die in diesen neuen Städten ihre 3. Wohnung gekauft haben), die es sich leisten können, behalten die Wohnung und warten ab, bis irgendwann vielleicht die Nachfrage und damit auch wieder die Preise steigen, um letztendlich doch an einem Wertgewinn der Wohnung zu profitieren. Zudem suchen chinesische Immobilieninvestoren verstärkt im Ausland. Dies hat verschiedene Gründe. Beispielsweise ist der Immobilienkauf in chinesischen Großstädte an die Voraussetzung gebunden, diese selbst zu nutzen (KB China Immobilien 2022). Ein anderer Grund ist zum Beispiel das wachsende Misstrauen in die eigene Wirtschaft. Eine Folge ist, dass Chinesen im eigenen Land Grenzen gesetzt werden, wie viel Geld diese in ausländische Währungen tauschen dürfen und so schließen sich oft Familienmitglieder zusammen, um Immobilien in anderen Ländern zu kaufen (Focus online 2018).</p>

<b>Israel</b>	Das Phänomen des gewollten Leerstandes ist beispielsweise in Jerusalem und Tel Aviv zu beobachten. Dort sind es meist Leerstände von religiösen Juden, die für die Ferien im September und April nahe des Stadtzentrums sein möchten. In Tel Aviv sind es eher Geschäftsleute und Kulturliebhaber, die Wohnobjekte in Meernähe bevorzugen. In den Städten wurde bereits realisiert, dass die Folgen auf die Nachbarschaftswirkung von der Konzentration leerstehender Apartments abhängt und Interventionsmaßnahmen diskutiert werden, wie beispielsweise Besteuerungen, die an die Eigentümer gewollt leerstehender Wohnungen gerichtet sind.
<b>Niederlande</b>	In einem Artikel aus dem Jahr 2015 thematisiert der Amsterdamer Bürgermeister die Entwicklung, dass reiche Chinesen und Russen Immobilien in bevorzugten Lagen aufkaufen, wobei dies noch nicht in großem Umfang erfolgt, wie beispielsweise in London (NOS (Hrsg.) 2015). Ebenso wurde auf ein Verhalten hingewiesen, das dem in der Schweiz und den übrigen Standorten nahekommt, wo Ferienwohnungen nur für kurze Zeit im Jahr genutzt werden (TU Delft).
<b>Schweiz</b>	Problematische Kurzzeitznutzungen von Ferien-Zweitwohnungen insbesondere in alpinen Tourismus-Hotspots.

**Tab. 07** Internationale Beispiele für gewollte Leerstandssituationen, eigene Darstellung

Im Rahmen eines Berichtes der United Nations wird das rein renditeorientierte und spekulative Investitionsverhalten in Wohnimmobilien dem Recht auf Wohnen gegenübergestellt. In diesem Bericht wird einleitend deutlich gemacht, dass die Finanzialisierung von Wohnraum auf strukturelle Veränderungen im Wohnsegment und auf den Finanzmärkten, sowie weltweiten Investments hinweist, wodurch Wohnraum zu einer Ware wird. Diese Entwicklungen von Kapitalinvestments in Wohnraum führt zu einer steigenden Trennung des Wohnens von seiner sozialen Funktion einen Ort zum Leben in Sicherheit und Würde bereitzustellen (Human Rights Council 2017: 3). Ebenso wird hervorgehoben, dass mittlere und untere Einkommensgruppen aufgrund der Unbezahlbarkeit in Innenstädten vom dem Erwerb von Eigentum und auch der Anmietung von Wohnraum ausgeschlossen werden (Human Rights Council 2017: 3). Der internationale Vergleich zeigt im Bericht die Tendenz, dass Länder mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten in einer Art Wettbewerb um Investoren weltweit stehen. So haben verschiedene Länder Instrumente (Steuerbegünstigungen oder andere Vorteile), mit denen Investoren angelockt werden. Wohlhabende Investoren, die für die lokale Bevölkerung den Zugang zu bezahlbaren Wohnraum erschweren oder verhindern. Es ist fraglich, ob bei Spekulationsprojekten von Großinvestoren die Wohnfunktion tatsächlich noch im Vordergrund steht. Die Wohnpreise in Top-Lagen, wie Hong Kong, London oder München sind seit 2011 um etwa 50% gestiegen (Human Rights Council 2017: 8). Als Beispiel für die Entmenschlichung von Wohnraum und dem Wandel der sozialen Funktion zum Warenwert des Wohnraums, werden Beispiele für gewollten Leerstand aufgeführt. In Melbourne (Australien) stehen 82.000 oder ein Fünftel der in Investoreneigentum befindlichen Wohneinheiten leer. Ein zweites Beispiel sind die wohlhabenden Stadtviertel Chelsea oder Kensington in London, die besonders gefragten Lagen für reiche ausländische Investoren sind, ist der Anteil an leerstehenden Einheiten zwischen 2013 und 2014 um 40% gestiegen und Häuser sind leer, während obdachlose Personen zunehmen (Human Rights Council 2017: 9, 10).

Auf statistischer und definitorischer Ebene zeigen Marktanalysen Verständnislücken auf und zeigen, dass der gewollte Leerstand noch nicht gedanklich verankert ist. Marktteilnehmer, lokale Wohnungsmarktsituationen und erste statistische Zahlen zeigen aber, dass die Situation mit gewolltem Leerstand kein Einzelfall ist und oft als problematisch beurteilt wird. So ist es naheliegend, dass auch Gedanken zu Wertentwicklungen des Bodens von gewolltem Leerstand noch Verständnislücken aufweisen und sich noch überwiegend an schrumpfenden Stadtentwicklungsprozessen orientiert. Das Behalten des Wohnraums trotz nicht Nutzen bedeutet generell, dass je mehr Rechte der Eigentümer hat, umso wertvoller wird der Grund und Boden. In Schrumpfungsregionen bringt jedoch eine leere Stadt eine umgekehrte Wertentwicklung des Bodens nach der bonczekschen Treppe und somit einen Wertverlust durch Leerstand mit sich (Davy 2006: 37, 38 / Bonczek; Ernst 1978: 76). Der Wert hat demnach nicht nur mit planungsrechtlichem Zustand zu tun. Bei gewolltem Leerstand müssten ebenso die Absichten des Eigentums eine Rolle spielen, denn in den gefragten Wohnlagen, ist der gewollte Leerstand Mittel zum Zweck der Werterhaltung und Wertsteigerung. Die Relevanz des Verhaltens der Eigentümer spiegelt sich im Bericht der United Nations unter anderem in einem Punkt wieder, wo gesagt wird, dass viele Länder vor Ehrerbietung unregulierter Märkte die Gelegenheit verpasst haben, private Investitionen in geeigneter Weise mit angemessenem Wohnraum in Einklang zu bringen (Human Rights Council 2017: 21). Dies implementiert eine Problematik, die Davy bereits 2006 in der Magdeburgstudie "Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten" als "stumme Sprache" des Bodens als Territorium anspricht und damit das Verhältnis zwischen territorialer Souveränität und privatem Eigentum meint (Davy 2006: 21). Die Frage, ob vor dem Hintergrund des ausschließlichen Ordnungsanspruchs des Staates das ausschließliche Nutzungsrecht der Eigentümer (Davy 2006: 21) in Form des gewollten Leerstandes geschützt wird, wird im folgenden Kapitel vor dem Hintergrund eigentumsrechtlicher Rahmenbedingungen näher untersucht.

---

#### **4.4 Die definitorischen Horizonte des „Gewollten Leerstandes“ – ein Zwischenfazit**

Mit der Betrachtung der unterschiedlichen definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes konnte im Kapitel 4 das Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes gefestigt werden. Die Abgrenzung zu anderen Leerstands- und Belegungssituationen im Kontext entspannter und angespannter Wohnungsmarktsituationen hat einerseits verdeutlichen können, dass in Situationen, wenn die öffentliche Hand der alleinige verantwortliche Akteur für beschränkende und lenkende Maßnahmen ist, die Beurteilung darüber, ob ein gewisser Umgang mit dem Eigentum und das leerstehen lassen von Wohnraum zu beschränken ist, eindeutig zu treffen ist. Sobald aber die Schaffung von Wohnraum und vor allem bezahlbarem Wohnraum nicht mehr von der Kommune als verantwortlicher Akteur allein umgesetzt werden kann, weil sie von privaten Marktakteuren abhängig ist, ist der Umgang mit Eigentum nicht mehr eindeutig zu beurteilen.

Die geschichtliche Entwicklung des Geschosswohnungsbaus hat sich seit jeher im Spannungsfeld von renditeorientierten und kapitalistischen Handlungsweisen von Eigentümern und Vermietern und dem gegenüber steigenden Bedarf an sozialgerechtem und bezahlbarem Wohnungsbau ereignet. Die Akteursgruppe der privaten Eigentümer, die unter Umständen die Unternutzung von Wohnraum mitverantwortet wird bislang nicht als mit verantwortlicher Akteur auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen, der die öffentliche Aufgabe der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum tatsächlich mitverantworten und umsetzen kann. Im Bewusstsein aller Akteure ist die Privatnützigkeit des Eigentums und die Umsetzung sozialer Belange als öffentliche Aufgabe schwer miteinander zu vereinen.

Auch wenn das Wohnen in Hochhausapartments in Innenstadtlagen einen positiven Image-Wandel erfährt, so bleiben die renditeorientierten und teilweise spekulativen Verhaltensmuster der Investoren und Eigentümer bestehen. Vielerorts wird mit restriktiven und lenkenden Maßnahmen versucht den negativen Folgen dieses Verhaltens entgegenzusteuern. Das Problem bleibt bestehen, dass die Gruppe der Eigentümer nach wie vor nicht als Akteur auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen wird, der aktiv mitagieren könnte und vielleicht auch sollte.

---

## 5 Gewollter Leerstand und eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen

In diesem fünften Kapitel wird auf die rechtlichen Grundlagen in Deutschland eingegangen, die maßgebend für den Eigentumsschutz und die Eigentümerbefugnisse sind. Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind für das Thema des gewollten Leerstandes von hoher Relevanz, weil die Rechtsgrundlagen aufzeigen, ob das Eigentum allein durch seine Nutzung legitimiert wird, oder ob auch das Nicht-Nutzen des Eigentums geschützt wird. Wenn das Nicht-Nutzen geschützt wird, erhebt sich die Frage, ob Restriktionsmöglichkeiten in den Rechtsgrundlagen Erwähnung finden. Dem gegenüber wird das internationale Recht gestellt, das das Recht auf Wohnen aufgreift. Hier ist die Frage wichtig, ob das internationale Recht Aspekte aufgreift, die eine wesentliche Ergänzung für die deutsche Verfassung oder auch das Sachenrecht darstellen würden, um eine bessere Handhabung der gewollten Leerstandssituation zu erlangen. Das Privateigentum hat seit jeher ein Spannungsfeld erzeugt, das sich zwischen dem gemeinschaftlichen Wohl und dem Individualinteresse bewegt. „So berichtet Seneca<sup>5</sup> in dem berühmten 90. »Brief an Lucilius<sup>6</sup>« von einer Zeit des »sorgenfreien Besitzes des gemeinsamen Reichtums«, in dem man »für den Nächsten besorgt wie für sich selbst« war. In diese »aufs glücklichste geordnete Welt« sei jedoch die Raffsucht eingebrochen. Besitzgierige Akkumulation von Eigentum

---

5 Seneca (verstorben 65 n. Chr.): römischer Philosoph, Dramatiker, Naturforscher, Politiker und Stoiker

6 Lucilius Iunior (geboren 6 n. Chr.): römischer Ritter und Briefpartner des fünf bis zehn Jahre älteren Seneca



durch einige wenige als Ursache der Armut aller anderen, [...]. Es ist bis heute die Grundlage aller Kritik am Privateigentum.“ (Rhonheimer 2021: 45) Wie kann einem Problem, das sich aus dem Umgang mit Privateigentum ergibt bodenpolitisch begegnet werden, wo doch das Privateigentum rechtlich so stark in der deutschen Verfassung verankert ist? Mit dem gewollten Leerstand wird in dieser Arbeit grundsätzlich ein »Nicht-Nutzen« eines bebauten Grundstücks verbunden. Bei der Untersuchung rechtlicher Rahmenbedingungen ist auch die Frage, ob gewollter Leerstand eine rechtswidrige Nutzung darstellt ein wichtiger Teilaspekt.

## 5.1 Eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen in Deutschland

Im Zuge der französischen Revolution ist die privatrechtliche Ordnung der Rechtsverhältnisse am Boden aufgekommen (von Nell-Breuning 1987: 14, 15). In Deutschland existieren zwei wesentliche Rechtsgrundlagen hinsichtlich des Eigentums und des Besitzes: die deutsche Verfassung und das Sachenrecht. Die deutsche Verfassung ist die maßgebende und verbindliche Rechtsgrundlage. Die Regelung aus Art. 20 Abs. 3 GG bindet den Gesetzgeber an die Inhalte des Grundgesetzes und statuiert den sogenannten »Vorrang« der Verfassung und alle anderen Normen der Rechtsordnung müssen mit dem Grundgesetz vereinbar sein (Möllers 2009: 62). Die zweite wichtige eigentumsbezogene Rechtsgrundlage ist neben der deutschen Verfassung das Sachenrecht, das im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) enthalten ist. „Das bürgerliche Recht ist Teil des Privatrechts. Es umfasst die für alle Bürger geltenden privatrechtlichen Regelungen [...].“ (Palandt 2004: 1). Um die Vorrangstellung der deutschen Verfassung zu verdeutlichen, ist zu erwähnen, dass alle Rechtsvorschriften des BGB der deutschen Verfassung unterliegen. Das Sachenrecht ist Teil des BGB.“ [...] Das Eigentum ist das umfassende Recht an einer Sache, welchem die beschränkten Rechte an Sachen gegenüberstehen“ (Wilhelm 2007: 1).

### 5.1.1 Art. 14 GG – deutsche Verfassung

- (1) *Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.*
- (2) *Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.*
- (3) *Eine Enteignung ist nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Wegen der Höhe der Entschädigung steht im Streitfalle der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten offen.*



Art. 14 GG ist der zentrale Artikel zum Eigentumsrecht im Grundgesetz und schützt das sozialpflichtige Eigentum (Davy 2006: 58; Jarass und Pieroth 2006: 345-382). Der Artikel 14 GG umfasst vier wesentliche Aspekte, die alle in Verbindung mit Berechtigungen und Verpflichtungen stehen (Davy 2006: 58): der persönliche Schutzbereich, der sachliche Schutzbereich, Schranken (inkl. Enteignung) und die Sozialpflichtigkeit. Die zentrale Fragestellung ist, ob der gewollte Leerstand durch das Grundgesetz geschützt wird.

### **Wer wird geschützt? – Persönlicher Schutzbereich**

“Träger des Eigentumsgrundrechts sind alle natürlichen und – gemäß Art. 19 Abs. 3 GG – inländische juristische Personen des Privatrechts, aber auch die nicht rechtsfähigen Personenvereinigungen (z.B. Erbengemeinschaften). Ausländische juristische Personen sind durch Art. 19 Abs. 3 GG vom Schutz des Art. 14 GG dagegen ausgeschlossen; einem Anspruch aus enteignungsgleichen und enteignendem Eingriff steht das nicht entgegen, da diese der Ebene des einfachen Rechts zugerechnet werden” (Wendt 2009: 596).

Somit sind zunächst private Kleineigentümer oder auch inländische kapitalgesellschaftliche Unternehmen hinsichtlich des Rechts auf Eigentum gleichgestellt, da auch juristische Personen über Eigentum verfügen können. Wenn wir nun aber den Blick auf die Ausgestaltung des sachlichen Schutzbereiches richten, dann fällt ein gewisser Widerspruch auf.

### **Was wird geschützt? – Sachlicher Schutzbereich**

Im Kern des sachlichen Schutzbereiches steht die Institutsgarantie für das Privateigentum. Damit ist gemeint, dass Sachbereiche, die durch das Grundgesetz geschützt werden und zum vermögensrechtlichen Bereich gehören, dem Privatrecht nicht entzogen werden dürfen. Dies aber steht in einem gewissen Widerspruch zur Erstreckung der Eigentumsgarantie auf öffentlich-rechtliche Positionen (Jarass und Pieroth 2020: 424, 425). Auch wenn das Eigentum – als Zuordnungsrecht betrachtet – dem “Wesen” des Eigentums entsprechend auch der Zuordnung von Sachen zu einer juristischen Person entsprechend angesehen werden kann, so bleiben mit Blick auf das Erbrecht Zweifel an der Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 3 GG auf Rechte nach Art. 14 Abs. 1 GG (Davy 2006: 59). In Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG besteht ein systematischer Zusammenhang zwischen Eigentum und Erbrecht (Davy 2006: 59), und das Erbrecht steht nur Menschen zu (Jarass und Pieroth 2006: 380), so dass Zweifel bestehen bleiben, ob der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz juristischer Personen tatsächlich dem »Wesen« der Eigentumsgarantie entspricht (Davy 2006: 59).

Mit der Fragestellung, ob der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz juristischer Personen tatsächlich dem »Wesen« der Eigentumsgarantie entspricht, ist ein Widerspruch verbunden, der in der Praxis zunehmend beobachtet werden kann und Davy als “immobilienwirtschaftliche Mimikry” bezeichnet (Davy 2019): “Indem kapitalgesellschaftliche Großinvestoren – häufig stillschweigend – mit menschlichen Kleineigentümern gleichgesetzt werden, wird eine »Scheinwelt« geschaffen” (Davy 2019). Diese »Scheinwelt« wurde u.a. durch das Bundesverfassungsgericht durch die fehlende Differenzierung des Eigentumsschutzes natürlicher und juristischer Personen begünstigt

(Davy 2006: S. 60). Ein letzter hier genannter Aspekt ist, dass der verfassungsrechtliche Eigentumsschutz eine freiheitssichernde Wirkung hat, doch die Grundstücke juristischer Personen stellen eher einen Teil des Anlagevermögens dar, bei dem ein besonderer Freiheitsgewinn der juristischen Personen eher nicht gegeben ist (Davy 2006: 60).

### **Schutz des Nicht-Nutzens?**

Grundsätzlich wird durch Art. 14 GG ein Recht des Eigentümers und private Freiheit durch privates Grundstückseigentum geschützt (Davy 2006: 58). Staatliche Eingriffe geschützt. Das Eigentum wird garantiert, ebenso wie das freie verfügen über das Eigentum (Wendt 2009: 604). “[...] Geschützt wird darüber hinaus das Recht, den Eigentumsgegenstand nicht zu nutzen oder nicht darüber zu verfügen (Dederer BK 245) [...]” (Jarass und Pieroth 2020: 430). Somit wird das Nicht-Nutzen des Eigentums durch das Grundgesetz geschützt. Weitergehend wird im Gesetzeskommentar ergänzt, dass ein Rauchverbot beispielsweise nicht das Eigentum an Zigaretten beeinträchtigt (Jarass und Pieroth 2020: 425). Ein Rauchverbot ist ein vom Gesetzgeber ausgesprochenes Nutzungsverbot der Zigarette. Wenn also das “Zuviel-Nutzen” des Eigentums (Zigarette) per Gesetz eingeschränkt werden kann, so ist die Frage, ob das freiwillige “Zuwenig-Nutzen” meines Eigentums rechtlich nicht ebenso zu einem “Mehr-Nutzen” ausgestaltet werden kann.

### **Schranken (inkl. Enteignung)**

“Die Eigentumsgarantie verbindet die Gewährleistung des Eigentums mit dem Auftrag an den Gesetzgeber, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2).” (Wendt 2009: 608) Die Ansprüche an eine veränderte Eigentumsordnung sind die privaten Interessen des Einzelnen als auch die der Allgemeinheit in einem ausgewogenen Verhältnis zu setzen. Die Inhalts- und Schrankenbestimmungen können durch Rechtsverordnungen oder Satzungen erfolgen. Allein in den letzten 10 Jahren sind viele Rechtsverordnungen und Satzungen in Städten erlassen worden, die gerade den Entwicklungen auf den angespannten Wohnungsmärkten entgegenwirken sollen. Die Praxis zeigt, dass Inhalts- und Schrankenbestimmungen ein gängiges Instrument sind, sofern ein problematisches Verhalten identifiziert wurde und ein entsprechendes Maß des Gemeinwohlinteresses erreicht ist. Wie beispielsweise die Zweckentfremdungssatzungen, die der Zweckentfremdung von Wohnraum durch gewerbliche Kurzzeitvermietungen Einhalt gebieten sollen. Die Möglichkeit dem gewollten Leerstand im Privateigentum mit Enteignung zu begegnen eröffnet sich nicht, da als Enteignungszweck nur das Wohl der Allgemeinheit sein darf und es schwer zu erklären ist, warum das Allgemeinwohl von der Enteignung einer nicht genutzten Privatwohnung abhängt, insbesondere wenn es noch mildere Mittel als eine Enteignung existieren. “Die Enteignung ist nicht erforderlich, wenn es zur Verwirklichung des Enteignungszwecks eine andere rechtlich und wirtschaftlich vertretbare Lösung gibt, die nicht oder weniger schwer in die betroffenen Rechte eingreift, [...]” (Wendt 2009: 636).

“Für die sozialbindende Schrankenziehung des Eigentums gemäß Art. 14 I 2, II genügt ein materielles Gesetz, also auch eine Rechtsverordnung oder Satzung. Bei ihr sind die Belange der Gemeinschaft und die eigentumsgrundrechtlich geschützten Individual-

interessen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Die Gegenstandsbeeinträchtigung des Eigentums muss geeignet, erforderlich, verhältnismäßig und damit zumutbar erscheinen" (Wendt 2009: 615).

Somit kann festgehalten werden, dass die Inhalte und begrenzenden Definitionen, die sich auf die potentielle Eindämmung des absoluten Ausschlusses – das ungenutzte Eigentum – beziehen, nicht illegal sind, solange sie dem wesentlichen Inhalt der deutschen Verfassung nicht entgegenstehen.

### **Sozialpflichtigkeit**

In Art. 14 Abs. 2 GG ist die soziale Verantwortung erwähnt, dem jegliches Eigentum unterlegen ist: »Eigentum verpflichtet«. Zudem soll der Gebrauch des Eigentums gleichzeitig dem Wohle der Allgemeinheit dienen. Dies zeigt, dass das Eigentumsrecht (Art. 14 Abs. 1 GG), das legal beschränkt werden kann, darüber hinaus weiteren Restriktionen unterlegen ist – anderen Beschränkungen, die sich auf die soziale Verantwortung beziehen. Dabei darf der Inhalt und die Beschränkungen, die in Art. 14 Abs. 1 GG genannt werden und die einen Einfluss auf den verfassungsmäßig geschützten rechtlichen Inhalt haben, nicht dem grundlegenden Gesetzesinhalt entgegenwirken. Oswald von Nell Breuning ist einer derjenigen, der bei der Ausgestaltung des Artikels – gerade in Bezug auf die Sozialpflichtigkeit einen großen Beitrag geleistet hat und sich dabei auf den § 903 BGB bezieht. Ein Zitat von Oswald von Nell-Breuning stellt genau das in den Fokus, was der Kern der Sozialpflichtigkeit ausmachen sollte. Das Verständnis dafür, dass jegliches Eigentum an Grund und Boden mit nachbarschaftlichem und regionalem Verbunden sein zu tun hat. Er nennt es "sozial verflochtenes" Eigentum und nicht "sozialpflichtiges" Eigentum (von Nell-Breuning 1987: 14). Von Nell-Breuning richtet den Blick über die rein ethische und juristische Seite hinweg zu dem tatsächlichen Sachverhalt. Jegliches Tun oder Nicht-Tun hat Auswirkung auf die direkte Nachbarschaft im Haus, im Straßenzug oder auch auf den gesamten Stadtteil. Die Bevölkerung ist durch Grund und Boden verbunden und jeder Marktteilnehmer sollte sich dieser Verantwortung bewusst sein.

Auch wenn der Boden ein unvermehrbares Gut ist, auf dessen Nutzung Eigentümer, Nichteigentümer, Staat und Gemeinschaft angewiesen sind, so wertet das Gericht es als unverhältnismäßige Beschränkung, wenn der Bodenerwerb [...] schon deshalb verhindert würde, weil er zum Zwecke der Kapitalanlage erfolgte (Wendt 2009: 620, 621). Der Bodenerwerb zum Zwecke der Kapitalanlage wird somit grundlegend geschützt. Aber weitergehend wird im Gesetzeskommentar eine soziale Funktion hervorgehoben – die der Nutzung durch Dritte. Eine am Gemeinwohl orientierte Nutzung und die Rücksichtnahme auf die Belange derjenigen, die auf die Nutzung des Eigentumsgegenstandes angewiesen sind, zeigt deutlich, wie stark die Nutzung des Grund und Bodens mit der Erfüllung sozialer Funktionen verbunden ist. Allerdings heißt es dann weiter: "Keine ausreichende Eingriffsgrundlage liefert Abs. 2. Die dort umschriebene Sozialpflichtigkeit des Eigentums gilt nicht unmittelbar, sondern bedarf der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber; der Verwaltung steht eine solche Befugnis nicht zu [...]" (Jarass und Pieroth 2020: 436, 437). Hier wird der Gesetzgeber als derjenige Akteur identifiziert,

der im Rahmen des Art. 14 Abs. 2 GG allgemeinwohlorientierte Schranken zu setzen hat. Die Gruppe der Eigentümer wird damit indirekt angesprochen. Zwar bedarf es der Ausgestaltung durch den Gesetzgeber, um Sozialpflichtigkeit geltend zu machen, doch wird mit den rechtlichen Ausgestaltungen die Inpflichtnahme Dritter (z.B. Eigentümer) bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Sozialpflichtigkeit realisiert (z.B. Mietpreisbremse, Zweckentfremdungssatzungen, Neuregelungen bei Umwandlungsvorhaben). Die Sozialpflichtigkeit des Eigentums liegt nicht allein in der Verantwortung des Gesetzgebers, sondern Art. 14 Abs. 2 GG konkretisiert das Sozialstaatsgebot (Art. 20 Abs. 1 GG) durch eine Grundpflicht des Eigentümers (Davy 2006: 67; Hömig (Hrsg.) 2013: 234).

Das Bundesverfassungsgericht sieht in Art. 14 Abs. 2 GG »eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers« als auch eine »Richtschnur für den Gesetzgeber« (Davy 2006: 67; Rittstieg 1984: 1086): "Das Grundgesetz selbst hat dem Gesetzgeber für die Bestimmung des Eigentumsinhalts im Art. 14 Abs. 2 GG einen verhältnismäßig weiten Gestaltungsbereich eingeräumt. Hiernach verpflichtet das Eigentum nicht nur, sondern sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen. Das Gebot sozialgerechter Nutzung ist aber nicht nur eine Anweisung für das konkrete Verhalten des Eigentümers, sondern in erster Linie eine Richtschnur für den Gesetzgeber, bei der Regelung des Eigentumsinhalts das Wohl der Allgemeinheit zu beachten. Es liegt hierin die Absage an eine Eigentumsordnung, in der das Individualinteresse den unbedingten Vorrang vor den Interessen der Gemeinschaft hat" (BVerfGE 21 [1967] 73 [83] – Grundstücksverkehr). Der Art. 14 Abs. 2 GG fordert vom Eigentümer nicht die Aufgabe der eigenen Interessen – wie im Zuge der Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 GG – sondern in Art. 14 Abs. 2 GG geht es um eine positive Haltung gegenüber einer Eigentumsvorstellung, in der die Vorteile eines Eigentümers für andere auch nutzbringend sind und nicht zulasten anderer erzielt werden (Davy 2006: 67).

"Das Wohl der Allgemeinheit ist insoweit gemäß Art. 14 Abs. 2 GG Orientierungspunkt, aber auch Grenze für die Beschränkung des Eigentümers" (Wendt 2009: 612, 613). In Verbindung mit Art. 14 Abs. 2 GG steht der Beschränkungsvorbehalt des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Wichtig dabei ist, dass bei all den Beschränkungen die Substanz des Eigentums erhalten werden muss. Die in Art. 14 Abs. 2 GG angesprochene Sozialpflichtigkeit kann nur im Zuge von Schrankenbestimmung des Eigentums gesetzlich hervorgebracht werden. "In diesem Sinne bilden Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG und Abs. 2 GG eine der vornehmsten Handhaben des GG zur Entfaltung der Sozialstaatlichkeit. Demgegenüber würde die Auffassung, Art. 14 Abs. 2 GG erzeuge (auch) unmittelbar Rechtspflichten des Eigentümers, dazu führen, dass in Wahrheit weniger die Pflichtenbindung als der Eigentumsgebrauch für legitimierungsbedürftig erklärt würde. Daher können etwa Hausbesetzungen und die Benutzung fremder privater Gegenstände ohne gesetzliche Ermächtigung nicht durch Art. 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden" (Wendt 2009: 612, 613). Warum durch Art. 14 Abs. 2 GG nicht auch Eigentümer angesprochen sein sollen erschließt sich mir nach wie vor nicht, denn Hausbesetzer sind nicht die Eigentümer. Die Sozialpflichtigkeit ergibt sich aus dem Eigentum – dem Eigentum der Eigentümer. Das Eigentum, das aufgrund von Gemeinwohlinteressen – beschränkt werden kann – warum nicht auch eine Beschränkung des Nicht-Nutzens?

Auf den Seiten 44 ff. geht Schrödter im Kommentar zum BauGB auf verschiedene Punkte öffentlicher Belange ein. Dabei sind lediglich zwei zu nennen, die sich mit Wohnverhältnissen und der Eigentumsbildung beschäftigen. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse beziehen sich jedoch auf gesundheitliche Aspekte, wie schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Immissionswerte für Lärm. Der zweite Punkt öffentlicher Belange beschäftigt sich mit den Wohnbedürfnissen der Bevölkerung (Eigentumsbildung). Im Fokus steht hier die Förderung der Eigentumsbildung im Wohnungswesen und die breite Eigentumsstreuung, die mit dem Erlaß der Wohnungsbaugesetze bezweckt wurde. Allerdings thematisiert die politische Zielsetzung eher die Flächenausweisung für die Errichtung von Eigenheimen (Schrödter (Hrsg.) 1992: 49). Ich empfinde es jedoch als fragwürdig, ob damit die Wohnbedürfnisse der Eigentümer gänzlich Berücksichtigung gefunden haben. Den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum zu finden, sollte ein grundlegendes Wohnbedürfnis sein. Ein Ansatzpunkt, der Grund zur Hoffnung lässt, sind die Zweckentfremdungssatzungen, die in den letzten 10 Jahren zu einem nahezu gängigen Instrument erwachsen sind. Ein Instrument, das das "unsoziale" Verhalten der Eigentümer von Wohnraum maßregelt. Gleichzeitig muss gesehen werden, dass Grundlage für diese Satzungen aus dem Grundgesetzkommentar zu entnehmen ist. Hier steht deutlich: "Das Verbot von Zweckentfremdung von Wohnraum in Gebieten mit unzureichender Wohnraumversorgung ist zulässig, aber unter Berücksichtigung der Interessen auch des Eigentümers verhältnismäßig zu handhaben; [...]" (Wendt 2009: 627). Die Zweckentfremdungssatzungen haben sich somit nicht aus der Beobachtung relevanter Marktteilnehmer ergeben, sondern es konnte auf ein bestehendes Verständnis der Gesetzestexte zurückgegriffen werden.

### 5.1.2 § 903 BGB – Sachenrecht

*Der Eigentümer einer Sache kann, soweit nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen, mit der Sache nach Belieben verfahren und andere von jeder Einwirkung ausschließen. [...]*

Das Sachenrecht ist im 3. Buch des BGB enthalten und umfasst das unbegrenzte Recht des Eigentümers mit seinem Eigentum zu tun, was man möchte und ist insbesondere das absolute Zuordnungsrecht von Sachen (Wilhelm 2021: 40) und regelt die gegenüber jedermann wirkende Güterzuordnung (Wilhelm 2021: 230; Wolf 2006: 3). Doch werden mit § 903 BGB nicht die Rechtsbeziehungen zwischen Personen und Sachen geregelt, sondern vielmehr werden andere Personen dazu verpflichtet, den Eigentümer mit seiner Sache beliebig verfahren zu dürfen, soweit seinem Verhalten nicht das Gesetz oder Rechte Dritter entgegenstehen (Davy 2006: 55). In diesem Teilkapitel steht die Frage im Vordergrund, ob die Auslegungen des § 903 BGB mehr Anhaltspunkte hinsichtlich möglicher Beschränkungen geben, die im Kontext sozialer Verantwortung stehen.

"Die Befugnisse des Eigentümers wirken im Rahmen der Beschränkungen [...] in zwei Richtungen: a) Positive Wirkung: mit der Sache nach Belieben verfahren. [...] tatsächlich durch Besitz, Benutzung/Nichtbenutzung, Veränderungen, Verbrauch oder Vernichtung" (Palandt 2004: 1381). Dieses Recht erstreckt sich auf rechtliche und auf

tatsächliche Handlungen und Unterlassungen, womit der Eigentümer also bestimmen darf, ob sein Grundstück genutzt wird oder nicht (Davy 2006: 62). Soweit die Rechte Dritter dem nicht entgegenstehen, so wird der Eigentümer durch den § 903 BGB auch dazu berechtigt, sich unvernünftig unzumutbar oder unwirtschaftlich zu verhalten (Davy 2006: 62).

*„Das Eigentumsrecht schließt auch das Recht ein, seine Sachen nicht zu gebrauchen oder zu nutzen. Der Grundsatz betrifft sowohl das Eigentumsgrundrecht als auch das zivilrechtliche Eigentum“ (Davy 2006: 62).*

Auch wenn dieses, wie auch das folgende Zitat im Kontext von Forschungen zu Städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen in Schrumpfungsräumen erfolgten, so handelt es sich auch da um gewollten Leerstand zu Zeiten, wo das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Wohnungsmarkt aus dem Gleichgewicht gekommen ist.

*„Deshalb darf der Eigentümer eine rechtmäßig errichtete, nicht auffällige und nicht verunstaltende bauliche Anlage im Grundsatz auch so lange auf seinem Grundstück stehen lassen, wie er es für gut befindet“ (Schmidt-Eichstaedt 2003: 706).*

Weitergehend wird auf Beschränkungen der Eigentümerbefugnisse eingegangen. „Die Eigentümerbefugnisse werden durch zahlreiche Vorschriften des öffentlichen Rechts beschränkt. [...] Ein Dritter kann durch ihre Nichteinhaltung in seinen Rechten verletzt werden, wenn die Norm ihn schützt (Drittschützende Normen) oder ausdrückt, dass seine Interessen im Einzelfall zu berücksichtigen sind (sog. Rücksichtnahmegebot) [...]. Drittschützende Normen müssen, wenn auch nicht als Hauptzweck, den Schutz eines hinreichend bestimmten und abgrenzbaren Kreises Einzelner beabsichtigen [...].“ (Palandt 2004: 1382) Erhebliche Bedeutung haben drittschützende Normen in verschiedenen Bereichen – Baurecht, Bauordnungsrecht, Bauplanungsrecht, Gaststättengesetz u. a., aber kein Bereich trifft das, was der gewollte Leerstand für Nachbarn oder Wohnungssuchende bedeutet. (Palandt 2004: 1382). Die permanente Wohnbevölkerung muss aufgrund von gewollt leerstehenden Apartments/Häusern mit unsteady Entwicklungen rechnen – wer wohnt im nächsten Monat dort oder bleibt es einfach leer? Welche Auswirkung hat dies auf den Verkehrswert? Erhöht sich eventuell durch den Leerstand die Einbruchquote? Zunächst ergibt sich aus dem § 903 BGB kein rechtlicher Ansatz, die Befugnisse der Eigentümer von gewollt leerstehenden Apartments zu beschränken.

„Aus dem Eigentum folgt zum einen die grundsätzlich uneingeschränkte Befugnis des Eigentümers, mit der Sache nach Belieben zu verfahren, und zum anderen sein Recht, alle anderen von jeder Einwirkung auszuschließen“ (Wilhelm 2007: 299). Im Zuge seiner Erklärungen zum Sachenrecht macht Wilhelm den Schutz des Eigentums, wie auch die Eigentumsfreiheit zum Diskussionsthema. Dabei spielen die Untersuchung der Schutzbereiche eine zentrale Rolle. Diesbezüglich sind Inhalts- und Schrankendefinitionen äußerer Beeinflussungen (Eingriff in das Eigentum) und die Frage, was zu den Duldungspflichten gehört meistgehend analysiert worden. Weitergehende Unter-

suchungen über das Verhalten der Eigentümer existieren bislang noch kaum. Aber wann wird das Allgemeinwohl oder die Rechte Dritter durch den Nicht-Nutzen von Privateigentum verletzt? Auf die Kompetenzen der Eigentümer, welche im § 903 BGB erwähnt sind, findet sich ein potentieller Einfluss in § 903 Satz 1 BGB. „Überall da, wo also vom Eigentum die Rede ist, besteht für den Eigentümer die Pflicht zu sittlich geordneter Verwendung des Eigentums.“ (Klüber 1963: 21). Klübers' Aussagen basieren auf theologischen Ansätzen, die sich überwiegend auf soziale Aspekte beziehen. Klüber trennt Eigentumsrecht vom Eigentumsgebrauch. „Die Achtung der Grenzen von Mein und Dein, die Ausschließlichkeit jedes Rechtes, die den Einbruch aus den Grenzen des eigenen Rechtsbereichs heraus in den Rechtsbereich des anderen wehrt, gehört der Verkehrsgerechtigkeit an; der sittlich geordnete Gebrauch des Eigentums durch den Eigentümer dagegen gehört nicht dieser Tugend an, sondern ist Gegenstand anderer Tugenden und kann daher, im Klagewege nicht erstritten werden“ (Klüber 1963: 25). Mit diesem Auszug zitiert Klüber aus dem *Rerum novarum* 1891<sup>7</sup>, der die unverzichtbare Voraussetzung für eine exakte Erkenntnis der Pflichten (Pflichten, die sich aus der Natur des Eigentums ergeben) in der Unterscheidung der Begriffe Eigentumsrecht und Eigentumsgebrauch sieht. Klüber sagt damit nichts Anderes, als das, was sich im

---

7 *Rerum novarum* (von Papst Leo XIII.) 1891: IN: Österreichische Kommission Iustitia et Pax Dokumentationsarchiv zur Katholischen Soziallehre (DAKS), S.9-10: „Eine wichtige und tiefgreifende Lehre verkündet die Kirche sodann über den Gebrauch des Reichtums, eine Lehre, welche von der heidnischen Weltweisheit nur dunkel geahnt wurde, die aber von der Kirche in voller Klarheit hingestellt und, was mehr ist, in lebendige praktische Übung umgesetzt wird. Sie betrifft die Pflicht der Wohltätigkeit, das Almosen. Diese Lehre hat die Unterscheidung zwischen gerechtem Besitz und gerechtem Gebrauch des Besitzes zur Voraussetzung. Das Privateigentum gründet sich, wie wir gesehen haben, auf die natürliche Ordnung, und dieses Recht zu gebrauchen, ist nicht bloß erlaubt, sondern es ist auch im gesellschaftlichen Dasein eine Notwendigkeit. „Es ist erlaubt“, so drückt der hl. Thomas es aus, „daß der Mensch Eigentum besitze, und es ist zugleich notwendig für das menschliche Leben“ (10). Fragt man nun, wie der Gebrauch des Besitzes beschaffen sein müsse, so antwortet die Kirche mit dem nämlichen heiligen Lehrer: „Der Mensch muß die äußern Dinge nicht wie ein Eigentum, sondern wie gemeinsames Gut betrachten und behandeln, insofern nämlich, als er sich zur Mitteilung derselben an Notleidende leicht verstehen soll. Darum spricht der Apostel: „Befehl den Reichen dieser Welt,... daß sie gerne geben und mitteilen“ (11). Gewiß ist niemand verpflichtet, dem eigenen notwendigen Unterhalt oder demjenigen der Familie Abbruch zu tun, um dem Nächsten beizuspringen. Es besteht nicht einmal die Verbindlichkeit, des Almosens wegen auf standesgemäße und gezielte Ausgaben zu verzichten. „Denn niemand ist“, um wieder mit St. Thomas zu sprechen, „verpflichtet, auf unangemessene Weise zu leben“ (12). Ist der Besitz jedoch größer, als es für den Unterhalt und ein standesgemäßes Auftreten nötig ist, dann trifft die Pflicht ein, vom Überflusse den notleidenden Mitbrüdern Almosen zu spenden. „Was ihr an Überfluß habet, das gebet den Armen“, heißt es im Evangelium (13). Diese Pflicht ist allerdings nicht eine Pflicht der Gerechtigkeit, den Fall der äußersten Not ausgenommen, sondern der christlichen Liebe, und darum könnte sie auch nicht auf gerichtlichem Wege erzwungen werden. Sie erhält indes eine Bekräftigung, mächtiger als die durch irdische Gesetzgeber und Richter, von seiten des ewigen Richters der Welt, der durch vielfache Aussprüche die Mildtätigkeit empfiehlt: „Es ist seliger geben, als nehmen (14), und der Gericht halten wird über Spendung und Verweigerung der Almosen an seine Armen, so als wäre sie ihm geschehen: „Was ihr einem der geringsten meiner Brüder getan habt, das habt ihr mir getan“ (15). Das Gesagte läßt sich also kurz so zusammenfassen: Wer irgend mit Gütern von Gott dem Herrn reichlicher bedacht wurde, seien es leibliche und äußere, seien es geistige Güter, der hat den Überfluß zudem Zweck erhalten, daß er ihn zu seinem eigenen wahren Besten und zum Besten der Mitmenschen wie ein Diener der göttlichen Vorsehung benütze. „Wem also Einsicht verliehen ist“, sagt der hl. Gregor der Große, „der verwende sie zu nutzbringender Unterweisung, wer Reichtum erhalten hat, sehe zu, daß er mit der Wohltätigkeit nicht säume; wer in praktischen Dingen Erfahrung und Übung besitzt, verwende sein Können zum Besten der Mitmenschen“ (16).“



Zuge der Untersuchung zur Sozialpflichtigkeit andeutet. Das sozialgerechte Verhalten von Eigentümern ist kein konkret definierbarer Rechtsbereich. Auch wenn rechtlich Möglichkeiten bestehen, das Verhalten von Eigentümern zu steuern und zu beschränken, so ist es umso schwieriger den Moment zu erkennen, ab wann das Eigentümerverhalten den Bereich der Sozialpflichtigkeit berührt und eine Inhalts- und Schrankenbestimmung erforderlich macht.

Eng verknüpft mit den Ansichten der katholischen Soziallehre sind die Ansichten von Duguit, die Herr Dr. iur. Benjamin Davy in seinem Vortrag „Bodeneigentum als soziale Funktion“ (Davy 2019) auf den Punkt bringt: „Duguit vertrat eine Eigentumstheorie, die im Gegensatz zum vorherrschenden zivilrechtlichen Paradigma stand. Eigentum sei kein Recht, lehrte er, Eigentum sei eine soziale Funktion. [...] Duguit erklärte zum kapitalistischen Eigentum: »Jeder einzelne hat gegenüber der Gesellschaft die Pflicht zur Erfüllung einer sozialen Funktion, die durch seine gesellschaftliche Stellung bestimmt wird. Wer Reichtümer besitzt vermag Leistungen zu erbringen, die weniger wohlhabende Individuen nicht erbringen können. ... Aus sozialen Gründen ist der Reiche daher verpflichtet, solche Leistungen zu erbringen, und die Gesellschaft wird ihn nur und nur in dem Umfang schützen, indem der Reiche seine soziale Funktion erfüllt« (Duguit, 1918: 133-134; [Übersetzung BD]).

Ein weiterer Blick in die katholische Soziallehre bestätigt wie eng die Eigentumsverwendung mit dem Eigentumsrecht verknüpft ist. „In jeder Situation, schon bevor er an die Grenzen seines Eigentumsrechts stößt, steht der Eigentümer unter der Forderung des Sittengesetzes“ (Klüber 1963: 26) Klüber räumt in seinen Ausführungen ein, dass ein unsozialer Eigentumsgebrauch nicht unbedingt gegen die Norm der Gerechtigkeit verstößt, aber gegen ethische Normen, wie der *temperantia*<sup>8</sup> oder der *caritas*<sup>9</sup>. Zudem verweist Klüber noch auf Alexander Horváth und einen Satz, der den Umgang von Eigentumsrecht und Eigentumsgebrauch verändern könnte. Danach fallen die Grenzen des Eigentumsrechts mit denen seines ethisch wohlgeordneten Gebrauch grundsätzlich zusammen. Horváth ist jedoch nicht bereit, die aus seiner Lehre abzuleitende Konsequenz anzuerkennen, dass unter solchen Voraussetzungen eine ethisch unerlaubte Eigentumsverwendung im Endeffekt zur Verwirkung des Eigentumsrechts führt. Nach Klüber schränkt Horváth seinen Ansatz selber ein, indem er behauptet, dass in der Konkretisierung dieses Grundsatzes praktisch nur der Fall des Überflusses in Betracht komme, der zu einer naturrechtlichen Begrenzung des Eigentumsrechts auf das Niveau des standesgemäßen Bedarfs führe (Klüber 1963: 29).

Der ausführliche Blick in die katholische Soziallehre bestätigt die bisherigen Tendenzen, dass Eigentum als eine soziale Funktion angesehen werden kann. Die Erläuterungen zu Art. 14 GG zeigen aber auch, dass – sofern Eigentum erlangt werden konnte – der Erhalt und der Schutz des Eigentums rechtlich stark verankert sind. Was andere Eigentumstheoretiker zu dieser Sichtweise sagen würden und generell was die Haltung gegenüber

---

8 *temperantia* = Mäßigung

9 *caritas* = Nächstenliebe / Wohltätigkeit



der Nicht-Nutzung von Eigentum sein könnte folgt in Kapitel 6. Besonders hervorheben möchte ich an dieser Stelle aber, dass bei der Eingrenzung einer ethisch unerlaubten Eigentumsverwendung lediglich der Fall des Überflusses als konkrete Ausgestaltung eines etwaigen Grundes der Eigentumsbeschränkung in Betracht kommt, was im Falle des Gewollten Leerstandes gegeben wäre.

Gewollter Leerstand kann neben einer ethisch unerlaubten Eigentumsverwendung auch mit einem Zitat aus dem Preußischen Allgemeinen Landrecht mit einer rechtswidrigen Nutzung in Verbindung gebracht werden. Im Ersten Teil, Achter Titel, § 34 des Preußischen Allgemeinen Landrechts lautet es:

*»So weit die Benutzung einer Sache zur Erhaltung des gemeinen Wohls erforderlich ist, kann der Staat diese Benutzung befehlen, und die Unterlassung derselben durch Strafgesetze ahnden.«*

Im BGB gibt es aber keine Ausführungen zur Benutzungspflicht auf zivilrechtlicher Ebene. Die Bauleitplanung hat die Rolle übernommen gesellschaftliche erwünschte und gebotene Nutzungen zu bestimmen. Sowohl in Flächennutzungsplänen (FNP), wie auch in Bebauungsplänen (B-Plan) werden Flächen, die oftmals zu Zwecken des gewollten Leerstandes genutzt werden, als Wohnbauflächen (FNP) oder Wohngebiete (B-Plan) dargestellt. Wohngebiete dienen dem »Wohnen« (z. B. § 3 Abs. 1 und § 4 Abs. 1 BauNVO). Doch ist es zweifelhaft, ob gewollter Leerstand zu Spekulationszwecken oder ob bei Spekulationsprojekten von Großinvestoren die Wohnfunktion noch im Vordergrund steht (vgl. Human Rights Council 2017; vgl. Kapitel 4.3 S. 38) und somit auch, ob ein rechtswidriges Verhalten vorliegt.

Gemäß dem Nassauskiesungsbeschluss wirken bei der verfassungsrechtlichen Rechtsstellung des Eigentümers bürgerliches Recht und öffentlich-rechtliche Gesetze gleichrangig zusammen. [...] Die Befugnisse, die einem Eigentümer in einem bestimmten Zeitpunkt konkret zustehen, ergibt sich aus der Zusammenschau aller in diesem Zeitpunkt geltenden, die Eigentümerstellung regelnden gesetzlichen Vorschriften. (BVerfGE 58, 300 [335-336])

Aus dem Nassauskiesungsbeschluss ergibt sich damit die bodenpolitische Konsequenz, dass sich für jedes Grundstück und dessen Nutzung sowohl aus dem Privatrecht, wie auch aus dem öffentlichen Recht ein jeweils eigenes und individuell zugeschnittenes Eigentumsrecht ergibt. Die Berechtigungen und Verpflichtungen, die mit dem Grundeigentum verbunden sind, ergeben sich aus dem Zusammenwirken privatrechtlicher und öffentlich-rechtlicher Vorschriften, die sich auf ein bestimmtes Grundstück und dessen tatsächlichen Eigenschaften, der sonstigen Beschaffenheit und der Lage des Grundstücks beziehen (vgl. § 194 BauGB). (Davy 2022: 517)

Die tatsächlichen Eigenschaften eines Grundstücks werden insbesondere durch die Grundstücksgröße und Grundstücksgestalt, die Bodenbeschaffenheit, die Umwelteinflüsse und die tatsächliche Nutzung und Nutzbarkeit bestimmt (Spannowsky;

Uechtritz (Hrsg.) 2009: 1699). Wenn nun eine Einschätzung über gewollten Leerstand und die Frage nach einer rechtmäßigen oder unrechtmäßigen Nutzung gemacht werden soll, dann zeigt sich, dass der Blick in das GG und BGB allein nicht ausreicht. Weitere Anhaltspunkte, bieten sowohl die Bauleitplanung wie auch landesspezifische Rechtsverordnungen, die regulierend auf das Nutzungsverhalten der Eigentümer einwirken können.

## 5.2 Internationales Recht

Der Einbezug des internationalen Rechts ist im Kontext der rechtlichen Rahmenbedingungen relevant, weil erst auf internationaler Ebene das Recht auf Wohnen eine Rolle spielt. Was auf Bundesebene thematisch unter das Eigentumsrecht fällt, hat auf internationaler Ebene eine höhere Priorität, was damit zusammenhängt, dass das Recht auf Wohnen und der Schutz der Wohnung mit dem Schutz der Menschenwürde verknüpft wird.



**Foto 02** Wohnen ist ein Menschenrecht (2021), Astrid Maurer

Die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR) aus dem Jahre 1948 thematisiert im Artikel 25 das Recht auf Wohnen<sup>10</sup>. Menschenrechte sind Rechte, die jede Person aufgrund der Tatsache, weil er Mensch ist, innehat. Die AEMR hat jedoch keine rechtsverbindliche Wirkung. Die Menschenrechte haben eine moralische Bedeutung, nach der

<sup>10</sup> Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (AEMR), Artikel 25 „Recht auf einen angemessenen Lebensstandard“: »1. Jeder Mensch hat Anspruch auf eine Lebenshaltung, die seine und seiner Familie Gesundheit und Wohlbefinden einschliesslich Kleidung, Wohnen, ärztlicher Betreuung und der notwendigen Leistungen der sozialen Fürsorge gewährleistet; er hat das Recht auf Sicherheit im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität, Verwitwung, Alter oder von anderweitigem Verlust seiner Unterhaltsmittel durch unverschuldete Umstände. [...]«

sich die Nationen orientieren. Den Erläuterungen zum Artikel 25 ist zu entnehmen, dass die angesprochenen Bedürfnisse einer adäquaten Lebenshaltung nahezu vollständig durch Sozialversicherungen und Krankenkassen abgedeckt werden (AEMR 1948). Für alle Bedürfnisse existieren sicherlich auch Optionen der staatlichen Fürsorge und Unterstützungen durch soziale Einrichtungen. Doch ist die Frage, was ist, wenn das Grundlegendste nicht zu finden ist – eine Wohnung.

Darüber hinaus existieren weitere Artikel im internationalen Recht, die das Recht auf Wohnen einräumen. Artikel 11 des Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR)<sup>11</sup>, Artikel 16 der Europäischen Sozialcharta vom 16. Dezember 1966<sup>12</sup> sowie Artikel 31 der revidierten Europäischen Sozialcharta<sup>13</sup>. Auffällig ist die unterschiedliche Gewichtung zum Thema Wohnen in den unterschiedlichen Rechten und Gesetzen. In einigen Rechten und Gesetzen geht es um das Wohnen und in anderen um den Schutz der Wohnung. Das Bundesverfassungsgericht hat gesagt: Der Schutz der Menschenwürde wird auch in dem Grundrecht aus Art. 13 Abs. 1 GG konkretisiert. Die Unverletzlichkeit der Wohnung hat einen engen Bezug zur Menschenwürde und steht zugleich im nahen Zusammenhang mit dem verfassungsrechtlichen Gebot unbedingter Achtung einer Sphäre des Bürgers für eine ausschließlich private – eine »höchstpersönliche« – Entfaltung. „Dem Einzelnen soll das Recht, in Ruhe gelassen zu werden, gerade in seinen Wohnräumen gesichert sein (BVerfGE 75 [1987] 318 [328] – Sachverständiger; BVerfGE 51 [1979] 97 [110] – Zwangsvollstreckung). „Die Privatwohnung ist als »letztes Refugium« ein Mittel zur Wahrung der Menschenwürde. Dies verlangt zwar nicht einen absoluten Schutz der Räume der Privatwohnung, wohl aber absoluten Schutz des Verhaltens in diesen Räumen, soweit es sich als individuelle Entfaltung im Kernbereich privater Lebensgestaltung darstellt“ (BVerfG 2004).

Bei näherer Betrachtung der internationalen, rechtlichen Rahmenbedingungen können durchaus Anhaltspunkte gesehen werden, die den Schutz der individuellen

---

11 Internationale Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (ICESCR) 1966, Artikel 11 Abs.1 „Recht auf angemessenen Lebensstandard“: »Die Vertragsstaaten erkennen das Recht eines jeden auf einen angemessenen Lebensstandard für sich und seine Familie an, einschließlich ausreichender Ernährung, Bekleidung und Unterbringung, sowie auf eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen. Die Vertragsstaaten unternehmen geeignete Schritte, um die Verwirklichung dieses Rechts zu gewährleisten, und erkennen zu diesem Zweck die entscheidende Bedeutung einer internationalen, auf freier Zustimmung beruhenden Zusammenarbeit an« (UN-Sozialpakt 1966).

12 Europäische Sozialcharta 1961, Artikel 16 „Das Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz“: »Um die erforderlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Familie als einer Grundeinheit der Gesellschaft zu schaffen, verpflichten sich die Vertragsparteien, den wirtschaftlichen, gesetzlichen und sozialen Schutz des Familienlebens zu fördern, insbesondere durch Sozial- und Familienleistungen, steuerliche Maßnahmen, Förderung des Baues familiengerechter Wohnungen, Hilfen für junge Eheleute und andere geeignete Mittel jeglicher Art« (Europäische Sozialcharta 1961).

13 Revidierte Europäische Sozialcharta (RESC) 1996, Artikel 31 „Das Recht auf Wohnung“: »Um die wirksame Ausübung des Rechts auf Wohnung zu gewährleisten, verpflichten sich die Vertragsparteien, Maßnahmen zu ergreifen, die darauf gerichtet sind: 1. den Zugang zu Wohnraum mit ausreichendem Standard zu fördern; 2. der Obdachlosigkeit vorzubeugen und sie mit dem Ziel der schrittweisen Beseitigung abzubauen; 3. die Wohnkosten für Personen, die nicht über ausreichend Mittel verfügen, so zu gestalten, daß sie tragbar sind« (Europäische Sozialcharta 1961 (revidiert)).

Entfaltung in einer Zweit- oder Drittwohnung in Frage stellen. Das Nicht-Nutzen einer Zweit- oder Drittwohnung stellt nicht den Kernbereich privater Lebensgestaltung dar, weil es einfach nicht der Hauptwohnsitz ist. Prantl stellt die Frage auf: „Was hilft das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung, wenn man keine findet?“ (Prantl 2019: 55) Mietervereine haben eine lange Geschichte und haben bereits damals versucht das zu erreichen, was in der Weimarer Verfassung versprochen wurde: „Jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsstätte“ (Artikel 155 Weimarer Verfassung vom 11. August 1919) (Prantl 2019: 55). Bei dem Blick auf das internationale Recht in Verbindung mit den Ausführungen zum Grundrecht aus Art. 13 Abs. 1 GG zeigt sich, dass die Wohnung und das Wohnen darin als zentraler Bereich der Lebensgestaltung geschützt werden. Im Umkehrschluss könnten Annahmen getroffen werden, dass der Gewollte Leerstand an Wohnraum eben keine Gestaltung des zentralen Lebensbereiches ist und sich somit aus dem Schutzbereich lossagt.

### 5.3 Gewollter Leerstand und eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen – ein Fazit

Der Wunsch der Menschen in wachsenden Stadtzentren zu leben existiert im dritten und vierten Jahrhundert in Rom, genauso wie im 21. Jahrhundert in New York. Nur die Rahmenbedingungen haben sich verändert. Heutzutage erreichst du den besten Luxusstandard auf dem obersten Geschoss. In der Vergangenheit war der sicherste Ort zu leben das Erdgeschoss, das manchmal sogar über sanitäre Einrichtungen verfügte. Historisch, stadt-anthroposophisch verbunden mit ökonomischen, wie auch industriellen Veränderungen zeigt sich ebenso in dem kreativen Bereich – der Kunst und der Lyrik, dass die Wahrnehmung der Stadtentwicklungen eng mit der Dichte an Menschen und Gebäuden sowie der Not die Bedürfnisse des Wohnens und Arbeitens zu befriedigen, verbunden sind.

Die zentrale Forschungsfrage in Kapitel 5 ist die, ob gewollter Leerstand in den ausgewählten Rechtsgrundlagen geschützt wird? Und die Antwort lautet: ja. Rein rechtlich ist auch die Nichtnutzung meines Grundstücks rechtlich durch das GG und BGB geschützt. Doch gehen mit Rechten auch Pflichten einher und genau dort liegt der Ansatzpunkt, der das Verständnis für gewollten Leerstand und den Umgang damit, erschwert.

„Eigentum berechtigt und verpflichtet – doch nicht immer gehen die Ausübung der Rechte und Pflichten Hand in Hand. Oftmals bedarf es Gesetze, Regelungen und Verordnungen, um Eigentümer in ihren Rechten zu beschränken oder die Pflichten einzufordern bzw. verfügungsrechtliche Arrangements zu verändern“ (Davy 1999: 111). Das Zitat zeigt drei wesentliche Aspekte, die sich in diesem fünften Kapitel bestätigt haben: 1. Eigentum verbindet Rechte und Pflichten 2. Die Ausübung von Rechten und Pflichten sollte sich ergänzen. 3. Es bedarf oftmals Gesetze, Regelungen und Verordnungen, um Rechte zu beschränken oder Pflichten einzufordern. Zudem haben die Ausführungen

von Davy zum Nassauskiesungsbeschluss gezeigt, dass es nicht das einheitliche und inhaltlich stets gleiche Grundeigentum gibt, sondern immer das Bündel an privatrechtlichen, öffentlich-rechtlichen und landesrechtlichen Vorschriften zusammenbetrachtet werden müssen. Bei der Entwicklung von Lösungsinstrumenten sollte der Blick in die Vergangenheit Mut machen, denn man sollte sich kurz einmal vor Augen halten, dass das eigentumsrechtlich verbindliche Privateigentum an Grund und Boden noch gar nicht so lange existiert und schon gar nicht an unbebauten Grundstücken. “[...] noch im 18. Jahrhundert haben sich die brandenburgisch-preußischen Herrscher durchaus als befugt erachtet, demjenigen, der eine Baulücke nicht bebaute, das Grundstück zu entziehen – nicht nach Art. 14 GG gegen Entschädigung, sondern ohne alle Weiterungen, um es einem Bauwilligen zu geben, damit er es bebaute und die Straßenfront in Ordnung brachte.” (von Nell-Breuning 1987: 13) Das heißt also, dass ohne jede Entschädigung enteignet wurde. Heutzutage wäre dies unvorstellbar. Gleichzeitig sollte gerade diese Tatsache Mut zum kreativen Denken bei Lösungsfindungen machen. Es zeigt, dass nichts bleibt, wie es ist – selbst Rechtsgrundlagen und die praktische Umsetzung von Rechtsgrundlagen sowie der Umgang mit bodenpolitischen Instrumenten.

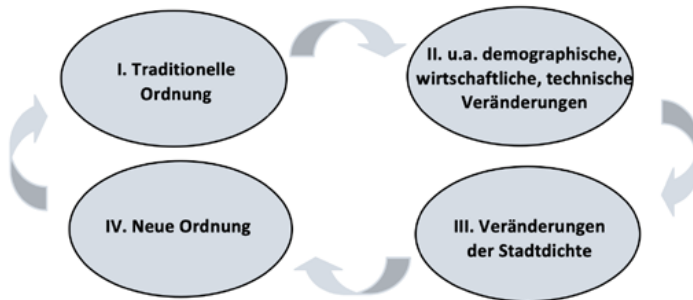
„In jeder Lage, in der Bodennutzung als ineffizient empfunden wird, sollte nach möglichen Veränderungen institutioneller Eigentumsarrangements, nicht bloß nach schärferen Staatsinterventionen gesucht werden“ (Davy 2006: 121). Auch dieses Zitat stellt ein weiteres wesentliches Merkmal heraus – und zwar das Empfinden einer ineffizienten Bodennutzung, was gewollter Leerstand an Wohnraum darstellt.

Ein identifiziertes Umsetzungsproblem im persönlichen und sachlichen Schutzbereich des Art. 14 GG spiegelt in der Realität eine Problematik wieder, die nicht so einfach zu beschreiben, zu analysieren und zu lösen ist, da kein einheitliches Verständnis für dieses Problem existiert und teilweise nicht einmal als Problem angesehen wird. Es ist nicht eindeutig erkennbar, welche Rechte verletzt werden und von wem welche Pflichten einzufordern sind. Es hat sich zunehmend ein Verständnisproblem entwickelt. Mit diesen Herausforderungen sehen sich viele Städte und Länder konfrontiert, wenn es heißt, dem gewollten Leerstand von Zweitwohnungen in Top-Lagen zu begegnen. Einige Städte und Länder haben mit Gesetzen, Verordnungen oder Satzungen reagiert und versuchen so dem gewollten Leerstand in Top-Lagen entgegen zu wirken. Oftmals werden die Eigentümer auch mit erlassenen Satzungen, Gesetzen o.ä. direkt angesprochen und in ihrem Handeln eingeschränkt. Doch wenn man auf die stadtplanerische Praxis oder die bodenpolitische Debatte blickt, so wird dem Eigentümer noch zu selten eine aktive Rolle im Rahmen der Bodenpolitik zugesprochen (BMI 2018).

Der Blick in die grundlegenden Rechtsvorschriften (GG, BGB), aber auch der Blick in Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes, in Gesetzeskommentare, in Landesrechtsverordnungen und der Einbezug des internationalen Rechts zeigt, dass ein allgemeingültiges und immer gleiches Grundeigentum nicht existiert. Auch wenn ein grundlegendes Eigentumsrecht an einem Grundstück mit gewolltem Leerstand durch Grundgesetz besteht und geschützt ist, so kann gleichzeitig eine planungswidrige Nutzung damit verbunden sein, die im Zweifel nicht schützenswert ist.

## 6 Eigentumstheorien und gewollter Leerstand – 10 Stimmen und ihre Meinung über gewollt leerstehendes Eigentum

Im Mittelpunkt des sechsten Kapitels dieser Arbeit stehen unterschiedliche Sichtweisen von Eigentumstheorien. Grundgedanke ist es, dass aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Eigentumstheoretiker der Nicht-Nutzen von Grund und Boden erörtert werden soll. Diverse Eigentumstheoretiker haben sich historisch betrachtet schon lange mit den unterschiedlichen Aspekten der sozialen Frage beschäftigt und wie Lösungen hinsichtlich der Gleichheit, des Gemeinwohls und der Umverteilung erreicht werden können. Auch bei den hier gewählten Beispielen von Eigentumstheoretikern spielt die soziale Frage eine zentrale Rolle und dies seit mindestens dem 17. Jahrhundert. Bei Betrachtung der geschichtlichen Abläufe zeigt sich, dass der Wandel, der u. a. durch die Agrarrevolution<sup>14</sup> im 18. Jahrhundert ausgelöst wurde, einen Stadtentwicklungszyklus widerspiegelt, der sich immer wiederholt:



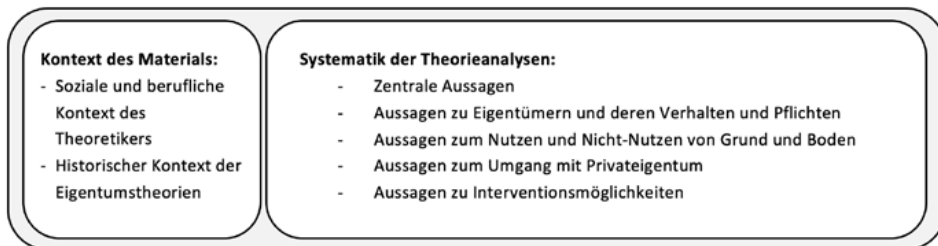
**Abb. 11** Kreislauf eines Stadtentwicklungszyklus, eigene Darstellung

Gerade im letzten Punkt – der neuen Ordnung – bedarf es städtebaulicher Anpassungen und bodenpolitischer Entscheidungen, was einen stetigen Wandel mit immer neuen Herausforderungen bei der Entwicklung innovativer Lösungsinstrumente implementiert. Aufgrund von zeitlich wiederkehrender ähnlicher Entwicklungen und Veränderungen ist es interessant die Blickwinkel von Theoretikern zu berücksichtigen, die sich in verschiedenen zeitlichen Epochen mit Theorien und Abhandlungen zu Themen, wie beispielsweise Eigentum und dessen Verteilung, zu Eigentum und Effizienz, zu Gesellschaftsverträgen und Produktivität des Bodens beschäftigt haben. Die Übersicht von Andreas Hengstermann (Hengstermann 2018: 48-50) soll veranschaulichen, wie groß die Auswahl von Theoretikern ist, wenn die Tabelle selbst nur einen Ausschnitt widerspiegelt. In dieser Arbeit ist eine Auswahl von zehn Theoretikern getroffen worden, die alle eigentumstheoretische und bodenpolitische Sichtweisen in

<sup>14</sup> Verteilungsproblem im Zuge der Agrarrevolution des 18. Jahrhunderts: Großgrundbesitzer, die über Privateigentum verfügten, konnten durch den technischen Fortschritt hohe Produktivitätssteigerungen erzielen, was in Konkurrenz zu den Kleinbauern und deren Privateigentum stand.



ihren Ansätzen vertreten. In verschiedenen Theorieansätzen lässt sich die Legitimation des Eigentums aus dem Nutzen des Bodens ableiten. Zentrale Fragestellung in Kapitel 6 ist die, ob in den theoretischen Ausführungen die Legitimation im Umkehrschluss aufgehoben wird, wenn der Boden eben nicht genutzt wird? In dem folgenden Kapitel 6 werden die verschiedenen Sichtweisen der Theoretiker aufgezeigt und im zentralen Kern dahingehend analysiert, ob und inwieweit das Nutzen beziehungsweise das Nicht-Nutzen – also der Leerstand – von Eigentum zum Thema der jeweiligen Theorieansätze gemacht werden. Der genaue Aufbau der einzelnen Theorieansätze ist der folgenden Abbildung zu entnehmen:



**Abb. 12** Analyseaufbau der jeweiligen Eigentumstheorien in Kapitel 6.1, eigene Darstellung

Die einzelnen Theorien werden nach vier Gesichtspunkten (zentrale Aussagen, Aussagen zum Eigentümer und deren Verhalten und Pflichten, Aussagen zum Nutzen und Nicht-Nutzen von Grund und Boden – dem Umgang mit Eigentum – und Aussagen zu Interventionsmöglichkeiten) im Kontext historischer Gegebenheiten hin analysiert. Das folgende Kapitel 6.2 greift die Analyseergebnisse hinsichtlich der Aussagen zu gewolltem Leerstand in den jeweiligen Theorien auf und fasst diese zusammen. Das Kapitel 6 schließt mit einem Zwischenfazit “Umgang mit Eigentum und gewollter Leerstand in den Eigentumstheorien” ab (Kapitel 6.3). Die hier gewählte Auswahl von Theorien und Personen kann nur teilweise einen Eindruck von dem thematischen Spektrum geben, welches der Themenbereich des gewollten Leerstandes mit sich bringt. Außerdem kann ein Überschneiden der Theorieansätze in gewissen Aspekten nicht gänzlich verhindert werden, da sie zeitlich und inhaltlich eng verknüpft sind. Bei der Auswahl ist darauf geachtet worden, dass es Theoretiker sind, die mit ihren Lebenswerken und Denkweisen Meilensteine in der Geschichte gesetzt haben, und es sollte ein Querschnitt vielfältiger Ansätze und Sichtweisen erreicht werden, um ein möglichst breit gefächertes Meinungsbild hinsichtlich des Nicht-Nutzens von Grund und Boden und des Privateigentums erhalten zu können. Alle gewählten Theoretiker haben eine klar erkennbare Grundhaltung – einerseits tendenziell Pro oder Contra Privateigentum – weshalb im Folgenden die Theoretiker entsprechend dieser Grundhaltung unterteilt werden.

Die wissenschaftliche Eigenleistung in dem Kapitel 6 ist die, dass die verschiedenen Theorien hinsichtlich des Nutzens und Nicht-Nutzens von Grund und Boden und des Umgangs mit Privateigentum gefiltert werden, was in dieser Form noch nicht existiert. Auch der Ansatz, aus den Blickwinkeln der jeweiligen Theoretiker Aussagen dazu zu treffen, die deren Haltung gegenüber dem freiwilligen Nicht-Nutzen von Grund und Boden

verdeutlichen (Kapitel 6.3 und 6.4) und weitergehend im Teil B im Zuge der Fallstudie die Situation mit gewolltem Leerstand am Beispiel von Berlin beurteilen würden (Kapitel 7.3) sind wesentliche Eigenleistungsanteile, ebenso wie die tabellarischen Zusammenfassungen wesentlicher Kernaussagen.



**Foto 03** Hochpreisiges Wohnen East-Side in Berlin (2021), Astrid Maurer



**Foto 04** Ehemaliges Kreativ-Areal in Berlin (2021), Astrid Maurer

Die beiden Fotos stehen symbolisch für den Umgang mit Eigentum und die unterschiedlichen Funktionen von Eigentum. Links im Bild ein Luxus-Wohnobjekt im aktuell sehr nachgefragten Bereich East-Side in Berlin und rechts zu sehen ein Grundstück, bei dem das Plakat die zukünftigen Nachbarn auf die bislang kulturelle und soziale Funktion dieses Gebiets hinweist. Die im Folgenden untersuchten Ansichten von zehn ausgesuchten Eigentumstheoretikern umfassen sowohl befürwortende wie auch ablehnende Haltungen gegenüber dem Eigentum, sind grundlegend an ökonomische Prinzipien angelehnt oder befürworten auch das Wachstum von Reichtum. Die individuelle Freiheit ist für einige entscheidend, um sozialen Wohlstand und wirtschaftliches Wachstum zu erreichen. Auch wenn die untersuchten Theoretiker unterschiedliche fachliche Hintergründe aufweisen – Architektur, Rechtswissenschaft, Stadtplanung, Wirtschaft oder auch Soziologie – so verbindet einige von ihnen die Überzeugung, dass die ungleiche Verteilung von privatem Eigentum nicht gerecht sei. Im Rahmen einer jeweiligen Zusammenfassung ihrer Ansichten und was Privateigentum für das Gleichgewicht des Stadtlebens bedeutet, wird eruiert, ob und inwieweit Gedanken zum Nicht-Nutzen von Eigentum – von Grund und Boden – enthalten sind. Jeder der zehn Personen spiegelt die Zeit wieder, in der er gelebt hat – mit all den positiven Effekten, wie auch Widrigkeiten, die diese Epochen prägten. Das 17. bis 20. Jahrhundert hat mit seinen unterschiedlichen Entwicklungen das Privateigentum gefestigt. Inwieweit greifen



die Theoretiker in ihren Ausführungen das Nutzen oder eben auch das Nicht-Nutzen des Grund und Bodens auf?

---

## **6.1 Eigentumstheorien und der Umgang mit Eigentum – Pro Eigentum**

### **6.1.1 Friedrich August von Hayek (1899-1992)**

Friedrich August von Hayek ist 1899 in Wien geboren, wuchs zu einem Ökonomen und Sozialphilosophen heran und war ein bedeutender Vertreter der österreichischen Schule der Nationalökonomie. Zudem zählen seine Werke zu wichtigen Beiträgen des Liberalismus und Neoliberalismus. Eines seiner prägnantesten Werke ist „Die Verfassung der Freiheit“ (1960). In diesem Werk wird die individuelle Freiheit als Motor für das Voranschreiten des allgemeinen Wohlstandes gesehen. Hayek stimmt der Ansicht zu, dass indem die Reichen neue Lebensstile eröffnen, die für andere noch nicht zugänglich sind, den Armen ein Fortschritt eröffnet wird, der sonst nicht möglich gewesen wäre (von Hayek 1971 [1960]: 56). Den Beschwerden, dass teilweise einzelnen Personen willkürlich Privilegien zugesprochen werden bringt Hayek entgegen, dass dies auf falschen Vorstellungen beruht, dass die Reicheren was in Anspruch nehmen, was ansonsten den Übrigen zur Verfügung stehen würde. Aus einer gleichverteilten Einkommenspyramide, in der unterschiedliche Einkommensklassen Berücksichtigung finden, ist dies nicht ableitbar (von Hayek 1971 [1960]: 57). Die Massen befürchten durch die Reichen etwas weggenommen zu bekommen, das sonst sie bekämen und dies als Recht ansehen – doch es existiert kein Grund zur Annahme, dass der Wohlstand einiger Wenige überhaupt bestehen würde, wenn sie diesen nicht haben dürften (von Hayek 1971 [1960]: 157). Er stellt eine freie Gesellschaft als nach-ahmungswürdig hin, wonach sich eine sozialistische Gesellschaft orientieren müsste (von Hayek 1971 [1960]: 56). Seine grundlegende Einstellung beruht auf sozialistischen Grundgedanken und betrachtet die Gleichheit und Freiheit als sich gegenseitig ausschließend. Für Hayek ist Eigentum die einzige Lösung des Problems, individuelle Freiheit mit der Vermeidung von Konflikten zu vereinbaren (von Hayek 1971 [1960]: 169 ff.).

Aus dem freien Handeln der Individuen schlussfolgert Hayek ein gewisses Verantwortungsbewusstsein, denn wer frei handelt, muss auch für die Folgen des Handelns verantwortlich gemacht werden. All die Vorstellungen gegenüber dem Funktionieren der sozialen Ordnung und wie die relative Stellung der einzelnen Individuen zueinander beurteilt wird, ist eng mit der Vorstellung von Verantwortlichkeit verbunden. Das Verantwortungsbewusstsein wird von Hayek als eine grundlegende moralische Pflicht des Menschen angesehen (von Hayek 1971 [1960]: 95). Moralische Pflichten, die bei den Ansätzen von Mill (vgl. Kapitel 6.1.7) eine gewichtige Rolle einnehmen. Hayek sieht das Verantwortungsbewusstsein im Zuge der Großstadtentwicklung aber zerstört. Die Bewohner der Großstadt sind nicht mehr das Mitglied einer kleinen Gemeinschaft, dessen Mitglieder lokale Situationen und Probleme in seiner Gänze fassen können. Die Anonymität der Großstadt lässt als Folge des Verschwindens kleinerer Interessens-

gemeinschaften den Wunsch nach Schutz und Sicherheit seitens der unpersönlichen Macht des Staates wachsen. (von Hayek 1971 [1960]: 103) Aber wie kann der unpersönliche Staat die Verschiedenheit seiner Bewohner berücksichtigen? Die Gleichheit vor dem Gesetz und materielle Gleichheit sind nach Hayek zwei unterschiedliche Dinge und schließen sich sogar gegeneinander aus. „Die Gleichheit vor dem Gesetz, die die Freiheit fordert, führt zu materieller Ungleichheit“ (von Hayek 1971 [1960]: 107). Wenn dieser Gedanke fortgesetzt wird, stellt sich nunmehr die Frage, wie lange die Entwicklung der Ungleichheit von den einzelnen Gesellschaftsmitgliedern ohne mahnende Worte oder Beschwerden hingenommen wird. Dazu trifft Hayek zwar keine direkte Antwort, aber er zeigt auf, dass besonders das verschwenderische Verhalten der »Müßig-Reichen« (Unabhängigkeit, die der Wohlstand verleiht, wird für nicht rein wirtschaftliche Zwecke genutzt) und dessen größere Aufmerksamkeit als verwerflich gesehen wird. Hayek gibt aber direkt im Anschluss zu bedenken, dass trotz der ablehnenden Einstellung derartigem verschwenderischen Verhaltens gegenüber, zu bedenken sei, dass gerade diese Maßlosigkeit allgemein nützliche Ergebnisse hervorbringen könnte (von Hayek 1971 [1960]: 155, 156). Damit implementiert Hayek eine durchaus positive Haltung gegenüber verschwenderischen Verhaltensweisen. Unter welchen Gesichtspunkten ist aber ein Eingreifen, ein Aufstellen von Regeln oder sogar staatliche Zwangsmaßnahmen notwendig? Auch John Stuart Mill (vgl. Kapitel 6.1.7) hat Versuche unternommen, den privaten Bereich, der vor Zwang geschützt sein soll, zu definieren, doch die Unterscheidung der Handlungen, die nur auf die handelnde Person bezogen waren und solchen, die auch auf andere einwirken, war zu unkonkret (von Hayek 1971 [1960]: 174). Diese Ungenauigkeit zeigt auf, dass die Handlungen, der handelnden Person selbst nicht thematisiert wurden. Hinsichtlich der Durchsetzung von Zwangsmaßnahmen im privaten Bereich einer freien Gesellschaft sei zu erwähnen, dass diese nicht durchgeführt werden dürfen. Die Moral von Handlungen sollte im privaten Bereich nicht Gegenstand staatlicher Zwangsmaßnahmen sein und die bloße Tatsache, dass gewisse Verhaltensweisen als störend empfunden werden, reicht als Grund eines Verbotes nicht aus. Allein die Aufstellung von Regeln im öffentlichen Raum wird von Hayek als notwendig gesehen. Doch der Druck durch die allgemeine Meinung, der durch eine missbilligende Haltung entsteht, hat durchaus eine Relevanz in der freien Gesellschaft. Diese Moralregeln haben sicherlich eine weniger bindende Kraft als Gesetze, haben aber eine wichtige oder sogar unentbehrliche Rolle zu erfüllen (von Hayek 1971 [1960]: 175, 176). Die gesellschaftlichen Normen des persönlichen Verhaltens stellen jedoch keine Beeinträchtigung der persönlichen Freiheit dar, sondern tragen zu einem gewissen Maße zur Gleichheit des Verhaltens bei (von Hayek 1971 [1960]: 177).

Neben moralischen Verhaltensregeln und staatlichen Zwangsmaßnahmen nehmen Gesetze – dessen vielfältige Gestaltung aktueller denn je ist – einen großen Teil der Steuerungsmaßnahmen gesellschaftlichen Handelns dar. In einem Kapitel, indem Hayek auf die Herrschaft des Gesetzes eingeht – nutzt er ein Zitat von John Locke (vgl. Kapitel 6.1.5), um das Gesetz in den Kontext des Freiheitsaspektes zu setzen:

*„Es ist nicht das Ziel des Gesetzes, die Freiheit abzuschaffen oder einzuschränken, sondern sie zu erhalten und zu erweitern. [...] eine Freiheit, innerhalb der erlaubten Grenzen jener Gesetze, denen er untersteht, über seine Person, seine Handlungsweise, seinen Besitz und sein gesamtes Eigentum zu verfügen und damit zu tun, was ihm gefällt, ohne dabei dem eigenmächtigen Willen eines anderen unterworfen zu sein“*  
(von Hayek 1971 [1960]: 195).

Nach Hayek genügt es nicht, dass das Gesetz den Grundsatz des Privateigentums anerkennt, um den Markt und den Wettbewerb zu erhalten, sondern es hängt von der genauen Definition des Eigentumsrechts ab (von Hayek 1944: 39). All seine Gedanken zur freiheitlichen Ausgestaltung des alltäglichen Lebens und der Restriktionsmöglichkeiten (moralische Regeln, Gesetze u.ä.) wendet Hayek auch auf das Wohnwesen und die Stadtplanung an. Der Aspekt der Dichte des städtischen Lebens hat Auswirkung auf die Auslegung der einfachen Trennung der Eigentumsrechte. Nach Hayek gilt nur im beschränktem Maße, dass, was ein Besitzer mit seinem Eigentum macht, nur ihn und niemand anderen berührt und die Nützlichkeit von Eigentum in der Stadt zum Teil davon abhängt, wie Nachbargrundstücke genutzt werden (von Hayek 1971 [1960]: 427). Hayek werden die Beziehungen zwischen Personen durch das Eigentum geregelt und entspricht dem modernen Property-rights Ansatz (ORDO 2004: 129), wonach Property-rights wie folgt definiert werden:

*„Property rights are understood as the sanctioned behavioral relations among men that arise from the existence of goods and pertain to their use. These relations specify the norms of behaviour with respect to goods that each and every person must observe in his daily interactions with other persons or bear the cost of nonobservance“*  
(Furubotn, Pejovich: 1974: 3).

Daraus kann geschlussfolgert werden, dass Hayek – wie auch Furubotn und Pejovich – einen besonderen Blickwinkel auf das verdichtete Stadtleben und dessen Problemstellungen lenken. Probleme, dessen Lösungsansätze innovativ außerhalb der Grenzen allgemeiner Formeln für Privateigentum gedacht werden müssen. Warum gerade dies eine große Herausforderung für Regierungen darstellt, verdeutlicht Hayek mit seiner kritischen Reflexion auf bisherige Lösungsansätzen. Er nennt es eine »ziellose Art«, mit der Regierungen versucht haben, Probleme zu lösen. Hayek erklärt es mit der anscheinend fehlenden Vorstellung von den Kräften, die die Entwicklung der Städte bestimmen und er sieht teilweise Verschlimmerungen von Situationen, wo Maßnahmen zur Problembekämpfung angewandt wurden (von Hayek 1971 [1960]: 428). Im Umkehrschluss setzt die Entwicklung eines effektiven Lösungsansatzes gute Kenntnisse des Problems, des Marktes, seiner Akteure und der Zusammenhänge voraus. Im weiteren Verlauf seiner Ausführungen lenkt Hayek den Blick auf eine Maßnahme, die als Mittel eines vorübergehenden Notstandes entwickelt, zu einem dauerhaft implementierten Instrument auf dem Wohnungsmarkt geworden ist – der Mietbeschränkung.

Die Mietzinsbeschränkung und damit Festsetzung einer Höchstgrenze für Mietzinsen für Wohnungen, was bis heute ein vielerorts angewandtes Instrument ist, wird von

Hayek sehr kritisch beurteilt. Ursprünglich eingeführt, um während des ersten Weltkrieges Mietzinsen nicht steigen zu lassen, wurde sie über Jahrzehnte beibehalten und hat zu Mietzinsniveaus geführt, die weit unter dem Niveau liegen, die ein freier Markt hervorgebracht hätte. Hayek geht sogar so weit und setzt die Mietzinsbeschränkung mit einer Enteignung der Hauseigentümer gleich (von Hayek 1971 [1960]: 429). Hayek hebt die Mietzinsbeschränkung als die Maßnahme hervor, die mehr als andere Maßnahmen, das Übel, die sie bekämpfen sollte, verschlimmert hat. Er benennt folgende Entwicklungen als besonders negativ: Verwaltungsbehörden erhielten willkürliche Macht über die Beweglichkeit der Menschen, Schwächung des Respektes vor dem Eigentum und das persönliche Verantwortungsbewusstsein und daraus folgenden Verfall der Wohnverhältnisse. Doch die markanteste Folge einer Mietzinsfestsetzung unterhalb des Marktpreisniveaus beschreibt Hayek mit der unvermeidlichen Dauererscheinung einer Wohnungsknappheit. Die Zuweisungen von Wohnungen war nicht mehr bedürfnis- oder bedarfsentsprechend. Mietwohnungen wurden ererbt, doch viele Menschen erhielten keine Wohnung oder nur durch amtliche Begünstigung, nicht vorhandenen Kapitalaufwendungen oder durch anderweitige – oft illegale – Mittel. Und die Hauseigentümer verloren parallel das Interesse an weiteren Investitionen, da per Gesetz nur ein geringer Teil der Kosten von den Mietern zurückverlangt werden konnte (von Hayek 1971 [1960]: 429, 430). Hayek sieht die Lösung dafür, dass die Bevölkerungsgruppe, der mit der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum tatsächlich geholfen werden soll, auch wirklich davon profitiert, darin, dass die Bereitstellung aller, für den Zweck in Frage kommenden, Wohnungen von der Regierung übernommen wird (von Hayek 1971 [1960]: 431).

Zum Abschluss soll die unvermeidliche Auswirkung der Benützung des einen Grundstücks auf die Nützlichkeit benachbarter Grundstücke, was in den Verhältnissen des Stadtlebens besonders für die Handlungen u. a. privater Eigentümer gilt, hervorgehoben werden. Beispiele sind die Armenviertel, die aufgrund der schlechten Wohnverhältnisse, die auf die niedrige Investitionsbereitschaft der Eigentümer zurückzuführen sind oftmals in den Stadtbereichen zu finden waren, wo der Grundstückswert sehr hoch ist. Es war die vorteilhafteste Art der Nutzung der Gebäude, diese in großer Dichte bewohnen zu lassen (von Hayek 1971 [1960]: 433, 435).

Nächste Entwicklungsstufen, wie die der Gentrifizierung folgten und zeigen ebenso die Auswirkung der Benutzung des einen Grundstücks auf die des anderen Grundstücks wieder. Die Aufwertung einzelner Gebäude zog durch erhöhte Nachfrage höherer Einkommensgruppen die Aufwertung weiterer Grundstücke mit sich.

*„Das Wohnproblem ist kein selbständiges Problem, das isoliert gelöst werden kann; es ist ein Teil des allgemeinen Problems der Armut und kann nur durch ein allgemeines Steigen der Einkommen gelöst werden“ (von Hayek 1971 [1960]: 434).*

Auch wenn Hayek hier insbesondere das Steigen der Einkommen als Lösungsansatz sieht, so sagt er auch, dass das Wohnproblem nicht isoliert gelöst werden kann. Es spielen noch weitere Aspekte neben dem Einkommen mit ein, wie beispielsweise unterschiedliche Preismechanismen. Inwieweit und ob die Stadtplanung miteingreifen sollte, lässt Hayek

auch größtenteils offen und stellt die Wahl der anzuwendenden Maßnahmen in den Fokus: Sollen die Maßnahmen dazu dienen, den Markt zu ergänzen und zu unterstützen oder sollen sie diesen ausschalten und durch eine zentrale Lenkung ersetzen (von Hayek 1971 [1960]: 436)? Wesentlicher als die einzelnen Instrumente an sich, ist somit die Strategie dahinter.

Das Verfolgen einer politischen Strategie, die den Bürger „vollständig der staatlichen Fürsorge anvertraut, ihm die Eigenentscheidung und Verantwortung abnimmt und ihn letztlich entmündigt“, umschreibt Hayek in seinem gleichnamigen Buch als „den Weg zur Knechtschaft“ (von Hayek 2003: 5). Hayeks Analyse der wirtschafts- und sozialpolitischen Zusammenhänge vertritt die Meinung, dass eine konsequente staatliche Planung durch Ineffizienz gekennzeichnet ist (von Hayek 2003: 2) Hayek sieht das Privateigentum als Institution einer freien Gesellschaft an und er tritt für allgemeine, abstrakte Rechtsregeln ein, weil er für Regel- statt Ergebnisgerechtigkeit eintritt (von Hayek 2003: 4). Je höher die Komplexität wirtschaftlicher und sozialer Beziehungen, umso mehr wird der Wettbewerb benötigt und umso gewisser ist jeder Versuch einer staatlichen Wirtschaftsplanung zum Scheitern verurteilt (von Hayek 2003: 10). Rechtssicherheit für das Eigentum der Bürger ist nach Ansicht Hayeks u.a. Voraussetzung für funktionsfähige marktwirtschaftliche Steuerung (von Hayek 2003: 11). Sozialismus ist nach den Ableitungen von Hayek die Abschaffung der Privatunternehmen und des Privateigentums an den Produktionsmitteln und die Schaffung eines Planwirtschaftssystems. Es ist aber wichtig sich vor Augen zu führen, dass wenn man sich gegen eine derartige Planwirtschaft wendet, damit noch kein Laissez-faire befürwortet. Vielmehr lehrt der Liberalismus, dass der bestmögliche Gebrauch von den Kräften des Wettbewerbs gemacht werden sollte, um so die Wirtschaftlichkeit der Individuen aufeinander abstimmen zu können (von Hayek 2003: 54, 58). Dennoch spricht Hayek einigen Arten der staatlichen Aktivität eine Notwendigkeit zu, um die unterstützende Wirkung des Wettbewerbs als Ordnungsprinzip der Gesellschaft zu gewährleisten (von Hayek 2003: 59). Hayek sieht bei der unbestimmten Umschreibung des „sozialen Ziels“ bzw. dem „Gesamtzweck der Volkswirtschaft“, an das die Gesellschaftsordnung ausgerichtet sein sollte, ein Problem. Als „gemeine Beste“ oder „Gemeinwohl“ oder „Gemeininteresse“ umschrieben, lässt es erkennen, dass das Glück von Millionen sich schwer an einer Werteskala bemessen lässt (von Hayek 2003: 83). Vor allem, wo doch jedes Individuum innerhalb bestimmter Grenzen nach seinen Wertvorstellungen und persönlichen Wünschen leben sollte (von Hayek 2003: 86). Hayek vertritt die Meinung, dass es Ungleichheit immer geben wird, aber dass die Menschen ganz unterschiedlich damit umgehen und die Würde des Menschen weniger darunter leidet, wenn man keine bewusste Politik der Regierung dafür verantwortlich machen kann, dass die Gesellschaft bewusst gelenkt wird (von Hayek 2003: 140, 141).

### **6.1.2 Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771)**

Die bodenpolitischen Aspekte der Theorieansätze von Johann Heinrich Gottlob von Justi haben bis heute nicht an Relevanz verloren. Er war Ökonom und Vorreiter der Moderne. Von Justi ist der Meinung, dass das Land auf die beste Weise genutzt werden sollte und Privatisierung sei die effizienteste Art Land zu nutzen. „Folgerichtig erblickte von Justi in

der Privatisierung der Allmende die institutionelle Konsequenz einer effizienzbewußten Bodenpolitik“ (Davy 2006: 120). Darüber hinaus thematisiert von Justi das Nicht-Nutzen von Privateigentum hinsichtlich verschiedener Aspekte. Von Justi war der Ansicht, dass kein Individuum das Eigentum unbegrenzt »nicht-nutzen« sollte:

*„[...] und ob zwar die Policen hier viel weniger thun kann, wegen der Freiheit, die jedermann in einem wohl eingerichteten Staate haben soll, mit seinem Eigenthume zu schalten und walten, wie es ihm gefällt; so kann sich doch die Policen nicht aller Aufsicht auf die Nutzung derselben entschlagen. Vor allen Dingen aber kann die Landespolicen nicht gestatten, daß jemand seine Aecker und Grundstücke ohne alle Cultur und Nutzung liegen läßt; [...]“ (von Justi 1760: 128).*

Dies zeigt, dass von Justi einräumt, dass Privateigentum in einer ineffizienten Bodennutzung enden kann und Restriktionen unterliegen müsse (Davy 1999: 111). Von Justi spricht sogar von enteignenden Maßnahmen, wenn der Eigentümer seinen Grund und Boden über einen gewissen Zeitraum nicht entsprechend kultiviert:

*“In einem jeden wohleingerichteten Staate sollte demnach ein Gesetz vorhanden sein, daß derjenige, welcher sein Eigenthum 4 oder 6 Jahr ohne alle Cultur und Nutzung liegen läßt, sein Recht daran gänzlich verlohren haben sollte, dergestalt, daß solches zufoerdest dem Meistbiethenden zum Verkauf aufzustellen, [...]“ (von Justi 1760: 128).*

Von Justi hat bereits im 18. Jahrhundert erkannt, dass das Eigentum in üblen Proportionen verteilt sein kann – entweder besitzt jemand zu viel oder zu wenig – und dass Veränderungen der Kultivierung und Nutzungsausrichtung des Bodens durchaus Hindernisse mit sich bringen kann. Von Justi hat ebenso erkannt, dass die unbeweglichen Güter zu dem Vermögen des Staates gehören und Hauptbestandteil seines Vermögens sind, wodurch der Staat seine Kraft, Stärke und Macht generiert. Deshalb darf es dem Staat nicht gleichgültig sein, ob dieser Teil des Vermögens sich in Privateigentum befindet, wie es beschaffen ist oder auch ob es wohl oder über genutzt wird (von Justi 1760: 147, 148).

In seinem Artikel “Boden und Planung” fasst es Davy treffend zusammen und hebt bereits im Jahr 1999 den aktuellen Bezug der von Justis thematisierten bodenpolitischen Inhalte hervor, was bis heute Bestand hat. Das Verhältnis von privatem Eigentum und bodenpolitischen Strategien muss sich aufgrund stetiger Veränderungen auch mit ebenso stetig neuen Herausforderungen auseinandersetzen. Davy lenkt in seinem Artikel aus dem Jahr 1999 den Blick auf drei wesentliche Aspekte, die auf von Justis Ausführungen zum Zusammenspiel des Marktgeschehens mit dem Staat beruhen und zum Ziel eine “bestmögliche” Bodennutzung haben (Davy 1999: 111). Erstens ist eine “bestmögliche” Bodennutzung nicht allein durch eine institutionelle Allmende-Ordnung zu erreichen, sondern durch Veränderungen von verfügungsrechtlichen Arrangements. Zweitens ist das Bewusstsein darüber, dass private Eigentümer grundsätzlich die Fähigkeit haben im öffentlichen Interesse den Boden zu nutzen und zu kultivieren wichtig, weil bodenpolitische Strategien nur unter Mitwirkung der Privaten erfolgreich umgesetzt werden können.

An diesem Punkt wird die Verbindung zum Eigentumsrecht sichtbar. Jeder Eigentümer muss der Sozialpflichtigkeit nachkommen, die in Art. 14 Abs. 2 GG enthalten ist und meint, dass der Gebrauch des Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen soll. Das in Art. 14 Abs. 1 GG garantierte Eigentum kann rechtmäßig durch Restriktionen eingeschränkt werden (vgl. Kapitel 5). Drittens sprach von Justi der Bodenpolitik eine signifikante Rolle bei der Überwachung und Steuerung der Bodennutzung zu. "In jeder Lage, in der Bodennutzung als ineffizient empfunden wird, sollte nach möglichen Veränderungen institutioneller Eigentumsarrangements, nicht bloß nach schärferen Staatsinterventionen gesucht werden" (Davy 2006: 121).

Nach diesen Ausführungen zu den Ansichten von Justi muss eingeräumt werden und ohne zuviel vorwegzunehmen, dass von Justi der einzige der zehn Theoretiker ist, die im Rahmen dieser Arbeit ausgewählt wurden, der nicht eindeutig pro oder contra Eigentum zugeordnet werden kann. Tendenziell wurde aber eine leichte Gewichtung für das Privateigentum gesehen – allein schon, weil sich von Justi verfassungsrechtlichen Arrangements aussprach und in der Ausübung von Staatsgewalt nicht die einzige Möglichkeit sah.

### **6.1.3 John Locke (1632-1704)**

John Locke entstammt einer wohlhabenden Tuchhändlerfamilie (Held 2006: 189) und war ein englischer Philosoph. Zusammen mit Hobbes und Rousseau ist er einer der bedeutendsten Vertragstheoretiker zur Zeit der Aufklärung. Vertragstheorien sind ein wichtiges Modell, um soziale Koordination (Staatenbildung) zu erklären und zu begründen, insbesondere für die Bodenpolitik. Eine dieser signifikanten Theorien ist die Eigentumstheorie nach Locke – die Arbeitstheorie. "Die Ableitung des Privateigentums entfaltet Locke im berühmten fünften Kapitel "Of Property" des zweiten Treatise" (Held 2006: 66). Nach Locke umfasst das Eigentum nicht nur materielle Dinge, sondern ist als »Leben, Freiheit und Besitz« jedes Menschen, die einzige Lösung, die bislang gefunden wurde, persönliche Freiheit und Konfliktfreiheit zu vereinbaren (ORDO 2004: 128), was in diesem Punkt mit den Ansichten von Hayek übereinstimmt. Die Verbindung, die Locke in seinem Werk "Two Treatises of Government" zwischen Eigentum und Arbeit herstellt, die Individuen als Produzenten ansieht und die ersten frühkapitalistischen Entwicklungen demonstriert, ist für die damalige Zeit eine Innovation und löst das traditionelle Eigentumsverständnis – wie beispielsweise das von Thomas von Aquin – nach dem alle Dinge Gemeinbesitz sind, ab (Held 2006: 69).

Die theoretischen Ansätze von Locke orientieren sich an den Regeln des Naturrechts, in dessen Zuge die Individuen der von Gott gegebenen Pflicht zur Selbsterhaltung unterliegen. Die Ressourcen der Natur müssen angeeignet werden, um diese zur Lebenserhaltung zu nutzen. Somit ist die Selbsterhaltung der grundlegende Gedanke der Lockeschen Eigentumstheorie. Durch seine Arbeit kann der Mensch separates Eigentum willkürlich und einseitig erlangen, ohne dass die Zustimmung anderer dafür notwendig ist. Damit wird ein vorstaatliches Eigentumsrecht begründet und wenn in diesem Zusammenhang nach der Legitimation staatlicher Herrschaft gefragt wird, erschließt



sich diese ausschließlich im Rahmen der Sicherung der bereits rechtswirksamen Eigentumsituation (Held 2006: 66, 201). Durch die eigene Arbeit kann jede Person auch Eigentum an Gegenständen erlangen, die frei genutzt werden können, solange nicht die Freiheiten von Dritten verletzt werden (Held 2006: 67). Doch die Aneignung von Privateigentum weitet sich im weiteren Verlauf auf die Besitznahme der Erde bzw. des Bodens aus, wobei Locke den Gerechtigkeitsaspekt aufgreift und diesen darin bestätigt sieht, weil die Aneignung von Privateigentum an die körperlichen Konditionen der Individuen gekoppelt ist und niemand über diese physischen Grenzen hinaus mehr Eigentum ansammeln kann (Held 2006: 68, 69).

Hinsichtlich des Aspektes des Nutzens bzw. Nicht-Nutzen des Grund und Bodens ist auf das fünfte Kapitel des Lock'schen Werkes "Two Treatises of Government" hinzuweisen, darin steht unter Punkt 30 (Locke 1823 [1689]: 117):

*"As much as any one can make use of any advantage of life before it spoils, so much he may by his labour fix a property in. Whatever is beyond this is more than his share, and belongs to others."*

Locke appelliert an die Moral der Bewohner im Naturzustand. Nichts darf nach der Aneignung zum Eigentum ungenutzt verderben. Diese Verderblichkeitsschranke bezieht sich auf gesammelte Pflanzen und gejagte Tiere ebenso, wie auf die Inbesitznahme von Boden (Held 2006: 70). Eine Verschwendung dieser durch Arbeit angeeigneten Güter kommt einem Verbrechen gleich (Brandt 1974: 83). Neben der Verderblichkeitsschranke spielt für Locke an dieser Stelle des Naturzustandes der Bewohner noch die Gleichwertigkeitsschranke (sufficiency-proviso) eine Rolle. Niemand soll durch die Aneignung von Gütern, die andere Bürger durch ihre Arbeit beanspruchen, in Bezug auf die Qualität und Quantität der übrigen Güter, benachteiligt werden (Held 2006: 71). Allerdings wird diese Auslegung der Schranke bezüglich der logischen Konsequenz kritisiert, was sich auf die natürliche Knappheit von Gütern – wie dem Boden – bezieht. Locke kann nicht aufklären, was genau passiert, wenn ein Gut – wie der Boden – nicht in ausreichender Weise und hinreichender Qualität für alle Bewohner des Naturzustandes vorhanden ist (Held 2006: 71). Ausgehend von diesem auf Gleichheit der Individuen beruhenden Naturzustand, in dem die gleichmäßige Verteilung auf die Orientierung an dem persönlichen Bedarf und den schnellen Ausgleich in Mangelsituationen durch Arbeitsleistung, zurückzuführen ist, hat Locke als nächstes – zunächst nicht nachvollziehbar, warum dieser friedliche und ausgeglichene Zustand der Individuen untereinander verändert werden sollte – Geld eingeführt. Nach Locke begründet sich dies u.a. auf den Wunsch die Verderblichkeit der Lebensmittel zu umgehen und dem Wunsch des Mehr-Besitzes (Locke 2017 [1689]: 18). Auf das Gut "Boden" bezogen, bedeutet eine Vergrößerung des Landeigentums eine Verknappung der Ressource Boden:

*"Men at first, for the most part, contented themselves with what unassisted nature offered to their necessities: and though afterwards, in some parts of the world, (where the increase of people and stock, with the use of money, had made land scarce, and so of some value) [...]" (Locke 1824: 364)*



Mit der Möglichkeit der unbegrenzten Aneignung bzw. der unbegrenzten Anwendungsmöglichkeiten von Neuinvestitionen (in Boden), die sich aus überschüssigen Mehrerträgen ergaben und nicht mehr in Verbindung des persönlichen Bedarfs standen, lässt eine Ungleichheit zwischen den Menschen entstehen. Der Wert einer Ware hat sich fortan nicht mehr nach dem geleisteten Arbeitseinsatz gerichtet, sondern nach Angebot und Nachfrage. Marktentwicklungen gewannen an Bedeutung und somit wurden nach Locke bereits im Naturzustand Voraussetzungen geschaffen, die eine Akkumulation von Geld und Land ermöglichten. Der tief im menschlichen Wesen verankerte Wunsch der Selbsterhaltung und der Triebstruktur und dem Wunsch mehr zu besitzen als man braucht, hat nach Einführung des Geldes eine Anpassung der Aneignungsschranken nötig gemacht. Die erste Schranke, dass nichts ungenutzt verderben dürfe, ist mit der Einführung des Geldes, obsolet geworden, denn bislang stand die Verderblichkeit im Fokus und nicht die Größe des Besitzes. Die weiterführenden Erläuterungen von Locke hinsichtlich der Aufhebung der anderen Schranken, die keine wirklich nachvollziehenden Lösungen ergaben, deuten alle auf frühe Tendenzen des Kapitalismus hin und zeigen, den hohen Stellenwert den Locke der Akkumulation von Kapital zuordnet (Held 2006: 77). Aus der zunehmenden ungleichen Verteilung der Güter ergibt sich ein steigender Missmut innerhalb der Gemeinschaft, wodurch der Besitztrieb zu Verletzungen der moralischen Regeln führt. Locke sieht die Chancengleichheit darin gewahrt, dass jedem aufgrund von Arbeitseinsatz die Möglichkeit besteht Eigentum anzueignen. Staatliche Eingriffe konnten nach den staatsphilosophischen Ansätzen von Locke nur in Ausnahmen erfolgen. Der durch die Einführung des Geldes, ermöglichte Reichtum musste fortan durch eine verlässliche Eigentumsordnung gewährleistet werden, was durch die Aufstellung von Gesetzen erreicht werden sollte (Ludwig 2005: 98).

Die zugleich Fortschritt und Spannung erzeugende Funktion des Privateigentums gehört zu den Anfängen eines theoretischen Verständnisses der Gesellschaft und führte zu weiterführenden Gesellschaftstheorien – wie denen der klassischen Politischen Ökonomie (Adam Smith, Ricardo) und letztlich zu Marx Kritik der Politischen Ökonomie hin (Euchner 1987: 18). Die Ansätze von Locke wurden auch von der kirchlichen Soziallehre Ende des 19. Jahrhunderts aufgegriffen und unter dem Namen »Rerum novarum« in der Sozialenzyklika von Leo XIII. thematisiert. Zu Zeiten der ersten Sozialenzyklika oder auch zu Zeiten von Marx war die Gesellschaft stark durch die Folgen des Frühkapitalismus geprägt. Durch technischen Fortschritt und eine überdurchschnittliche Produktivität, wie auch Akkumulationsmöglichkeiten von Kapital und anderen Gütern, stieg die Lebensqualität der breiten Masse stetig an. Demgegenüber waren die Lebensbedingungen der Arbeiterschichten von vergleichsweise niedriger Qualität. Diese Zeit war von großer ökonomischer Dynamik und auch ökonomischen Erfolg geprägt, der auf dem konsequenten Schutz des Privateigentums beruht (Rhonheimer 2021: 47). Der enge Bezug zur kirchlichen Soziallehre ergibt sich allein aus der Tatsache, dass Locke den Naturzustand als Ausgangspunkt seiner Ansichten macht. Zu Beginn des fünften Kapitels von »Two Treatises of Government« (»Of Property«) schreibt Locke, Gott habe »die Welt allen Menschen gemeinsam gegeben« (Locke 1823 [1689]: 115). Locke bezieht sich dafür auf Psalm 115, 16: »Der Himmel, ist der Himmel des Herrn, / die Erde aber gab er den Menschen.« Die kirchliche Soziallehre teilt insbesondere die Ansicht, dass

gerade im Privateigentum die göttliche Absicht verwirklicht wird, dass die Güter der Erde allen Menschen zu dienen haben, dessen Bezug an zwei Stellen in Locke's Werk "Two Treatises of Government" hergestellt werden kann: 1: Unter Punkt 37 schreibt Locke: "[...] he invaded his neighbour's share, for he had no right farther than his use called for any of them, and they might serve to afford hom conveniencies of life." Damit ist derjenige gemeint, dessen Güter aufgrund von Nicht-Nutzung verderben und somit den Anteil des Nachbarn schmälert. Das Recht an den Dingen geht nur soweit, wie es seine Nutzung an ihnen erfordert oder als es ihm zur Annehmlichkeit des Lebens dienen kann. Schlussfolgernd verliert derjenige sein Recht am Eigentum der Dinge, die er nicht genutzt hat. 2: Unter Punkt 40 heißt es weiter: "Nor is it so strange, perhaps, before consideration, it may appear, that the property of labour should be able to overbalance the community of land." Damit zeigt Locke auf, dass es dem Eigentum aus Arbeit gelang, einen größeren Wert zu produzieren als es der gemeinsame Landbesitz vermochte. In beiden Punkten sieht die kirchliche Soziallehre ihre Überzeugung, dass Privateigentum die göttlichen Naturgesetze untermauert. "Das Privateigentum ist [...] seiner innersten Natur gemäß eine soziale Institution und dient dem Gemeinwohl" (Rhonheimer 2021: 47, 48). Auf Seite 49 greift Rhonheimer noch einen Aspekt auf, der in der Dritten Sozialenzyklika von Johannes Paul II. zum Inhalt gemacht wurde: Und zwar, dass die Arbeit als Produktionsfaktor verstanden wird und somit das Augenmerk auf der Produktion und Wertschöpfung und nicht auf Verteilung gelegt ist. Der Mensch ist somit selbst eine der wichtigsten Ressourcen und nicht die Güter der Reichen, die zu verteilen sind. Nach Rhonheimer liegt die Lösung in der Bildung von Humankapital und dem rechtlichen Schutz von Eigentum, damit jeder die Möglichkeit hat, durch eigene Arbeit zu Wohlstand zu gelangen (Rhonheimer 2021: 49).

#### 6.1.4 John Stuart Mill (1806 – 1873)

John Stuart Mill war als britischer Philosoph und Ökonom ein einflussreicher liberaler Denker des 19. Jahrhunderts. Besondere Verbindung hat Mill zum Utilitarismus, die durch die Erziehung durch seinen Vater James Mill – enger Freund von Jeremy Bentham, der Mitbegründer des Utilitarismus – geformt wurde (Rausch 1987: 200). Weitere Schlagworte, die mit Mill in Verbindung gebracht werden können, sind beispielsweise „klassische Nationalökonomie“ oder „sozialer Reformier“.

Mill bekannte sich Zeit seines Lebens zu den klassischen liberalen Prinzipien und blieb zeitgleich den sozialen Strömungen aufgeschlossen gegenüber. Mill thematisiert im Zuge seiner Forschungen u.a. auch die bedrängte Lage der unteren Bevölkerungsschichten. Mill erscheint eine Trennung der Produktivität und Verteilung der Güter für notwendig und hält die Lebensbedingungen der unteren Bevölkerungsklassen für untragbar. Er stellt in Frage, ob das Eigentum, das der Bevölkerung im Naturzustand Frieden gewährleistete, in höheren Entwicklungsstufen der Bevölkerung notwendig als heilig angesehen werden muss (Rausch 1987: 201). Rausch beschreibt die Freiheitslehre, die Mill im Utilitarismus verfolgt als sowohl sozialetisch, wie auch politisch-problemorientiert (Rausch 1987: 201). In seinem Werk „On Liberty“ bzw. „Die Freiheit“ greift Mill Aspekte des damaligen gesellschaftlichen Lebens heraus. Rahmenbedingungen

des gesellschaftlichen Lebens waren einerseits dominierende Normen und Verhaltensregeln. Dem gegenüber existierten kaum staatliche Maßnahmen bzw. staatlicher Einfluss – kaum Steuern, keine Regulierung von Wirtschaft und Sozialleben oder auch fehlende Zwangseingriffe durch die öffentliche Gewalt (Gomperz 1869: 4, 5; Rausch 1987: 203). Mill sieht in den Gleichheitsargumenten, die die Freiheit zunächst hervorbrachten, eine Gefahr für den Fortbestand der Freiheit, was den liberalistischen Gedanken von Hayek sehr ähneln.

Freiheitliches Handeln bedingt nach Mill's Gedanken auch selbstregulierende Effekte für die gesamte Gesellschaft und er unterstützt die Idee, dass größerer Fortschritt auch größeres Glück für eine größere Zahl bedeutet. In seinem Buch „Der Utilitarismus“ stehen die Nützlichkeit von Diensten bzw. der Arbeit im Fokus. Das Prinzip der Nützlichkeit – Bentham nannte es später das Prinzip des größten Glücks (s.u.) – hat seinen Ausführungen zufolge einen bedeutenden Anteil an den Morallehren.

*„Der Utilitarismus sagt, dass Glück wünschenswert ist, dass es das einzige ist, was als Zweck wünschenswert ist [...]“ (Mill 2017 [1869]: 105).*

Die Handlungen der Individuen spielen für die Nützlichkeit und damit auch für das Glück und die Moral eine zentrale Rolle (Mill 2017 [1869]: 15).

*„Handlungen sind insoweit und in dem Maße moralisch richtig, als sie die Tendenz haben, Glück zu befördern“ und zwar das Glück insgesamt und nicht auf den Einzelnen bezogen (Mill 2017 [1869]: 23, 37).*

Um dementsprechend handeln zu können, bedarf es bei dem Einzelnen aber ein Interesse am Gemeinwohl oder eine Gefühlsbindung an einzelnen Menschen, wozu jede rechterzogene Person fähig ist (Mill 2017 [1869]: 43, 45). Je nachdem, wie groß der Einfluss des Einzelnen auf die Gesellschaft ist, hat er entsprechende Pflicht, sich nach dem jeweiligen – seinem Einfluss entsprechenden öffentlichen Nutzen – zu orientieren (Mill 2017 [1869]: 59). Höher begabte Wesen verlangen nach Mill mehr zu seinem Glück und möchten in ihrer Lebensweise nicht absinken, was auf Empfindungen, wie Stolz, Freiheitsliebe, Unabhängigkeit, Liebe zur Macht und Würde zurückgeführt wird (Mill 2017 [1869]: 31). Unvollkommene gesellschaftliche Verhältnisse beruhen nach Mill's Ansatz größtenteils auf den ungezügelten Begierden der Menschen und somit sind die Missstände auch durch menschliche Mühen und Handlungen auch wieder zu beheben (Mill 2017 [1869]: 49). Auch wenn ein guter Charakter für derartiges Handeln langfristig geeigneter ist – so räumt Mill ein, dass ein moralisch korrektes Verhalten nicht zwangsläufig auf einen tugendhaften Charakter schließen lässt und umgekehrt (Mill 2017 [1869]: 61).

Eine am stärksten ausgeprägte Form der Begierde bzw. des Wunsches es zu besitzen ist die Liebe zum Geld. Das Begehren nach Geld ist oftmals so groß, dass es um seiner selbst Willen gewollt und angehäuft wird.

*„Der Wunsch, es zu besitzen, ist oftmals stärker als der Wunsch, davon Gebrauch zu machen, [...]“ (Mill 2017 [1869]: 111).*

Doch was tun, wenn das moralische Handeln das Tugendhafte noch nicht in den Individuen gefestigt ist? Wie kann „der Wille zur Tugend“ eingepflanzt werden? Ein Ansatz nach Mill ist das unrechte Handeln immer wieder bewusst zu machen (Mill 2017 [1869]: 121) – doch was, wenn dieses unrechte Handeln nicht als das wahrgenommen wird, was es ist?! Wenn moralisches Handeln in Bezug zur Gerechtigkeit gesetzt wird, so wird es als verpflichtend angesehen, was von jemandem erzwungen werden kann – u. a. durch gesetzliche Vorgaben (Mill 2017 [1869]: 145). Sobald es aber um Verhaltensweisen geht, die zwar zu Verachtung führen, aber dennoch dafür keine Verpflichtung gesehen wird, so ist dies auch keine moralische Pflicht (Mill 2017 [1869]: 147). Für Mill – ebenso wie für Hayek – ist die Verbundenheit, die man zwischen sich und der Gesellschaft sieht bedeutend, um instinktiv gerechtes Verhalten der Gemeinschaft gegenüber zu erwecken, um beispielsweise Schaden abzuhalten (Mill 2017 [1869]: 155).

Das Nützlichkeitsprinzip fordert – so Mill – zum einen Gesetze und gesellschaftliche Verhältnisse, die die Interessen des Einzelnen mit denen der Gesamtheit übereinbringen (Mill 2017 [1869]: 53). Die utilitaristische Grundformel: „It ist the greatest happiness of the greatest number that is the measure of right and wrong“ bezieht sich nicht auf das größte Glück des Handelnden, sondern das größte Glück insgesamt und ist die einzige Rechtfertigung der menschlichen Erfordernisse als auch die einzige Rechtfertigung des Staates (Rausch 1987: 211 / Mill 2017 [1869]: 37). Im Zuge der Industriellen Revolution und der klassischen Nationalökonomie wurde der Schrei nach weniger Regulation durch den Staat größer (vgl. Kapitel 6.1.10 Adam Smith). Die Forderung nach Freiheit im Bereich des Wirtschaftswesens sollten auch dem Anliegen der breiten Masse dienlich sein, doch brachten die kapitalistischen Entwicklungstendenzen Benachteiligungen der Arbeitermasse mit sich (vgl. Kapitel 6.1.6 Marx). Ein hoher Zensus bei der Ausübung des Wahlrechts verhalf das liberale Bürgertum dazu, sich von den unteren Schichten abzugrenzen und mit der erlangten Freiheit den sozialen und politischen status quo zu erhalten (Rausch 1987: 204). So wurde im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Gleichheit die Basis für die Klassenkämpfe geschaffen.

### **6.1.5 Adam Smith (1723-1790)**

Adam Smith ist in Schottland geboren und auch dort verstorben. Er gilt als der Begründer der klassischen Nationalökonomie und war darüber hinaus Moralphilosoph und Aufklärer seiner Zeit. Sein Werk „Der Wohlstand der Nationen“ bildet die Grundlage moderner Wirtschaftswissenschaften. Grundsätzlich sieht Smith in all seinen Ausführungen die Arbeit der einzelnen Personen als Quelle des gesellschaftlichen Wohlstandes an. In seinem Werk „Wohlstand der Nationen“ untersucht er sehr detailliert die Erträge aus Boden und Arbeit. Die produzierten Güter durch die Kultivierung des Bodens, die als Handelsgüter importiert oder exportiert werden, stehen im Fokus seiner Betrachtungen.

Während Locke die Arbeit der Individuen als grundlegenden Antrieb ansieht, um Eigentum zu erlangen und den Selbsterhalt zu gewährleisten, so stellt bei Smith das ständige Streben der Individuen, ihre durch Knappheit und materiellen Mangel geprägten Lebensumstände zu verbessern, diesen Antrieb dar (Smith 2005 [1789]: XV). Smith sieht es aber gleichzeitig als möglich an, dass freiheitlich bestimmte Verhalten zum Erreichen von wirtschaftlichem Wachstum in „sozialer Koexistenz“ und „zum Wohle des Gemeinwesens“ miteinander vereinbar ist. Somit ist ein Verhalten, das auf Eigeninteresse basiert nicht automatisch gegen die Regeln der Gerechtigkeit gerichtet und mit dem Leben in einer sozial ausgerichteten Gesellschaft vereinbar. Trotzdem gibt Smith zu bedenken, dass ein „nach Wohlstand, sozialem Rang und Bevorzugung strebendes Verhalten“ (Smith 2005 [1789]: XXXIX) das soziale Umfeld negativ beeinflussen könnte. Somit werden in bestimmten Situationen „positive Gesetze, die ein Gemeinwesen handhabt, überwacht und mit Zwang durchsetzt“ – also durch den Staat – notwendig (Smith 2005 [1789]: XXXIX). Diese Gedankenstruktur ähnelt dem von Mill in gewissem Maße, wobei Mill die Verbesserung der Situation der größten Menge in den Mittelpunkt stellt und Smith das Individualinteresse.

Der Antrieb der Menschen, seine Situation zu verbessern, beruht nach Smith – wie auch bei Locke – auf der produktiven Tätigkeit, die im Laufe der Zeit Veränderungen erfährt (Jagd, Hirtentum, Ackerbau, Handel und Gewerbe), jedoch durchgehend den Charakter eines aktiven Tuns behält (Smith 2005 [1789]: XLIV, XLV). Was sich bei Betrachtung der vier gesellschaftlichen Stadien nach Smith aber zeigt ist, dass sich die Bedeutung des privaten Eigentums verändert. Während es im Stadium der Jagd noch recht unbedeutend ist, so ist das Privateigentum im Stadium des Ackerbaus bereits sehr relevant, da die Kultivierung des Bodens nur durch seine Besitznahme erfolgen kann. Der Grundeigentümer ist jedoch selten derjenige gewesen, der die Ländereien bestellt und erntet. Im Zuge dieser Entwicklungen wird die Verbindung des Eigentums bzw. des Ertrages mit der Produktivität der Arbeit sichtbar (Smith 2005 [1789]: 57). Die letzte Periode steht für den Tauschhandel. Der Handel brachte es mit sich, dass Arbeitskraft, Boden oder Kapital gegen ein monetäres Entgelt getauscht wird – doch auch dies erfolgt nur im Rahmen einer Produktion von Gütern (Smith 2005 [1789]: XLIV, XLV). Den Handel mit dem Gut Boden wollte Smith aber nicht dem freien Markt überlassen, denn er erkannte, dass Boden den selbstkorrigierenden Ausgleich von Angebot und Nachfrage aufgrund der Tatsache außer Kraft setzt, dass es jedes Grundstück nur einmal gibt (Schneider 2021).

Das Nutzen von Arbeitskraft und auch des Grund und Bodens, um etwas zu produzieren ist auch in den Theorieansätzen von Smith wesentlich und wird bei Betrachtung der Bodenrente konkreter. Die Bodenrente ist der „Preis für die Nutzung von Land“ (Smith 2005 [1789]: 125), die jemand bereit ist zu zahlen. Preisabhängige Faktoren sind dabei nach Smith die Fruchtbarkeit und Lage des Bodens sowie den erzielbaren Marktpreisen von landwirtschaftlich produzierten Gütern. Auch hier zeigt sich, dass ein Nutzen des Bodens bzw. eine Verbesserung des individuellen Wohlstandes nur durch eine tatsächliche Nutzung des Bodens erreicht werden kann. Am Beispiel des Weinanbaus verdeutlicht Smith, wie wichtig ein ordentlicher Umgang mit und sorgfältige Pflege von Grund und Boden ist (Smith 2005 [1789]: 134). Und sobald ein Produkt stetig weniger

Rente abwerfen würde als andere Produkte des Kulturbodens, so würde sich der Nutzen ändern (Smith 2005 [1789]: 138), was aufzeigt, dass der Nutzen des Bodens mit der Höhe der erzielbaren Rente verbunden ist. Neben der menschlichen Nahrung, dessen Produktion immer eine Rente abwirft, sind Kleidung und Wohnung Grundbedürfnisse des Menschen (Smith 2005 [1789]: 141). Wenn bei der Produktion der Güter der Schwerpunkt auf die Nahrungsmittelherstellung gelegt wird, so erzeugt die Verknappung der anderen Güter einen Wertzuwachs. Dem Verlangen nach Nahrung setzt der Magen physische Grenzen, so das demgegenüber dem Verlangen nach Kleidung und Wohnung nahezu grenzenlos nachgegeben werden kann. Höchstpreise von knappen Gütern beruhen teils auf dem Nutzen und teils auf ihrer Schönheit, und wohlhabende Menschen haben große Freude daran, ihren Reichtum zu zeigen (Smith 2005 [1789]: 149). Nahrung bleibt aber die ursprüngliche Quelle der Bodenrente. Alle weiteren Produkte des Bodens und Rentensteigerungen beruhen auf dem verbesserten Arbeitseinsatz bei der Nahrungsproduktion (Smith 2005 [1789]: 144). Ein Arbeitseinsatz, dessen Grundlage der Boden ist. Boden ist nicht zu vermehren. Die Menschen sind auf die absoluten Erträge des Bodens angewiesen und so wird selbst „der kärgste Boden durch die Nachbarschaft zu äußerst fruchtbaren Böden, keinen Wertverlust erfahren, es ist eher so, dass Wertsteigerungen von verbessertem Land zu einer erhöhten Nachfrage benachbarter Böden führen, da dessen Nachfrage ebenso eine Steigerung erfährt (Smith 2005 [1789]: 151). Den gegenseitigen Einfluss von benachbarten Grundstücksnutzungen hat auch Hayek erkannt. Smith unterscheidet Boden und Wohnraum jedoch hinsichtlich der Vermögensart. Während der Boden, der kultiviert wird und Nahrungsmittel produziert, Einkommen und Gewinn erbringt, verliert hingegen der Bestand an Wohnhäusern seine Funktion als Kapital, wenn der Eigentümer den Wohnraum selbst bewohnt, weil es kein Einkommen einbringt. Doch auch wenn die Wohnungen vermietet werden, so dient es als Kapitalanlage und erwirtschaftet ein Einkommen, doch alle Einkünfte durch Vermietung von Wohnraum entspringen anderen Einkommensquellen (Smith 2005 [1789]: 231). Wie sehr Smith die Arbeit als Hauptantrieb des wirtschaftlichen Wachstums und einfach jeglichen Entwicklungsfortschritt sieht, zeigt sein folgender Vergleich sehr passend: „Wohlhabend wird, wer viele Arbeiter beschäftigt, arm hingegen, wer sich viele Dienstboten hält“ (Smith 2005 [1789]: 272). Der Verschwendung von Waren steht Smith sehr kritisch gegenüber, denn diese produzierten Waren kommen nicht den produktiven Leuten zugute, sondern unproduktiven Kräften, wodurch der Wert des Ertrages reduziert wird (Smith 2005 [1789]: 280). Im weiteren Verlauf seiner Überlegungen verdeutlicht er seine Haltung dem verschwenderischen Luxus gegenüber und sagt:

*„Die Kultivierung und Verbesserung des Bodens, der für uns den Lebensunterhalt liefert, müssen daher wichtiger sein als die Entwicklung der Stadt, die uns lediglich mit Dingen versorgt, die unserer Bequemlichkeit und dem Luxus dienen“*  
(Smith 2005 [1789]: 312).

Wie aber im Endeffekt der Boden entwickelt wird, zu was der Boden dienen soll und wie der Boden aufgeteilt werden soll – dem Eigentümerinteresse oder auch dem Wohle der Allgemeinheit entsprechend – unterliegt dem inneren Meinungsbild der jeweiligen Eigentümer – also seinen Ansichten, Wünschen und Bedürfnissen. Die Eigentümer

haben damit einen wesentlichen Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen. Smith gibt hierfür einen Vergleich an: Wenn der Boden, wie bewegliche Dinge angesehen wird und lediglich dem Lebensunterhalt und Zeitvertreib dient, so wird der Eigentümer den Boden wohl gleichmäßig verteilt an seine Nachfahren weitergeben. Wenn aber der Boden auch zur Macht und zum Schutz angesehen wird, so wird der Eigentümer dazu tendieren, den Boden ungeteilt weiterzuvererben (Smith 2005 [1789]: 1315, 316). Große Grundbesitzer verfügen seit jeher über ein großes Machtpotential. Den kleinen Grundeigentümern spricht Smith hingegen eine größere Verbundenheit zu ihren kleineren Grundstücken zu, die sie mit viel Arbeitseinsatz kultivieren und auch verbessern wollen. Doch kleinere Grundstücke wurden im geschichtlichen Verlauf handelsgeprägter Länder in Europa wenig angeboten, was wiederum auf Gesetze und Gewohnheitsrechte zurückzuführen ist (Smith 2005 [1789]: 341). Trotz der größeren Macht, die größere Grundbesitzer haben, so vertritt Smith die Meinung (Smith 2005 [1789]: 376, 377), dass Grundbesitzer und Pächter wenig von dem Monopolgedanken angetrieben sind, weil sie eher auf dem Land leben und sich nicht so schnell zusammenschließen können, wie Kaufleute in der Stadt. Außerdem begünstigen Importbeschränkungen die inländische Marktsituation. Wenn aber Entwicklungen zu einer Verknappung von Gütern führen, werden die betroffenen unteren Einkommensschichten immer den Getreidehändler für ihre Notlage verantwortlich machen (Smith 2005 [1789]: 439). Ohne Land zu besitzen war es den Menschen kaum möglich für ihren Lebensunterhalt zu sorgen. Die Kolonienbildung spielte eine große Rolle die einheimischen Grundbesitzer zu schützen, weil ein Teil der Menschen, die Land forderten, dies nun in der Kolonie versuchten (Smith 2005 [1789]: 465, 466). Die rasche wirtschaftliche Entwicklung eines Landes beruht auf der Arbeit, Erschließung und dem Anbau des Bodens, was verhindert wird, wenn große Ländereien unbebaut brachliegen (Smith 2005 [1789]: 481).

Smith berücksichtigt in seinem Werk aber auch Themen, wie die Finanzierung öffentlicher Aufgaben und da tritt die Besteuerung hervor, die von Smith auf sehr detaillierte Weise und unter verschiedensten Gesichtspunkten analysiert wird. Festzuhalten ist an dieser Stelle die Haltung, dass wohlhabende Menschen auch mehr Abgaben zu leisten haben, das sich nicht nur am Verhältnis des Einkommens zum öffentlichen Aufwand orientiert, sondern darüber hinaus gehen soll. Der finanzielle Spielraum, den Wohlhabende Menschen haben, mehr zu geben, wird eingefordert. Ein Beispiel, das Smith erwähnt, ist die Grundrente, die nicht den Mietzins erhöhen lässt und somit die unteren Schichten schont, aber dafür den Eigentümer des Bodens belastet (Smith 2005 [1789]: 721). Gleichzeitig müsste es aber auch eine Aufgabe des Staates sein, den Grundbesitzern einen sicheren Handhabungsrahmen hinsichtlich ihres Eigentums zu bieten, um so möglichst große Investitionen anzureizen, denn der Staat hat nicht den Detailblick der Grundbesitzer für die bestmögliche Ausnutzung ihrer Böden (Smith 2005 [1789]: 711).

*„Ein Staatsmann, der es sich einfallen ließe, Privatleuten darüber Vorschriften zu geben, auf welche Weise sie ihre Kapitalien anlegen sollen, würde sich nicht allein eine höchst unnötige Fürsorge aufladen, sondern sich auch eine Autorität anmaßen, die keinem Senate oder Staatsrate, geschweige denn einem einzelnen Manne mit Sicherheit überlassen werden könnte, und nirgends so gefährlich sein würde, als in der Hand eines Mannes, der töricht und dünkelfhaft genug wäre, um sich für fähig zu halten, sie auszuüben“ (Smith 1973 [1923]: 236).*



Trotz vieler Nachteile, die Wohlhabende mit verursachen, so hebt Smith positiv hervor, dass gerade durch deren Anwesenheit eine gewisse wirtschaftliche Aktivität im Land bedingt wird (Smith 2005 [1789]: 781).

## 6.2 Eigentumstheorien und der Umgang mit Eigentum – Contra Eigentum

### 6.2.1 Hans Bernoulli (1876-1959)

Hans Bernoulli war ein Schweizer Architekt, Städtebauer und Hochschullehrer, der das kommunale Eigentum und die Kommunalisierung des Grund und Bodens unterstützte. Ein Hauptanliegen seines Theorieansatzes hinsichtlich Boden und Eigentum war eine Bodenreform. Privateigentum ist für Bernoulli ein Hindernis bei der Umsetzung einer perfekten Stadt. Seine Lösung ist der kommunale Aufkauf von Grund und Boden, um dann diesen Grund und Boden zur privaten Nutzung zur Verfügung zu stellen.

Nach Bernoulli ist das Eigentumsrecht von Grund und Boden der letzte Widerstand und zeigt in Verbindung mit den folgenden beiden Zitaten sehr deutlich die Haltung Bernoullis gegen das Eigentumsrecht. Im Vergleich zu den übrigen ausgewählten Theoretikern liegt hier ein Unterschied. Die anderen ausgewählten Theoretiker sprechen sich für oder gegen das Privateigentum aus, aber Bernoulli richtet den Blick auf das Eigentumsrecht:

*„Das Eigentumsrecht widersetzt sich der Erneuerung mit einer Hartnäckigkeit, die etwas Erschreckendes hat: Es ist die Hartnäckigkeit, das unverschämte Rechtsgefühl des in private Hände geratene Königsvorrechts, es ist die besitzsichere, schadenfrohe Haltung des Monopols.“ (Bernoulli 1946: 21)*

*„In das hohe Spiel zwischen öffentlicher Gewalt und privatem Recht, wie es die Geschichte jeder Stadt erfüllt, ist eine falsche Karte gezaubert worden: das Eigentumsrecht Einzelner am Land der Kommune. Man mag die Blätter mischen wie man will – immer wieder wird der falsche König triumphieren.“ (Bernoulli 1946: 22)*

Neben seiner ablehnenden Haltung dem Eigentumsrecht gegenüber, werden in seinen Ausführungen auch Vorwürfe dem Staat gegenüber sichtbar, was er mit dem Verlust des Verfügungsrechts an Grund und Boden in Verbindung bringt. Der städtische Boden, der zunächst überwiegend im Erbbaurecht vergeben wurde, erfuhr verschiedene Wertentwicklungen. Die jährlichen Abgaben an den Staat entwickelten sich im Verhältnis zu den Bodenwert- und Preissteigerungen kaum und die Abgabe verlor zunehmend an Bedeutung, weshalb seitens der Bürger der Wunsch größer wurde, das Besitzrecht in ein Eigentumsrecht umzuwandeln (Bernoulli 1946: 43). Stück für Stück verkaufte der Staat den Boden und war Ende des 18. Jahrhunderts nahezu ausverkauft (Bernoulli 1946: 44). Die Städte und Kommunen hatten im Zuge neuzeitlicher Entwicklungen nicht mehr die Priorität, das Eigentumsrecht am Grund und Boden zu sichern (Bernoulli 1946: 44). Die Städte verfolgten eher die gegenteilige Strategie des Anwerbens von neuen Käufern, um



noch mehr Bodenanteile zu veräußern. Dafür wurden sogar Bauern von ihrem Lande vertrieben und neue Eigentümer durch das zur Verfügung stellen von Baumaterial zum Bauen angeregt (Bernoulli 1946: 46). Die Stadtkassen sollten gefüllt werden und die Städte schnelles Wachstum erfahren. Durch diese wachstumsgeprägten Stadtentwicklungsprozesse brachte das Eigentumsrecht an Grund und Boden bald zunehmenden Reichtum hervor, das der Grundrente zuzurechnen ist:

*„Ohne dass er sich irgendwie selbst zu bemühen gehabt hätte, floss dem Eigentümer von Grund und Boden Jahr um Jahr eine Rente zu, einzig und allein dadurch, dass nun dem, der sich auf seinem Boden ansiedeln mochte, bei tüchtiger Arbeit der sichere Lebensunterhalt gewährleistet war“ (Bernoulli 1946: 53).*

Auch hier wird deutlich, dass Bernoulli kein Befürworter der Tatsache ist, dass nur durch das Eigentumsrecht eine jährliche Rente generiert wurde. Doch Bernoulli spricht in diesem Zitat auch davon, dass bei „tüchtiger Arbeit“ der Lebensunterhalt gesichert ist. Also verbindet er das Eigentum an Grund und Boden an aktives Nutzen desselbigen. Doch kriegsbedingte Zustände brachten noch zu Beginn des 19. Jahrhunderts nur niedrige Rentenhöhen hervor. Die damalige Bedeutungslosigkeit der Renten lässt Bernoulli eine milde Haltung gegenüber den Ansichten von Adam Smith einnehmen, der die Bedeutung des städtischen Grundeigentums nicht sah und den Regierungen den Abverkauf des Landbesitzes empfahl, um Staatsschulden zu tilgen (Bernoulli 1946: 54, 55). Und nun folgt eine prägnante Stelle in Bernoullis Ansichten: er sagt, dass sich das Eigentumsrecht an einem Grundstück bis hin zu einer Monopolstellung steigern lässt und die Gruppe der Eigentümer dies mit beeinflussen kann, indem sie nur einen beschränkten Teil des Bodens dem Markt zuführen und so das Angebot künstlich verringern (Bernoulli 1946: 55). Bernoulli erkannte, dass den Eigentümern eine Macht obliegt, die sie direkten Einfluss auf den Bodenmarkt nehmen lassen kann. Somit sollten Eigentümer als ein aktiver Teilnehmer am Bodenmarkt identifiziert werden und bei bodenpolitischen Planungen und Maßnahmen mitberücksichtigt werden.

Die Preissteigerungen, die der Boden erfuhr und besonders in innerstädtischen Lagen nahezu grenzenlos waren (Bernoulli 1946: 56), haben den Stadtgemeinden einen Erkenntnisgewinn gebracht, der ihre vergangenen Entscheidungen in Frage stellen ließ – und zwar den Grund und Boden zu so niedrigen Preisen abzugeben. Nun da Privateigentümer frei über den Boden verfügen können, muss seitens der Stadt mit der Ungewissheit umgegangen werden, wie die Eigentümer mit dem Boden weiter verfahren – behalten, verkaufen, in Erbpacht vermieten (Bernoulli 1946: 60). Und erneut zeigt sich, wie eindeutig Bernoulli die Machtposition der Eigentümer erkannt hat:

*„Die unversehens zu höchstem industriellem Leben erweckte Neuzeit hatte dem privaten Grundeigentümer schier unbegrenzte Möglichkeiten in die Hand gespielt, sein Land spekulativ auszuwerten“ (Bernoulli 1946: 61, 62).*

Wie bereits angedeutet, könnte es sich für die Stadt als schwierig erweisen, wenn sie für den öffentlichen Bedarf (Park, Sportplatz o.ä.) Flächen zurückkaufen muss. Die Stadt

ist auf die Verkaufs- und Verhandlungsbereitschaft der Eigentümer angewiesen. Die sich ausdehnende Machtstellung der Eigentümer wächst mit der Stadt und den höheren Renten, was gleichzeitig die Distanz zwischen den Bedürfnissen der Stadt und den individuellen Wünschen der Eigentümer vergrößert (Bernoulli 1946: 66, 97).

Nach den Ausführungen von Bernoulli wurde mit dem steigenden Interesse der Kommunen den Boden zu verstaatlichen zunehmend die steigende Grundrente als Problem angesehen. Dem entwuchs eine Bodenpolitik, die so ausgerichtet war, flächendeckend den Boden wieder in staatliche Hand zu bringen, um so die überhöhten Marktpreise wieder zu senken, indem wieder günstiges Bauland angeboten werden kann (Bernoulli 1946: 100). Die Bodenspekulation sollte eingedämmt werden und infolgedessen auch die sich entwickelte Wohnungsspekulation mit überhöhten Mieten (Bernoulli 1946: 101).

### 6.2.2 Léon Duguit (1859-1928)

Léon Duguit ist in Frankreich geboren und war einer der führenden Rechtswissenschaftler mit dem Schwerpunkt im Verfassungsrecht. Duguit vertrat eine Eigentums-theorie, die im Gegensatz zum vorherrschenden zivilrechtlichen Paradigma stand. Nach Duguits Ansicht, war Eigentum kein Recht, sondern eine soziale Funktion (Davy 2019). Im Vorwort seines Buches „Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon“ schreibt Duguit:

*„J’ai, dans la sixième conférence, développé cette idée que la propriété foncière, cesse de plus en plus d’être un droit subjectif de l’individu pour devenir une fonction sociale“.*

Dies bedeutet, dass er die Idee entwickelt hat, dass kapitalistisches und reale Eigentum zukünftig weniger als subjektives Individualrecht und mehr als soziale Funktion anzusehen (Duguit 1920: IV [Übersetzung AM]).

Die Diskussion um die soziale Funktion des Eigentums ist bis heute Gegenstand in bodenpolitischen Debatten. Insbesondere Anfang des 20. Jahrhunderts waren die Ansichten von Duguits Lehren Bestandteil verfassungsrechtlicher Entwicklungen in Lateinamerika. Rückblickend wird über den Begriff der „sozialen Funktion des Eigentums“ während des 20. Jahrhunderts gesagt, dass er einen Beitrag zur Neugestaltung von Eigentumsrechten hin zu Umverteilungszielen geleistet hat (Pasquale 2014: 93 [Übersetzung AM]). Die „soziale Funktion“ von Eigentum ist einer der Grundsätze, die zur Begründung von Gesetzesreformen in Lateinamerika angeführt wurden, die mit Entscheidungen verbunden sind, die den Zugang zu städtischen Grundstücken für die Bevölkerung garantieren. Indem die Ausübung des Eigentumsrechts geregelt und zur Erfüllung einer sozialen Funktion verpflichtet wird, sollen Bedingungen geschaffen werden, die eine bessere Zugänglichkeit von Immobilien für einkommensschwache Bevölkerungsschichten begünstigen (Pasquale 2014: 94 [Übersetzung AM]).

Duguit stellt in einem ersten Schritt das Konzept des Eigentums als subjektives Recht in Frage und behauptet, dass es einer metaphysischen und individualistischen Auffassung

gehört, die durch ein positivistisches Rechtssystem ersetzt werden muss. In diesem Sinne versucht er, eine Theorie zu strukturieren, die sich von der naturrechtlichen Perspektive insofern distanziert, als sie das Privateigentum als ein subjektives Recht begreift, das dem Staat vorgelagert und übergeordnet ist. Der Begriff des subjektiven Rechts bedeutet für Duguit die Macht eines Willens, sich als solcher einem oder mehreren Willen aufzudrängen, wenn er etwas will, das nicht gesetzlich verboten ist. Das kapitalistische Eigentum sollte jedoch aufhören, ein subjektives Recht des Einzelnen zu sein und zu einer gesellschaftlichen Funktion werden. Duguit prognostiziert, dass es in der Zukunft in der Tat eine Entwicklung des Konzepts des spekulativen Eigentums geben wird, gefolgt von einer Ära des funktionalen Eigentums. (Pasquale 2014: 103 [Übersetzung AM]) Anhand seiner Ansichten zum Eigentum als subjektives Recht wird deutlich, wie sehr sich Duguit gegen das Privateigentum ausspricht und es als kritisch ansieht, dass das Eigentumsrecht über dem Staat angeordnet ist und welches Machtpotential es für die Privateigentümer in sich birgt.

Duguit stellt dann die Frage, auf welches wirtschaftliche Bedürfnis das Eigentum zurückzuführen ist, und antwortet, dass es das Bedürfnis ist, einen bestimmten Reichtum für bestimmte individuelle oder kollektive Zwecke zu verwenden, zu denen u. a. das Recht des Eigentümers, die Sache zu nutzen, zu genießen und zu veräußern, also seinen Grund und Boden unbebaut, seine städtischen Grundstücke unbebaut, seine Häuser unvermietet und unbewohnt und sein bewegliches Kapital unproduktiv zu lassen, zählen (Pasquale 2014: 104, [Übersetzung AM]). Duguit deutet an, dass dieses System verschwinden wird. Man hätte bereits erkannt, dass die bürgerliche Eigentumsordnung geändert werden muss, da die bisherige Eigentumsordnung die Nutzung einer Sache zu einem gemeinsamen Zweck nicht mehr zu schützen vermochte (Pasquale 2014: 104, [Übersetzung AM]). Das allumfassende Eigentumsrecht, mit seinem Eigentum zu verfahren, wie es einem beliebt – und Duguit schließt hierbei auch den Nicht-Nutzen des Eigentums in vielfältiger Hinsicht ein – sieht Duguit als zum Scheitern verurteilt an. Er sah es als notwendig an, eine neue Eigentumsordnung zu schaffen, in der auch der gemeinsame Zweck einer Nutzung geschützt werden konnte.

Hinsichtlich einer Neuordnung des Eigentumsrechts sieht Duguit die Pflichten des Eigentümers wie folgt an: Jeder Einzelne ist verpflichtet, eine bestimmte Funktion in der Gemeinschaft zu erfüllen, die unmittelbar durch die Stellung, die er in ihr einnimmt, definiert ist. Der Besitzer von Reichtum ist allein aufgrund seines Besitzes in der Lage, eine bestimmte Arbeit zu verrichten, die andere nicht leisten können. Er allein kann den allgemeinen Bestand an Reichtum vermehren, indem er sein Kapital einsetzt. Die Gesellschaft wird seine Handlungen nur in dem Maße schützen, wie er sie sozial gerichtet einsetzt. Das Eigentum ist nicht mehr ein subjektives Recht des Eigentümers; es ist die soziale Funktion des Besitzers von Reichtum (Duguit 1918: 133, 134, [Übersetzung AM]). Während die soeben beschriebenen Pflichten genau aufzeigen, wonach sich Eigentümer zu richten haben, so sollen die folgenden Beschreibungen aufzeigen, dass Duguit im Nicht-Nutzen von Eigentum einen legitimen Zweck für staatliche Eingriffe sah. Zwar räumt Duguit ein, dass Kapital, das aus persönlichen Gegenständen besteht, dem Gesetzgeber Schwierigkeiten bereiten wird, wenn ein Eingriff vorgenommen werden

soll. Nach seiner Meinung kann jedoch nicht bezweifelt werden, dass, wenn der Staat in der Lage wäre, die unproduktive Anhäufung zu entdecken, er dies verbieten und verhindern würde. In jenen Ländern, die sich noch in der Phase des Eigentums als Spekulation befinden, stellt sich das Problem der Nicht-Bewirtschaftung des Bodens. Machen sich nicht diejenigen, die riesige Landstriche zu einem relativ niedrigen Preis kaufen und jahrelang brachliegen lassen, während der natürliche Wertzuwachs des Bodens einen enormen Gewinn abwirft, dann nicht eines Verhaltens schuldig, das verboten werden sollte? Wenn das Gesetz eingreifen würde, um dies zu verbieten, könnte seine Politik kaum in Frage gestellt werden. Aber eine solche Politik ist sehr weit entfernt von der Vorstellung eines unantastbaren Eigentumsrechts, das dem Eigentümer das Recht einräumt nach Belieben zu handeln oder passiv zu bleiben (Duguit 1918: 135, 136, [Übersetzung AM]). Kein anderer Theoretiker, dessen Ansichten in dieser Arbeit Berücksichtigung finden, hat einen so eindeutigen Standpunkt zum Thema der Nicht-Nutzung von Wohnraum aufgrund spekulativer Anreize.

### 6.2.3 Karl Marx (1818-1883)

Marx war ein Ökonom – zugleich war er Philosoph, Sozialtheoretiker, politischer Journalist und Protagonist der Arbeiterbewegung. Zusammen mit Friedrich Engels war er einer der einflussreichsten Sozialisten und Kommunisten seiner Zeit.

Das bekannteste Werk, das er gemeinsam mit Friedrich Engels veröffentlichte, ist »Das Manifest der kommunistischen Partei«. Der Zweck dieser Schrift ist Anhänger für eine Partei zu gewinnen und bestimmte Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Im Manifest gehen Marx und Engels überwiegend auf die wachsende Ungleichheit zwischen den Armen (Proletariat) und Reichen (Bourgeoisie) ein und nimmt in diesem Zusammenhang Bezug zum Privateigentum.

*„In den früheren Epochen der Geschichte finden wir fast überall eine vollständige Gliederung der Gesellschaft in verschiedene Stände, eine mannigfaltige Abstufung der gesellschaftlichen Stellungen. Im alten Rom haben wir Patrizier, Ritter, Plebejer, Sklaven; im Mittelalter Feudalherren, Vasallen, Zunftbürger, Gesellen, Leibeigene [...]. [...] Unsere Epoche, die Epoche der Bourgeoisie, zeichnet sich jedoch dadurch aus, daß sie die Klassengegensätze vereinfacht hat. Die ganze Gesellschaft spaltet sich mehr und mehr in zwei große feindliche Lager, in zwei große, einander direkt gegenüberstehende Klassen: Bourgeoisie und Proletariat.“ (Marx; Engels 1848: 11)*

Marx führt in seinem Werk einerseits genau auf, wozu die Bourgeoisie durchaus beigetragen hat (u.a. Schaffung enormer Städte oder die Vermehrung der städtischen Bevölkerung gegenüber der ländlichen Bevölkerung), er macht aber auch klar, welche schwierigen Entwicklungen durch die Bourgeoisie Einzug genommen haben. Vor allem sieht Marx die Entwicklung als problematisch an, dass die Bourgeoisie der Zersplitterung der Produktionsmittel, des Besitzes und der Bevölkerung entgegengewirkt hat und die Bevölkerung agglomeriert, die Produktionsmittel zentralisiert und das Eigentum in wenigen Händen konzentriert (Marx; Engels 1848: 14).

Marx verdeutlicht in seinem Werk, wie schon zur damaligen Zeit die Schere von Arm und Reich mit erhöhter Geschwindigkeit auseinandergedriftet ist – nicht allein aufgrund der stetigen Modernisierung von Produktionsweisen, was zu einem nicht enden wollenden Wachstum des Proletariats gesorgt hat (Marx; Engels 1848: 17). Nein – vielmehr erkennt Marx in der Anhäufung des Reichtums in den Händen von Privaten, in der Bildung und Vermehrung des Kapitals, dessen Bedingung die Lohnarbeit ist, eine wesentliche Bedingung für das Auseinanderdriften der Einkommensklassen und der Herrschaft der Bourgeoisie (Marx; Engels 1848: 20, 21). Zusammenfassend heißt dies, dass Marx gegen die Monopolstellung, der kapitalistisch orientierten Wohlhabenden ist, die durch die Vermehrung des Kapitals noch ausgebaut wird und sich damit auch das Machtpotential in den Händen weniger vergrößert.

Dieses bürgerliche Eigentum – was mit dem modernen Privateigentum vergleichbar ist – steht im Mittelpunkt der Kritik kommunistischer Sichtweisen, die Marx in seinem Werk vertritt. Jedoch ist nicht das Ziel sämtliche Eigentumsverhältnisse aufzulösen, sondern der Kommunismus zielt darauf ab, das bürgerliche Privateigentum abzuschaffen, da sich darin die Ausbeutung einer Klasse durch eine andere Klasse manifestiert. Die Theorie und Forderung der Kommunisten wird in einem Satz ausgedrückt: Aufhebung des Privateigentums. Das bürgerliche Eigentum, das mit der französischen Revolution erst geschaffen wurde, ist zu Zeiten von Marx Ausgangspunkt der Klassenkämpfe. Marx greift einen Vorwurf auf, der den Kommunisten gemacht wird und entkräftet ein wesentliches Argument der Befürworter von Privateigentum (wie z.B. Locke, Smith), dass in Freiheit ausgeübte selbstständige Arbeit zu Eigentum führt. Der Vorwurf der dem Kommunismus gemacht wird, ist das persönlich und selbsterarbeitete Eigentum abgeschafft werden soll. Doch was soll abgeschafft werden, was nach Ansicht der Kommunisten gar nicht mehr existiert, denn die Lohnarbeit schafft dem Proletarier kein Eigentum mehr. Die Lohnarbeit schafft mehr Kapital, was wiederum Ausgangspunkt weiterer Ausbeutungen ist. Doch dieses Argument allein hebt nicht das Argument für Privateigentum aus, dass selbstständige Arbeit zu Eigentum führt. Das Kapital, das vermehrt wird, fließt in den Reichtum der Wohlhabenden Privateigentümer. Aber das Argument für das Privateigentum implementiert, dass die Lohnarbeit für den Lohnarbeiter Kapital hervorbringen müsse, mit dem Eigentum geschafft werden kann. In Schnittpunkt dieser beiden kapitalbringenden Prozesse liegt das Problem, das Marx wiederum treffend identifiziert: „Das Eigentum in seiner heutigen Gestalt bewegt sich in dem Gegensatz von Kapital und Lohnarbeit“ (Marx; Engels 1848: 22). In seinen folgenden Begründungen für diese Feststellung markiert Marx eine inhaltliche Tendenz zu der Theorie Duguit's und macht deutlich, dass der Kapitalist (Privateigentümer) eine Funktion innerhalb der Gesellschaft hat, jedoch dieser Funktion und Rolle nicht entsprechend agiert. Nach Marx ist das Kapital ein gemeinschaftlich erarbeitetes Produkt und sollte demnach auch gemeinschaftliches Eigentum sein. Damit würde das Kapital keine persönliche, sondern gesellschaftliche Machtposition sein. Das persönliche Eigentum würde auch nicht in gesellschaftliches Eigentum verwandelt werden, weil der Grundcharakter schon immer gesellschaftlich geprägt war und somit würde nur „der gesellschaftliche Charakter des Eigentums verwandelt werden und den Klassencharakter verlieren“ (Marx; Engels 1848: 22).

#### 6.2.4 Pierre-Joseph Proudhon (1809-1865)

Der Ökonom und Soziologe Proudhon war ein radikaler und anarchistischer Individualist des 19. Jahrhunderts. Er kritisierte das kapitalistische Eigentum und die Monopolbildung im Allgemeinen (wie das Eigentum und staatliche Autorität). Proudhon ist für das Zitat bekannt: »Eigentum ist Diebstahl«, das er in seinem ersten Memorandum »Qu'est-ce que la propriété?« (»Was ist das Eigentum?«) (1840) veröffentlichte.

Proudhon teilt die Ansichten von John Locke (1632-1704) – ein Befürworter des Privateigentums – der davon ausgeht, dass jeder Mensch ein ursprüngliches Eigentum an seiner Person hat und dass dieses Eigentum die Sachen miteinschließt, die jeder Einzelne mit seiner Arbeit hervorbringt (Proudhon 2010 [1866]: XI). Proudhon folgt den Ansichten von Locke bis zu einem gewissen Punkt. Für Proudhon ist es abwegig, dass einer Person mit besonderen Talenten automatisch besondere Vorrechte zugeteilt werden sollten (Proudhon 2010 [1866]: XI). „Die Nachfrage bestimmter Fähigkeiten ergebe sich immer aus den gesellschaftlichen Bedingungen, ergo könne nicht von eindeutig zurechenbaren Verdiensten ausgegangen werden“ (Proudhon 2010 [1866]: XI). „In allgemeiner Form ausgedrückt heißt Missbrauch des Eigentums bei Proudhon, aus einem besonderen Verfügungsrecht Privilegien abzuleiten“ (Proudhon 2010 [1866]: XI). „Ein Missbrauch von gegenständlichem Eigentum (Grund und Boden, Produktionsmittel, Geldkapital usw.) tritt nach Proudhon zutage, wenn damit monopolistische Verengungen und außerordentliche Gewinne verbunden sind“ (Proudhon 2010 [1866]: XI). Proudhon sieht somit keine Verbindung von besonderen Verfügungsrechten und automatisch erlangten Privilegien. Allerdings berücksichtigt er in seinen Denkweisen gewisse Pflichten, die mit dem Eigentum einhergehen müssen, um den Werterhalt zu gewährleisten:

*„Wie das Eigentum nur durch Arbeit des Pächters an Wert gewinnt, so bewahrt es seinen erlangten Wert gleichfalls nur durch eben diese Arbeit. Eigentum, das einfach liegen gelassen, oder schlecht versorgt wird, verliert an Wert und verrottet, genauso wie es im umgekehrten Fall Nutzen bringt und ansehnlich wird“*  
(Proudhon 2010 [1866]: 36).

Proudhon bezieht also Aspekte des Missbrauches und falschen Nutzens von Eigentum in seine Überlegungen ein. Doch ist Proudhon kein totaler Verfechter des Eigentums. Proudhon verlangt in seinen Theorien für die Güter eine Verteilungsgerechtigkeit, wofür er eine Verbindlichkeit fordert, die dem Bürger als auch dem Staat auferlegt ist, sich in Angelegenheiten des Interesses der Gesetze des Gleichgewichts zu fügen (Proudhon 1896 [1840]: VII). Das heißt Proudhon sieht eher in der Verletzung einer gerechten Güter- bzw. Eigentumsverteilung den Grund für Elend an und nicht die alleinige Existenz von Eigentum. Dann folgt ein Passus mit dem Zitat, für das Proudhon bekannt ist und in dem er seine Einstellung zum Eigentum noch etwas verschärft, in dem er das Eigentum als Ergebnis ohne Ursprung gleichsetzt:

*„Warum also kann ich auf die Frage: »Was ist das Eigentum?« nicht ebenso gut antworten: »Es ist Raub!«, ohne allgemein unverstanden zu bleiben? [...] Der eine Schriftsteller bezeichnet das Eigentum als positives Recht, das aus der Besitznahme*

*entstanden und durch das Gesetz sanctioniert sei, der andere verteidigt es als natürliches Recht, dessen Ursprung in der Arbeit beruhe: und diese Ideen haben trotz ihrer scheinbar ganz entgegengesetzten Natur dennoch beide eine große Anhängerschaft. Ich aber behaupte, dass weder die Arbeit, noch die Besitznahme, noch das Gesetz das Eigentum zu schaffen imstande sind, dass es vielmehr eine Wirkung ohne Ursache ist: wer will mich deshalb verdammen?“*

*(Proudhon 1896 [1840]: 1)*

In seinen weiteren Überlegungen geht Proudhon auf beide Ansätze zur Eigentumsursache ein, um letztendlich beide für nichtig zu erklären. Zunächst folgen Ausführungen zum ersten Ansatz des Eigentumsursprungs: Vom Eigentum als natürlichem Recht – von der Besitznahme und dem positiven Recht als Ursachen des Eigentumsrechts. Zu Beginn geht Proudhon auf Rechtsgrundlagen ein, die die Unterteilung in Besitz und Eigentum herleiten. „Das Römische Recht definiert das Eigentum als: *jus utendi et abutendi re sua, quatenus juris ratio partitur*, als das Recht, seine Sache zu gebrauchen und zu missbrauchen, soweit es die Idee des Rechtes zulässt (Proudhon 1896 [1840]: 27). Der Gebrauch des Wortes „missbrauchen“ wurde in Rechtfertigungen nicht mit einem unmoralischen oder unsinnigen Gebrauch in Verbindung gebracht, sondern sollte lediglich die unumschränkte Verfügung darüber zum Ausdruck bringen. Für Proudhon ist dies eine nichtssagende Unterscheidung, die dafür genutzt wurde die Bedürfnisbefriedigung durch das Eigentum zu schützen. Das Nicht-Nutzen von Eigentum kann nach Proudhon mit Missbrauch gleichgesetzt werden. Im folgenden Zitat wird die Absurdität des rechtswirksamen Missbrauchs deutlich:

*„Der Eigentümer kann seine Früchte am Stengel verfaulen lassen, Salz in den Boden säen, seine Kühe auf den Sand melken, einen Weinberg in eine Wüste verwandeln und aus einem Park einen Gemüsegarten machen, ganz wie es ihm beliebt. Ist dies alles Mißbrauch, ja oder nein? Beim Eigentum decken sich Gebrauch und Mißbrauch vollständig“ (Proudhon 1896 [1840]: 27).*

Zwei weitere Rechtsgrundlagen, die Proudhon zur Herleitung der Trennung von Besitz und Eigentum heranzieht sind die *Déclaration des Droits 93* und der *Code Civil* (Code Napoleon), die beide auf das Römische Recht zurückgreifen. Nach der *Déclaration des Droits 93* ist das Eigentum »das Recht, seine Güter, seine Einkünfte, der Ertrag seiner Arbeit und Industrie zu genießen und nach Belieben zu verfügen«. *Code Napoléon*, Art. 544: »Das Eigentum ist das Recht, Sachen aufs Unumschränkteste zu genießen und darüber zu verfügen, vorausgesetzt, dass man keinen Gebrauch davonmache, den die Gesetze verbieten.« Alle genannten Rechtsgrundlagen erkennen ein unbeschränktes Recht des Eigentümers über die Sache an.

Zusammen mit einer detaillierten Herleitung der Unterscheidung von Besitz und Eigentum enden Proudhons Ausführungen in einer Klage an die ganze bürgerliche Gesellschaft, indem er beweisen möchte, dass die Nichtbesitzenden mit demselben Recht Eigentümer sind, wie die Besitzenden; aber anstatt daraus zu schließen, dass das Eigentum unter alle gleich verteilt werden müsse, fordert er, dass es um der allgemeinen Sicherheit



Willen für alle aufgehoben werden solle (Proudhon 1896 [1840]: 28). Festzuhalten ist bis hierher, dass Proudhon weder ein natürliches Recht noch die Arbeit als Existenzberechtigung für das Eigentum ansieht und für das Elend die ungerechte Verteilung von Eigentum verantwortlich macht. Das Eigentum an sich wird von Proudhon nicht als das Böse angesehen. Und selbst die Anforderungen einer gerechten Verteilung hebt Proudhon selber aus, indem er zum Schutze der Allgemeinheit das zentrale Aufheben des Eigentums wünscht.

Doch setzen wir wieder am Gerechtigkeitsaspekt an, denn ob das Eigentum nun berechtigt existiert oder nicht ist obsolet, da es nun einmal bereits existiert, und ob die Menschen jemals alle Irrtümer vermeiden können ist ebenfalls stark zu bezweifeln. Doch an einer steigenden Gerechtigkeit kann gearbeitet werden. Für Proudhon ist die Gerechtigkeit der gesellschaftliche wie auch politische Hauptaspekt, der Maßstab aller Handlungen ist.

*„Die Gerechtigkeit ist nicht das Werk des Gesetzes; im Gegenteil, das Gesetz ist immer nur ein Ausdruck und eine Anwendung dessen, was in allen Verhältnissen, wo die Menschen wechselseitige Interessen haben können, gerecht ist“*  
(Proudhon 1896 [1840]: 14).

Proudhon bemerkt, dass hinsichtlich der Gerechtigkeit in Beziehung auf Souveränität und Regierung eine fortschreitende Entwicklung zu beobachten ist. Als ein letztes Hindernis identifiziert er jedoch das Eigentumsrecht, um die Reform in der Regierung und die Revolution zu vollenden (Proudhon 1896 [1840]: 23). Greife ich ein weiteres Zitat von Proudhon auf, könnte daraus abgeleitet werden, dass Eigentümer selbst das Eigentumsrecht an ihrer Sache durch ihren Umgang mit dem Eigentum aufheben.

*„Wenn der Arbeiter, der den Wert seiner Sache erhöht, ein Recht auf deren Eigentum hat, erwirbt derjenige dasselbe Recht, der diesen Wert unterhält. Denn, was heißt unterhalten? Doch: ohne Unterlaß den Wert erhöhen, ihn beständig schaffen. Was heißt bearbeiten? Dem Boden seinen jährlichen Wert geben; durch eine jährlich erneuerte Schöpfung verhindern, daß der Wert des Grundstücks abnimmt oder verloren geht.“* (Proudhon 1896 [1840]: 87)

Das heißt, wenn derjenige ein Eigentumsrecht zugesprochen bekommt, der seine Sache unterhält, müsste im Umkehrschluss derjenige, der sein Eigentum nicht unterhält und nicht verhindert, dass der Wert des Grundstücks abnimmt, das Eigentumsrecht an seiner Sache verlieren. Das Problem heutzutage bei nicht genutzten bzw. nicht bewohnten Immobilien ist, dass sie ihren Wert nicht verlieren, nur, weil die Immobilie temporär leer steht.

Proudhon geht im weiteren Verlauf auf das Wesen des Eigentümers ein und spricht sich auch an dieser Stelle weder eindeutig für noch gegen das Privateigentum aus. Er schlussfolgert eine sich gegenläufige Relation zwischen dem Herrschaftsrecht an einer Sache und dem Ausmaß des Müßiggangs des jeweiligen Eigentümers. Proudhon spricht dem Eigentum seinen Fortbestand ab, wenn es sich ausschließlich aus der eigenständigen



Arbeit des Eigentümers ableiten würde. Er begründet es mit der fehlenden Anpassungsbereitschaft der Eigentümer an einem geordneten und beaufsichtigten Leben und dem zu starken Trieb nach bedürfnisorientiertem Handeln:

*„Seines Lebensunterhaltes sicher unterläßt er sich dem Nichtsthun und der Weichlichkeit; er spielt, treibt Possen, sucht Stoff für seine Neugierde und Langeweile“  
(Proudhon 1896 [1840]: 136).*

Die Ansichten der Nationalökonomien, die die Unproduktivität kritisieren und Eigentümer dazu auffordern, sich zu mäßigen und nützlich zu sein, um der Produktion das zurückzugeben, was sie erhalten haben, entbehren nach Proudhon der Sinnhaftigkeit. Nach Proudhon gibt es da nämlich noch einen weiteren Unterschied zwischen dem Lohn den man für die geleistete Arbeit erhält und dem Umgang mit seinem Eigentum. Nur weil ein Eigentümer für seine Arbeit entlohnt wird und nützlich im Sinne der Nationalökonomien ist, heißt es nicht zwangsläufig, dass er weniger träge mit seinem Eigentum umgeht. Daraus zieht Proudhon einen drastischen Schluss:

*„[...] er kann nur mit seiner Verschleuderung und Vernichtung aufhören, wenn er aufhört, Eigentümer zu sein.“ (Proudhon 1896 [1840]: 137) Und Proudhon fordert weiter: „Das Herrschaftsrecht muss im Verhältnis der Zunahme der Müßiggänger abnehmen“ (Proudhon 1896 [1840]: 138).*

Bei dem Versuch die Ursachen der problematischen Entwicklungen mit dem Privateigentum abzuleiten, die Proudhon mit den ungleichen Bedingungen jeglicher Ereignisse – wie dem Pauperismus, Revolutionen und Kriegen – beschreibt, kommt die divergente Beziehung jedes Einzelnen in Verhältnis zur Gesellschaft hinzu. Einerseits nach Gleichheit und Gerechtigkeit strebendes Individuum und andererseits gänzlich seinem Wunsch nach Unabhängigkeit unterliegendes Wesen, hat jedes Individuum die Schwierigkeit mit den unterschiedlichen Bedürfnissen umzugehen. Diese Problematik sieht Proudhon als „die erste Ursache des Despotismus des Willens und seiner Folge, der Aneignung.“ (Proudhon 1896 [1840]: 204), was im Grunde die Aneignung – die Eigentumsbildung – als das ursächliche Problem identifiziert. Proudhon als Eigentumsgegner ist jedoch nicht automatisch dem Kommunismus zugewandt, da er mit seinen Theorien in einem Bereich forscht, der nicht das Privateigentum oder Gemeineigentum beurteilt, sondern er ist einen Schritt weitergegangen und stellt das Eigentum an sich in Frage:

*„Der Kommunismus ist Ungleichheit, aber in entgegengesetztem Sinne als das Eigentum. Das Eigentum ist die Ausbeutung des Schwachen durch den Starken; der Kommunismus ist die Ausbeutung des Starken durch den Schwachen“  
(Proudhon 1896 [1840]: 210).*

### **6.2.5 Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)**

Jean-Jacques Rousseau war einer der wichtigsten Pioniere der französischen Revolution und Zeit seines Lebens ein erfahrener Autor, Philosoph, Lehrer und Naturforscher.

Das gesamte politische und erziehungstheoretische Werk von Rousseau thematisiert die Natur als die Norm, an der Gut und Böse bemessen werden soll, was auf unterschiedliche Weise in seinen Diskursen und auch im Gesellschaftsvertrag zu Tage tritt (Mensching 2015: 182). Basierend auf der Entwicklung des Gesellschaftsvertrages zeigt Rousseau den Wechsel vom freiheitlichen Handeln im Naturzustand hin zur staatsbürgerlichen Freiheit und dem Eigentum an allem, was er besitzt, auf. Die staatsbürgerliche Freiheit wird durch den Allgemeinwillen begrenzt. Einen vergleichbaren Unterschied beschreibt Rousseau hinsichtlich Besitz und Eigentum folgendermaßen:

*„Besitz ist der Erfolg von Kraft oder das Recht des ersten Besitzers, Eigentum stützt sich immer auf einen tatsächlichen Rechtsanspruch“ (Rousseau 2011 [1762]: 16)*

Nach Rousseau wird das Recht des ersten Besitzers durch Anerkennung des Eigentumsrechts im Rahmen der staatlichen Freiheit rechtsverbindlich. Sobald ein Anteil zugewiesen ist, verliert man jeglichen Anspruch auf weitere Teile der Gemeinschaft. Das Recht des ersten Besitzergreifers hängt jedoch von verschiedenen Bedingungen ab, die u. a. das Nutzen des Eigentums thematisieren:

*„Die Besitzergreifung darf nicht in einer leeren Förmlichkeit, sondern muß in der Bearbeitung und Bewirtschaftung des Grundstücks bestehen [...]“ (Rousseau 2011 [1762]: 17).*

Diesen Ansichten zum Besitzergreifens wohnen bereits Gleichheitsgedanken inne, die in den weiteren Ausführungen von Rousseau noch konkreter werden. Da erwähnt Rousseau einen Hinweis, der als Grundlage des ganzen politischen Systems dienen soll. Und zwar, dass der Grundvertrag im Rahmen des Gesellschaftsvertrages nicht die natürliche Gleichheit zerstört, sondern die natürliche und körperliche Ungleichheit beendet. Die Lösung ist eine rechtlich und sittlich begründete Gleichheit. Vertraglich und rechtlich sollen alle Individuen trotz Unterschiede gleichbehandelt werden, was aber nur gelingt, wenn alle etwas und keiner zu viel besitzt, und die Gesellschaft nur mit Rücksicht auf die gemeinsamen Interessen geleitet wird (Rousseau 2011 [1762]: 18). Besonders bekannt ist Rousseau für den Ausspruch:

*„Der erste, der ein Stück Land eingezäunt hatte und auf den Gedanken kam zu sagen »Dies ist mein« und der Leute fand, die einfältig genug waren, ihm zu glauben, war der wahre Begründer der zivilen Gesellschaft. Wie viele Verbrechen, Kriege, Morde, wie viele Leiden und Schrecken hätte nicht derjenige dem Menschengeschlecht erspart, der die Pfähle herausgerissen oder den Graben zugeschüttet und seinen Mitmenschen zugerufen hätte: »Hütet euch davor, auf diesen Betrüger zu hören. Ihr seid verloren, wenn ihr vergeßt, daß die Früchte allen gehören und daß die Erde niemandem gehört!«“ (Rousseau 2012 [1755]: 74).*

Für Rousseau ist die Glückseligkeit in der in Naturzustand gelebten Freiheit und Gleichheit damit zu begründen, dass alle Arbeiten entrichtet haben, die von jeweils einer Person ausgeführt werden konnten. Mit dem Aufkommen des Zusammenwirkens

bei auszuführenden Arbeiten und der Produktion von Gütern, sowie dem Bewusstsein darüber, wie vorteilhaft die Vorratsbildung ist, verschwand diese Gleichheit (Rousseau 2012 [1755]: 83, 84). Die Ungleichheit setzte sich im Zuge des Eigentumsrechts, dass oftmals aus einem fortgesetzten Besitz entstand, und der fortschreitenden Auswirkung unterschiedlicher Qualitäten von Arbeitsleistungen (z.B. leisteten Stärkere mehr Arbeit, der Geschicktere zog größeren Nutzen aus der Arbeit), fort (Rousseau 2012 [1755]: 86-88).

Diese auseinanderdriftende Entwicklung von Fähigkeiten, Bedürfnissen und Stellungen der Individuen untereinander ist, nach Rousseaus Ausführungen, die Folge des Eigentums und er umschreibt es folgendermaßen:

*„Konkurrenz und Rivalität auf der einen Seite, Gegensatz der Interessen auf der anderen und immerzu die versteckte Begierde, seinen Gewinn auf Kosten anderer zu realisieren. Alle diese Übel sind die erste Wirkung des Eigentums und das unabtrennbare Gefolge der entstehenden Ungleichheit“*  
(Rousseau 2012 [1755]: 88, 89).

Als dann der gesamte Boden in Eigentum verteilt war, begann das, was Rousseau mit Raub gleichsetzt, denn die Schwächeren mussten verstärkt darum kämpfen ihren Lebensunterhalt zu sichern und sich gegen die Stärkeren – Eigentümer – durchzusetzen. Die zunehmenden Unruhen aufgrund der ungleichen Verteilung des Eigentums waren Beweggründe der Reichen sich eine Strategie zu überlegen, die ihnen ihre Machtposition sichern würde, aber gleichzeitig die Unzufriedenheit der Schwächeren umlenken würde. Rousseau sieht diese Gedanken als Ursprung des gesellschaftlichen Zusammenlebens und der Gesetze (Rousseau 2012 [1755]: 92, 93). Der voranschreitende Fortschritt, die wachsenden Fähigkeiten und die Einführung des Eigentums und der Gesetze bedingen eine zunehmende Ungleichheit. Rousseau sieht die ungleiche Verteilung der Güter – „dass eine Handvoll Leute mit Überflüssigem mehr als gesättigt ist, während es der ausgehungerten Menge am Notwendigen fehlt“ (Rousseau 2012 [1755]: 114) – als ständigen Verstoß gegen das Naturgesetz an. Diese ungleiche Verteilungssituation implementiert nach Rousseau vier Laster: Eitelkeit und Geringschätzung auf Seiten der Wohlhabenden und Scham und Neid auf Seiten der weniger Begünstigten (Stewart 2015: 137).

Obwohl die Machtposition der Reichen und die Unterdrückung der Armen bei der Beschreibung der Gesellschaft besonders im Fokus stehen, so lenkt Rousseau auch den Blick auf den Selbsterhaltungstrieb und die Fähigkeit Mitleid gegenüber den Mitmenschen, die leiden zu empfinden. Für Rousseau ist es wichtig, auch diese Aspekte der menschlichen Natur zu erforschen, weil nur dann Hoffnung für eine gerechtere Gesellschaft besteht (Lacono 2015: 79), weshalb er auch die Annahme von Locke kritisiert, dass der Wunsch nach Bereicherung und Besitzrechts einen natürlichen Ursprung habe (Bachofen 2015: 113). Rousseau distanziert sich ebenso von Lockes Ansicht, dass aus der Bearbeitung des Bodens ein Rechtsanspruch auf Grundeigentum erwachse und er sieht die Aneignung als eine Usurpation (Stewart 2015: 128). Ein weiterer Punkt im

Zuge des gesellschaftlichen Entwicklungsprozesses, den Rousseau hervorhebt und hinsichtlich des sich wandelnden Verhaltens der Eigentümer relevant ist, ist der als die Menschen begannen sich trotz begrenzter Ressourcen, mit Muße und Bequemlichkeiten zu beschäftigen. Der daraus entstandene Luxus ist kritisch zu beurteilen, weil dies zu einer Gewöhnung wird, der sich in ein Bedürfnis wandelt (Stewart 2015: 135).

Aus den letzten beiden Absätzen kristallisiert sich ein menschliches Bedürfnis heraus, dass sowohl die Ungleichheit mitbegründet als auch substanziell für das gesellschaftliche Leben ist, die Eigenliebe bzw. Eitelkeit oder Selbsterhalt, die dem menschlichen Wesen innewohnt. Die Menschen müssen sich folglich immerzu mit dem inneren Konflikt Aufmerksamkeit von anderen erhalten zu wollen und gleichzeitig mit Rücksicht auf andere sozial gerecht zu handeln, umgehen. Dieser Konflikt ist nicht nur individuumsbezogen, sondern auch auf gesellschaftlicher Ebene zu beobachten. Im Allgemeinen sieht Rousseau die Abkehr des menschlichen Naturzustandes als bedenklich, wodurch sich Luxus und ein Verfall der Sittengesetze manifestieren konnten. Doch sieht Rousseau auch den sozialen Kontext, in dem die zunehmend ungleichen Individuen agieren müssen. Das private Eigentum ist für Rousseau ein Grund der bestehenden Ungleichheit, wobei er jedoch nicht so weit gehen würde, die Abschaffung des Eigentums zu fordern, sondern Restriktionen für notwendig hält:

*„Aber ohne auf jene Spekulationen einzugehen, die mich von meinem Gegenstande trennen, genügt es, hier meinen Gedanken zu machen, der das besondere Eigentum nicht unbedingt zu zerstören, weil das unmöglich ist, sondern es in den engsten Grenzen einzuschließen, gib ihm ein Maß, eine Regel, eine Bremse, die es enthält, die es dirigiert, es unterjocht und immer dem öffentlichen Gut unterordnet“*  
(Rousseau 2012 [1861]: 47).

### 6.3 Gewollter Leerstand aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Eigentumstheorien – Pro Eigentum

In diesem Kapitel werden die Kernaussagen der einzelnen Theoretiker – gruppiert nach Pro und Contra Privateigentum – unter den Aspekten des Nutzens und Nicht-Nutzens von Grund und Boden und des Verhaltens der Eigentümer zusammengefasst und somit die Rolle des gewollten Leerstandes in den Eigentumstheorien eruiert. Die Analyseergebnisse werden in einer Tabelle komprimiert dargestellt, die als Vergleichsgrundlage der verschiedenen Sichtweisen dient. In einem abschließenden Fazit (Kapitel 6.5) sollen Antworten darauf gefunden werden, ob der Nicht-Nutzen von Grund und Boden in den unterschiedlichen Theorien eine Rolle spielt, ob dadurch eventuell sogar die Legitimation des Privateigentums in Frage gestellt werden kann und ob das Verhalten der Eigentümer als Einflussfaktor identifiziert wird.

### 6.3.1 Friedrich August von Hayek

Die wichtigste Kernaussage, die aus der Zusammenfassung seiner liberalistisch ausgerichteten Grundgedanken herausgestellt werden kann, ist die, dass Gleichheit und Freiheit zwei unterschiedliche Dinge sind. Hayek tritt für eine Regel- und nicht Ergebnisgerechtigkeit ein. Die Freiheit fordert Gleichheit vor dem Gesetz, was aber mit einer materiellen Ungleichheit einhergeht. Die ungleiche Verteilung des Privateigentums zugunsten der Wohlhabenden bedingt nicht zwangsläufig eine ungerechte Verteilung, denn es existieren unterschiedliche Einkommensklassen und untere Einkommenschichten profitieren durchaus von dem Wohlstand und den damit einhergehenden Entwicklungen der oberen Einkommenschichten, was ein gewisses Maß an Maßlosigkeit der Wohlhabenden nicht ausschließt. In einer Großstadt geht jedoch das Zusammengehörigkeitsgefühl und das Bewusstsein über moralische Pflichten verloren, so dass Hayek dem Staat eine gewisse Verantwortung zuspricht, dem Wunsch nach Schutz und Sicherheit nachzukommen. Auch wenn Hayek verschwenderisches Verhalten anspricht und damit auch gleichzeitig die handelnden Personen mit einbezieht, so wurde keine direkte Aussage dazu getroffen, wie die Eigentümer ihr Privateigentum nutzen sollten und ob ein Nicht-Nutzen legitim ist.

An einer Stelle aber sagt Hayek, dass er nur zu einem gewissen Maße die Ansicht teilt, dass, was ein Eigentümer mit seinem Grund und Boden macht, nur ihn berührt. Die unmittelbare Auswirkung der Benützung von Grundstücken auf Nachbargrundstücke bedingen die Handlungen privater Eigentümer. In einer Stadt ist die Nützlichkeit eines Grundstücks von der Nutzung der Nachbargrundstücke abhängig, was Hayek in den Ausführungen zur Mietzinsbeschränkung weiter ausführt. Nach Hayek ist die Mietpreisbeschränkung ein Beispiel einer staatlichen Maßnahme, die auf Unkenntnis beruhend teilweise zu Verschlimmerungen geführt hat. Die Mietzinsbeschränkung ist auch in der heutigen Zeit ein aktuelles Instrument, um der Wohnungsknappheit damit entgegen zu treten, dass Wohnraum bezahlbarer wird. Doch nach Hayek ist gerade dieses Instrument als Auslöser von Wohnungsknappheit anzusehen. Weil die Investitionskosten nur zu einem gewissen Teil auf die Mieter umgelegt werden konnten, sank die Investitionsbereitschaft, was einen Verfall der Gebäudesubstanz mit sich brachte. Doch als dann Aufwertungen vorgenommen wurde, stieg die Nachfrage und die höherwertige Nutzung wirkte sich auf benachbarte Grundstücke aus. Hayek sieht eine Lösung, um das Problem der Wohnungsknappheit nachhaltig zu beheben. Die Regierung müsste für die Bereitstellung von bezahlbaren Wohnungen alleinig die Verantwortung übernehmen. Für Hayek liegt ein weiterer Lösungsansatz in der Erhöhung der Einkommen, wobei er auch weitere Einflussfaktoren einschließt. Nach Hayek kann das Wohnproblem nicht isoliert betrachtet werden. Neben moralischen Pflichten, die keine wirklich bindende Wirkung besitzen und Zwangsmaßnahmen, denen sich Hayek ablehnend gegenüber ausspricht, sind Gesetze die rechtlichen Instrumente, die gesellschaftliches Handeln steuern können. Er stellt die Wahl der Instrumente in den Fokus und nicht die Durchführung einzelner voneinander losgelöste Instrumente. Ein effektiver Lösungsansatz kann aber nur gelingen, wenn gute Kenntnisse des Problems, des Marktes, der Akteursgruppen und der Zusammenhänge vorhanden sind. Kenntnisse, die bei der Ausarbeitung einer bodenpolitischen Strategie Voraussetzung sind und gleichzeitig die wegweisende

Bedeutung einer bodenpolitischen Strategie bei der Lösungsfindung unterstreicht. Dem übergeordnet sieht Hayek aber in der Rechtssicherheit für das Privateigentum die Grundvoraussetzung einer funktionsfähigen marktwirtschaftlichen Steuerung.

### 6.3.2 Johann Heinrich Gottlob von Justi

Von Justi ist einer der wenigen Theoretiker, die im Rahmen meiner Auswahl das Thema des Nicht-Nutzens von Privateigentum aufgreift. Er nimmt konkret Stellung dazu, wie mit dem Nicht-Nutzen von Grund und Boden umgegangen werden sollte. Seine grundlegend positive Haltung gegenüber dem Privateigentum wird dadurch aber nicht beeinflusst. Die oberste Prämisse von Justi ist die bestmögliche Ausnutzung des Grund und Bodens und dies ist bei einer effizienzbewussten Bodenpolitik die Privatisierung des Grund und Bodens. Doch diese propagierte Strategie der Bodenpolitik kann durchaus in einer ineffizienten Bodennutzung enden, was dann durch Restriktionen begegnet werden sollte. Von Justi wird sogar noch konkreter und schließt bei einer Überschreitung der Nicht-Nutzung von Grund und Boden über vier bis sechs Jahren sogar enteignende Maßnahmen nicht aus. Nach den theoretischen Ansätzen von Justi muss es von staatlichem Interesse sein, ob die unbeweglichen Güter in Privateigentum sind, wie es beschaffen ist und ob und wie es genutzt wird. Das Verhältnis von Eigentum und bodenpolitischen Strategien unterliegt stetigen Veränderungen und so muss sich der Staat bei Lösungsfindungen auch immer neuen Herausforderungen stellen. Doch hat von Justi ebenso die Rolle der Eigentümer erkannt, wonach bodenpolitische Strategien nur erfolgreich umgesetzt werden können, wenn Eigentümer mitwirken. Bei ineffizienten Bodennutzungen sollte zunächst nach veränderten Verfügungsarrangements als Lösungsansatz gesucht werden und Staatsinterventionen erst in letzter Instanz eine Option sein.

### 6.3.3 John Locke

Die Verbindung von Privateigentum und Arbeit ist das Fundament seiner Arbeitstheorie. Nach Locke ist Privateigentum die Lösung, um persönliche Freiheit mit Konfliktfreiheit zu vereinbaren. Zu Zeiten von Locke beruhte die ökonomische Dynamik und der damit einhergehende ökonomische Erfolg auf dem konsequenten Schutz des Privateigentums. Die Relevanz, die somit dem Privateigentum zugesprochen wird, wird ebenso bei Betrachtung seiner theoretischen Grundgedanken deutlich. Die Regeln des Naturrechts spielen bei Locke eine wesentliche Rolle und erklärt, dass die Lebenserhaltung der Individuen nur durch Inbesitznahme des Grund und Bodens und die eigene Arbeitsleistung möglich war. Das Nutzen bzw. Nicht-Nutzen des Grund und Bodens hat Locke thematisiert und im Rahmen der Verderblichkeitsschranke näher erläutert. Nach der Theorie von Locke darf nichts ungenutzt verderben und die somit verursachte Verschwendung von selbst produzierten Gütern wird sogar mit einem Verbrechen gleichgesetzt. Ebenso wesentlich ist in den Ansätzen nach Locke die Gleichwertigkeitsschranke, die beinhaltet, dass niemand im Zuge der Aneignung von Gütern hinsichtlich der Qualität und Quantität der übrigen Güter benachteiligt werden darf. Doch der Wunsch mehr zu besitzen war in seinen Ausführungen ein Wendepunkt. Mit dem Wunsch ging die Einführung des Geldes einher und damit die Möglichkeit der

unbegrenzten Aneignung, was wiederum eine Ungleichheit zwischen den Menschen entstehen ließ. Der Wert eines Gutes war nicht mehr an der geleisteten Arbeit zu messen, sondern sein Wert wurde durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Mit der Einführung des Geldes wurde die Aneignungsschranke obsolet, weil sie an die Verderblichkeit der Güter gebunden war und nicht an der Größe des Besitzes. Arbeit wird als Produktionsfaktor gesehen und der Arbeit im Privateigentum eine höhere Produktivität zugesprochen als dem gemeinsamen Landbesitz. Produktion und Wertschöpfung sind die wesentlichen Aspekte seiner Theorie und nicht die Verteilung von Gütern, um durch eigene Arbeit zu Wohlstand zu gelangen. Wichtige Rahmenbedingungen, um dieses Ziel zu erreichen, sind die Bildung von Humankapital und der Schutz des Privateigentums.

#### **6.3.4 John Stuart Mill**

Als klassisch liberaler Denker teilt Mill die Ansicht von Hayek, dass Freiheit und Gleichheit nicht Hand in Hand gehen. Mill stellt in Frage, ob die hohe Bedeutung, die das Privateigentum im Naturzustand hatte (vgl. Locke), auch automatisch in höheren Entwicklungsstufen der Bevölkerung Bestand haben muss. Mill sieht aufgrund der schlechten Lebensbedingungen der unteren Bevölkerungsschichten die Notwendigkeit, eine Trennung von Produktivität und Verteilung vorzunehmen. Vor dem Hintergrund eines trägen Staates mit geringem Einfluss, waren gesellschaftliche Normen und Verhaltensregeln dominierend. Doch bei all dem freiheitlichen Handeln, stand die Nützlichkeit des Handelns im Vordergrund, um das größtmögliche Glück für die Gesamtheit zu erreichen. Nicht das Glück des Einzelnen ist anzustreben. Hier liegt ein Problem, dass nicht jedes Individuum die Fähigkeit besitzt dem öffentlichen Interesse entsprechend zu Handeln. Zudem steht dies im Konflikt zu dem Verfolgen eigener Interessen. Mill entkoppelt beide Aspekte aber interessanterweise voneinander und sagt, dass ein moralisch korrektes Verhalten nicht automatisch auf einen tugendhaften Charakter schließen lässt. Hinsichtlich der Frage, was zu tun ist, wenn unrechtes Handeln nicht öffentlich als das wahrgenommen wird, was es ist, findet sich in Mill Ausführungen keine Antwort. Er spricht aber gesetzlichen Vorgaben eine verpflichtende Wirkung zu, die mit einem gewissen Zwang umgesetzt werden kann. Im Zuge der Industriellen Revolution wurde aber der Wunsch nach weniger Regulation durch den Staat größer. Die geforderte Freiheit im Wirtschaftsbereich sollte auch den unteren Schichten dienlich sein, was aber in Benachteiligungen der Arbeiterklasse endete. Die kapitalistischen Entwicklungen führten dazu, dass eine vergleichsweise kleine Gruppe politische Relevanz und freiheitliches Handeln erlangte, womit jedoch das eigene Glück (der soziale Status quo) erhalten werden sollte und dem Freiheitswunsch – dem Wunsch nach größerem Glück der breiten Masse entgegenwirkte.

#### **6.3.5 Adam Smith**

Nach den ökonomischen Ansichten von Smith steht das auf individuelle Bedürfnissen ausgerichtete Streben nach einer Verbesserung der Lebensumstände im Mittelpunkt. Ein auf Eigeninteresse beruhendes Verhalten schließt sozial ausgerichtete Verhaltensweisen nicht aus. Allerdings sieht auch Smith eine Notwendigkeit für den Erlass positiver



Gesetze, die potentiell negative Auswirkungen des individuell geprägten Verhaltens verhindern sollen. Der Antrieb seine Lebensumstände verbessern zu wollen beruht auf den Entwicklungen und Fortschritt der produktiven Tätigkeit, die einen Bedeutungsgewinn des Privateigentums im Laufe der Zeit mit sich brachte. Das tatsächliche Nutzen von Grund und Boden ist auch bei Smith wesentlich und schließt im Hinblick auf die Bodenrente Faktoren, wie die Fruchtbarkeit, die Lage und erzielbare Marktpreise der produzierten Güter mit ein. Je höher der Nutzen, umso höher die erzielbare Rente. Das Begehren von Wohnraum kann nahezu unbegrenzt nachgegeben werden und hat zudem den Effekt, dass bei einer Verknappung von Wohnraum Preise steigen, die teilweise auf den Nutzen und teilweise auf die Schönheit beruhen. Wohlhabende Menschen haben Freude daran ihren Reichtum zu zeigen, was ein, an individuellen Bedürfnissen orientiertes Verhalten ist. Allerdings kritisiert Smith das Verschwenden von Waren und verschwenderischen Luxus. Grundbesitzer haben nach der Ansicht von Smith großen Einfluss auf die bodenpolitischen Entwicklungen des Landes, weil durch das Handeln der Eigentümer entschieden wird, wie der Boden aufgeteilt wird und wie er genutzt wird. Eine rasche wirtschaftliche Entwicklung wird beispielsweise mit einer gewissenhaften Kultivierung des Bodens erzielt und durch unbebautes brachliegen lassen gehemmt. Dennoch kann die inländische Marktsituation nur gewahrt werden, wenn Importbeschränkungen dies begünstigen oder bei zu hoher Nachfrage nach Grundstücken, Kolonien gebildet werden. Ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage ist somit maßgebend. Staatliche Maßnahmen sollen nach Smith finanzielle Abgaben der Eigentümer erheben und einen sicheren Handlungsrahmen für die Eigentümer bieten, um mit dem Eigentum frei handhaben zu können und eine Investitionsbereitschaft aufrecht zu erhalten.

---

## 6.4 Gewollter Leerstand aus dem Blickwinkel unterschiedlicher Eigentumstheorien – Contra Eigentum

### 6.4.1 Hans Bernoulli

Hans Bernoulli legt in seinen theoretischen Ansätzen einen etwas neu gerichteten Schwerpunkt. Das Privateigentum – und damit einhergehend die Implementierung des Eigentumsrechts – ist für Bernoulli das zentrale Hindernis bei der Umsetzung einer perfekten Stadt und kann nur durch den kommunalen Kauf des Grund und Bodens erreicht werden, der dann nachfolgend zur privaten Nutzung lediglich zur Verfügung gestellt wird. Doch der Staat verfolgte wirtschaftliche Ziele mit der Privatisierung des Bodens und wollte neben einem erhöhten städtischen Wachstum, auch die Staatsschulden reduzieren. Ein weiterer negativer Effekt des Eigentumsrechts war für Bernoulli die Tatsache, dass allein durch selbiges eine jährliche Grundrente erzielt werden konnte. Doch für Bernoulli kann eine Sicherung des Lebensunterhalts nur mit „tüchtiger Arbeit“ erzielt werden. Bernoulli verknüpft das Eigentum an Grund und Boden somit mit einem aktiven Nutzen, wodurch abgeleitet werden kann, dass sich Bernoulli gegen ungenutztes Privateigentum aussprechen würde. Außerdem hat Bernoulli die Machtposition erkannt, die den Eigentümern innewohnt. Eigentümer haben die Macht, durch ihr aktives Handeln – wie beispielsweise der bewussten Zurückhaltung von Angebotsflächen – ihre

Monopolstellung auszuweiten. Nach Bernoulli können Eigentümer durch ihr Handeln aktiv bodenpolitische Entwicklungen mitbeeinflussen und müssten somit als aktive Teilnehmer am Bodenmarkt identifiziert werden. Die steigende Grundrente wurde von den Kommunen zunehmend als Problem angesehen und die Kommunen wollten mit der anvisierten wieder Verstaatlichung des Bodens der Boden- und auch Wohnungsspekulation entgegenwirken.

#### **6.4.2 Léon Duguit**

Die wichtigste Erkenntnis aus Duguits Lehren ist die, das Eigentum kein Recht, sondern eine soziale Funktion ist. Insbesondere in der verfassungsrechtlichen Entwicklung von Lateinamerika haben Duguits Ansichten einen wichtigen Einfluss gehabt und dazu beigetragen, dass Eigentumsrechte hin zu neuen Umverteilungsprozessen neugestaltet wurden. Besonders hinderlich bei der Erreichung einer besseren Zugänglichkeit zum Boden und zu Immobilien sah Duguit in dem Konzept Eigentum als subjektives Recht anzusehen. Der Begriff des subjektiven Rechts hatte für Duguit eine zu große Macht inne, die zu sehr von individualistischen Wunschvorstellungen geprägt war und dem Staat übergeordnet war. Das kapitalistische Eigentum sollte aufhören ein subjektives Recht zu sein und eine gesellschaftliche Funktion werden. Dieses kapitalistische Eigentum ist nach Duguits Verständnis bedürfnisorientiert und dient dazu die damit verbundenen individuellen Zwecke zu erfüllen. Duguit schließt in seinen Aufzählungen der potentiellen Eigentumsverwendungen auch Möglichkeiten auf, die Grundstücke unbebaut, Häuser unbewohnt und unvermietet und bewegliches Kapital unproduktiv zu lassen. Für Duguit war also auch das Nicht-Nutzen von Eigentum eine mögliche Ausgestaltung des Eigentumsrechts. Allerdings ist diese Form der Eigentumsordnung nach Duguits Ansicht zum Scheitern verurteilt, da sie unter anderem die Nutzung einer Sache zu einem gemeinsamen Zweck nicht mehr zu schützen vermochte. Die angestrebte Neuordnung von Eigentumsrechten sieht vor, dass die Eigentümer Pflichten zu erfüllen haben und zwar um eine bestimmte Funktion in der Gesellschaft zu erfüllen. Diese Funktion ist unmittelbar an die Stellung, die jeder einzelne in der Gesellschaft einnimmt, gekoppelt. Das Eigentum ist folglich dann kein subjektives Recht mehr, sondern die soziale Funktion des Besitzers von Reichtum. Duguit geht noch einen Schritt weiter und formuliert so deutlich, wie kein anderer, der in dieser Arbeit untersuchten Theoretiker, seinen Standpunkt zum Umgang mit der Nicht-Nutzung von Wohnraum aufgrund spekulativer Anreize. Duguit sieht im Nicht-Nutzen einen durchaus legitimen Zweck staatlicher Eingriffe, sagt aber gleichzeitig, dass diese Politik nicht der Vorstellung eines unantastbaren Eigentumsrechts entspricht. Dennoch sollte seiner Meinung nach die Nicht-Bewirtschaftung des Bodens in Ländern, die sich in der Phase des Eigentums als Spekulation befinden, als Problem erkannt werden. Das Aufkaufverhalten von Eigentümern von Boden zu günstigen Preisen und das darauffolgende brachliegen lassen bis sich der Gewinn gesteigert hat, sollte verboten werden. Duguit stellt damit das Verhalten der Eigentümer in den Mittelpunkt seiner Kritik.

### 6.4.3 Karl Marx

Als Protagonist der Arbeiterbewegung sieht Marx besonders im Anhäufen von Reichtümern in den Händen weniger Privater und das Bilden sowie Vermehren des Kapitals den Hauptgrund für das Auseinanderdriften von Arm und Reich. Das Verhindern der Zersplitterung und Aufteilen von Produktionsmitteln, des Besitzes und der Bevölkerung bedingte die Agglomeration von Vielem in den Händen weniger. Marx war gegen die Monopolstellung der kapitalistisch orientierten Wohlhabenden und gegen das Vermehren des Kapitals, was nur das Machtpotential der wenigen Reichen vergrößerte. Das bürgerliche Privateigentum steht im Mittelpunkt der Kritik kommunistischer Sichtweisen und ist auch das, was abgeschafft werden soll – nicht aber jegliche Eigentumsverhältnisse. Das bürgerliche Eigentum, das erst mit der französischen Revolution geschaffen wurde, manifestiert die Ausbeutung einer durch die andere Klasse. Ein zentrales Argument, das von Befürwortern des Privateigentums (z.B. Locke, Smith) angebracht wird, wird von Marx revidiert. Das Argument, dass in Freiheit ausgeübte selbständige Arbeit zu Eigentum führt und die Kritik, dass eben dieses Eigentum abgeschafft werden soll, hebt Marx gekonnt aus. Er argumentiert folgendermaßen: er sagt, dass dieses Eigentum gar nicht abgeschafft werden kann, weil die ausgeführte selbständige Lohnarbeit nicht mehr zu Eigentum führt. Es wird zwar Kapital geschaffen, aber dieses bringt den einen nicht das notwendige Eigentum und den anderen verhilft es nur zu mehr Eigentum, das zu vermehrter Ungleichheit führt. Vielmehr stellt Marx das gemeinschaftliche Eigentum in den Fokus, denn seiner Ansicht nach ist das Kapital nichts anderes, als ein gemeinschaftlich erarbeitetes Produkt. Und hier sind Parallelen zu Duguits Theorien erkennbar, auch wenn Marx das Eigentum nicht als Funktion bezeichnet, so ist die allgemeine inhaltliche Ausrichtung vergleichbar. Nach Marx Theorien sollte das Kapital gemeinschaftliches Eigentum sein und würde den persönlichen Charakter verlieren und zu einer gesellschaftlichen Machtposition werden. Das persönliche Eigentum würde nicht in gesellschaftliches Eigentum verwandelt werden, weil das Eigentum schon immer gesellschaftlichen Charakter hatte und nun nur den Klassencharakter verlieren würde. Auf Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum geht Marx nicht ein. Allerdings sieht Marx im Verhalten der Kapitalisten ein Machtpotential, das so nicht fortbestehen sollte. Und da Marx gegen das Aufheben des Eigentums an sich ist, spricht er sich dafür aus, dass eine Veränderung von Verfügungsrechten angestrebt werden sollte.

### 6.4.4 Pierre-Joseph Proudhon

Mit seiner Ansicht, dass ein Missbrauch des Eigentums dann vorliegt, wenn aus einem besonderen Verfügungsrecht Privilegien abgeleitet werden, spiegelt Proudhon aktuelle Marktsituationen wieder. Denn Reiche haben besondere Verfügungsrechte an ihren Immobilien, woraus aber nach Ansicht von Proudhon nicht wie selbstverständlich das Privileg folgen sollte, dieses Eigentum nicht zu nutzen bzw. in angespannten Märkten nicht zu nutzen, da hier die Sozialpflichtigkeit greifen sollte. Proudhon verbindet mit Eigentum aber auch Pflichten. Er sieht die Verbindung zwischen Arbeit und dem Werterhalt des Bodens. Doch dieser Werterhalt kann nicht gewährleistet werden, wenn der Boden einfach liegen gelassen wird oder schlecht versorgt wird. Als Ursprung des Eigentums sieht Proudhon weder ein natürliches Recht noch die Arbeit als Existenz-

berechtigung für das Eigentum an. Doch ist Proudhon kein totaler Eigentumsgegner. Er spricht sich vielmehr für eine Verteilungsgerechtigkeit aus, da das Elend lediglich aus einer ungerechten Güter- und Eigentumsverteilung resultiert. Die Anforderungen einer gerechten Verteilung hebt aber Proudhon selber darauffolgend aus, indem er zum Schutze der Allgemeinheit das zentrale Aufheben des Eigentums wünscht. Doch das Eigentum existiert und ob und wie das Eigentum tatsächlich aufgehoben wird, wird in seinen Theorien nicht ganz deutlich. Allerdings gibt es seiner Meinung nach einen Aspekt, an dem gearbeitet werden kann und dies ist der Gerechtigkeitsaspekt. Für Proudhon existieren auch bereits entsprechend positive Entwicklungen hinsichtlich der Gerechtigkeit in Beziehung auf Souveränität und Regierung. Doch das Eigentumsrecht ist ein letztes Hindernis, um die Reform in der Regierung zu vervollständigen. Nach Proudhons Ansichten kann aus dem Umgang mit seinem Eigentum ein Aufheben des Eigentumsrechts an der Sache abgeleitet werden, wenn der Eigentümer sein Eigentum nicht entsprechend unterhält bzw. nichts gegen den Wertverlust unternimmt. Die Aufforderung, die Nationalökonomien in Bezug auf die Unproduktivität des Grund und Bodens an die Eigentümer stellen, widerspricht Proudhon. Nur weil Eigentümer produktiv handeln und Lohn für geleistete Arbeit erhalten, heißt es nicht automatisch, dass sie weniger träge mit ihrem Eigentum umgehen. Proudhon sieht ein wesentliches Problem in der divergenten Beziehung zwischen jedem einzelnen Eigentümer im Verhältnis zur Gesellschaft. Einerseits nach Gleichheit und Gerechtigkeit strebendes Individuum und andererseits gänzlich seinem Wunsch nach Unabhängigkeit unterlegen, hat jeder Einzelne Probleme mit den unterschiedlichen Bedürfnissen umzugehen. Proudhon hebt sich von den übrigen hier erwähnten Theoretikern ab und stellt das Eigentum an sich in Frage, denn die ursprüngliche Problematik ergibt sich aus dem Despotismus des Willens und der Folge – die Aneignung – also die Eigentumsbildung.

#### **6.4.5 Jean-Jaques Rousseau**

Als einer der bekannten Gesellschaftsvertragstheoretiker zeigt Rousseau in seinen Werken den Wechsel vom freiheitlichen Handeln im Naturzustand hin zur staatsbürgerlichen Freiheit und dem Eigentum an allem, was er besitzt, auf. Die Grenzen der staatsbürgerlichen Freiheit werden durch den Allgemeinwillen begrenzt, womit Rousseau einen direkten Bezug zwischen dem Privateigentum und einem übergeordneten gesellschaftlichen Zweck herstellt. Einem gemeinschaftlichen Interesse, dem nur genüge getan werden kann, wenn alle etwas und keiner zu viel besitzt. Die Inbesitznahme eines bestimmten Anteils der Gemeinschaft erfährt durch die Anerkennung des Eigentumsrechts Verbindlichkeit. Doch ist mit dem Besitzergreifens verschiedene Bedingungen verbunden, die u. a. das Nutzen des Eigentums konkretisieren. So darf beispielsweise die Besitznahme nicht in leerer Förmlichkeit enden – also einem Nicht-Nutzen – und die Bearbeitung und Bewirtschaftung des Grundstücks muss gewährleistet sein. Doch mit zunehmender Arbeitsteilung und wachsendem Konkurrenzverhalten, nachdem der gesamte Boden verteilt war, ist die Folge des Eigentums das, was Rousseau mit Raub gleichsetzt. Die Schwächeren mussten sich verstärkt bemühen ihren Lebensunterhalt zu sichern und sich gegen die Stärkeren – Eigentümer durchzusetzen. Rousseau sieht die ungleiche Verteilung der Güter als ständigen Verstoß gegen das Naturgesetz an. Er teilt auch nicht

die Ansicht von Locke, dass der Wunsch nach Bereicherung einen natürlichen Ursprung hat und dass sich aus der Bearbeitung des Bodens ein Rechtsanspruch auf Grundeigentum ergebe. Aneignung ist für Rousseau Usurpation. Die herrschende Ungleichheit basiert bei Rousseau maßgeblich auf Charaktereigenschaften der Individuen, die durchaus einen starken Selbsterhaltungstrieb und die Fähigkeit besitzen Mitleid zu empfinden. Aber dem gegenüber existieren auch negativ behaftete Charakterzüge, wie Eitelkeit, Geringschätzung seitens der Wohlhabenden und Scham und Neid seitens der weniger Begünstigten. Hinzu kommt dann noch die Ausgestaltung von Luxus – sich mit Muße und Bequemlichkeiten zu beschäftigen, obwohl nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung stehen. Rousseau beurteilt dies kritisch, weil aus einer Gewohnheit ein Bedürfnis erwachsen kann. Aus den Fähigkeiten und Bedürfnissen ergibt sich für die Menschen ein stetiger innerer Konflikt den eigenen Bedürfnissen entsprechend im Kontext sozial gerechtem Handelns zu agieren und worauf die Ungleichheit gründet. Das private Eigentum ist für Rousseau ein Grund der bestehenden Ungleichheit. Doch geht Rousseau nicht soweit die Abschaffung des Eigentums zu fordern, vielmehr werden nach den Ansichten von Rousseau Restriktionen notwendig.

---

## 6.5 Umgang mit Eigentum und gewollter Leerstand in den Eigentumstheorien – ein Zwischenfazit

Die Analyse der eigentumstheoretischen Ansätze hat vielseitige Erkenntnisse darüber gebracht, wie die einzelnen Theoretiker zum Privateigentum stehen und welche Rolle das Nutzen und Nicht-Nutzen des Grund und Bodens in den beispielhaften Theorieansätzen spielen. Den Umgang mit Grund und Boden setze ich mit dem Umgang mit Wohnraum gleich, da es sich in beiden Fällen in erster Linie um den Umgang mit Boden handelt. Der Unterschied liegt lediglich darin, dass in der Vergangenheit der landwirtschaftliche Nutzen des Grund und Bodens das Hauptinteresse der Bodenmarktakteure generierte und heutzutage ist es in Innenstadtlagen oftmals der Wohnnutzen, der im Fokus steht. Da sich einige, der hier ausgewählten Theoretiker eher für das Privateigentum aussprechen und einige dagegen, werden in der folgenden Auswertung die Theoretiker in Pro und Contra Eigentum unterteilt und im darauffolgenden Schritt nach Aussagen zum Nutzen und Nicht-Nutzen des Grund und Bodens und hinsichtlich Kernaussagen zur Wohnungsknappheit von bezahlbarem Wohnraum untersucht:

## PRO Eigentum

Theoretiker	Friedrich August von Hayek (1899 – 1992)	Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717 – 1771)	John Locke (1632 – 1704)	John Stuart Mill (1806 – 1873)	Adam Smith (1723 – 1790)
<b>Allgemeine Stichworte und Kernaussagen</b>	<p>Eigentum ist einzige Lösung des Problems, individuelle Freiheit mit der Vermeidung von Konflikten zu vereinbaren</p> <p>Gleichheit und Freiheit schließen sich gegenseitig aus</p> <p>Gleichheit vor dem Gesetz, die die Freiheit fordert, führt zu materieller Ungleichheit</p> <p>Regelanstatt Ergebnisgerechtigkeit</p>	<p>Privatisierung effizienteste Art Land zu nutzen</p> <p>Bestmögliche Bodennutzung durch Veränderungen verfügbungsrechtlicher Arrangements und nicht allein durch institutionelle Ordnung zu erreichen</p> <p>Bewusstsein darüber wichtig, dass private Eigentümer grundsätzlich die Fähigkeit haben im öffentlichen Interesse den Boden zu nutzen und zu kultivieren</p> <p>bodenpolitische Strategien nur unter Mitwirkung der Privaten erfolgreich umsetzbar</p>	<p>Arbeitstheorie</p> <p>Durch Arbeit kann jede Person Eigentum erlangen</p> <p>Nichts darf ungenutzt verderben, was mit Aufkommen des Geldes obsolet wurde</p> <p>Befürworter der Akkumulation von Geld</p>	<p>Utilitarismus</p> <p>Gleichheit ist Gefahr für Fortbestand der Freiheit</p> <p>Freiheitliches Handeln bedingt selbstregulierende Effekte – großer Fortschritt auch größeres Glück für größere Zahl – vgl. Prinzip des größten Glücks</p> <p>Verbesserung der Situation der größten Menge</p>	<p>Klassischer Nationalökonom</p> <p>Individualinteresse</p> <p>Wohlstand der Nationen</p> <p>Wirtschaftswachstum – Markt reguliert sich größtenteils selber</p>

<p><b>Aussagen zum Nicht-Nutzen von Eigentum</b></p>	<p>Keine direkte Aussage zum Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum</p> <p>Wie ein Grundstück genutzt wird, hat jedoch Einfluss auf Nachbargrundstücke</p> <p>Somit wird der Umgang der Eigentümer mit ihrem Privateigentum indirekt angesprochen</p>	<p>Kein Individuum sollte Eigentum unbegrenzt nicht nutzen</p> <p>Spricht von Nutzen und Nicht-Nutzen des Grund und Bodens</p> <p>Er thematisiert konkret den Umgang mit Eigentum</p> <p>Nimmt konkret Stellung dazu, wie mit dem Nicht-Nutzen von Grund und Boden umgegangen werden sollte</p>	<p>Er thematisiert den Nicht-Nutzen von verderblichen Gütern und verurteilt die Verschwendung von selbst produzierten Gütern bis zur Einführung des Geldes</p> <p>Einführung des Geldes ermöglichte unbegrenzte Aneignung</p>	<p>Nutzen oder Nicht-Nutzen von Privateigentum wird nicht direkt angesprochen</p> <p>Das Handeln der Individuen sollte sich danach richten, was für die Gesamtheit am besten ist</p>	<p>Nutzen von Grund und Boden wesentlich (u.a. Fruchtbarkeit des Bodens, Lage, Marktpreise)</p> <p>Kritisiert verschwendischen Luxus</p> <p>Eigentümer werden als eine auf bodenpolitische Entwicklungen einflussnehmende Gruppe identifiziert</p> <p>Je nach Nutzen oder Nicht-Nutzen des Grund und Bodens wird wirtschaftliche Entwicklung beeinflusst</p>
<p><b>Kernaussagen zum Privateigentum und zur ohnungs-knappheit von bezahlbarem Wohnraum</b></p>	<p>Sinkende moralische Pflichten, die durch Einwohner einer Großstadt wahrgenommen werden</p> <p>Dem Staat obliegt gewisse Handlungspflicht</p> <p>Lösungsansatz für Wohnungsknappheit u.a.: Staat muss Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum allein übernehmen und Erhöhung der Einkommen</p> <p>Auswahl der Instrumente wichtig, so dass diese mit fundiertem Wissen über den Markt und all den Einflussfaktoren strategisch eingesetzt werden können</p>	<p>Bestmögliche Ausnutzung des Grund und Bodens erstrebenswert</p> <p>Effizienzbewusste Bodenpolitik</p> <p>Im Falle ineffizienter Entwicklungen werden Restriktionen notwendig</p> <p>Anpassung von Verfügungsarrangements vor Staatsinterventionen zu ersuchen</p> <p>Bei einer Nicht-Nutzung von über vier bis sechs Jahren auch enteignende Maßnahmen nicht auszuschließen</p> <p>Verhältnis von Eigentum und bodenpolitischer Strategien unterliegen stetigen Veränderungen</p>	<p>Verbindung von Privateigentum und Arbeit ist das Fundament seiner Arbeitstheorie</p> <p>Nur Schutz des Privateigentums ermöglicht ökonomische Dynamik und Erfolg</p> <p>Möglichkeit unbegrenzter Aneignung ließ Ungleichheit entstehen</p> <p>Wert eines Gutes nicht mehr durch Arbeit, sondern durch Angebot und Nachfrage bestimmt</p> <p>Produktion und Wertschöpfung sind wesentliche Aspekte seiner Theorie und nicht die Verteilung von Gütern</p> <p>- Der Schutz des Privateigentums und Bildung von Humankapital sind notwendig, um Wohlstand und ökonomisches Wachstum zu gewährleisten</p>	<p>Freiheit und Gleichheit gehen nicht Hand in Hand</p> <p>Stellt hohe Bedeutung des Privateigentums in Frage</p> <p>Spricht dem Staat eine gewisse Trägheit zu</p> <p>Handeln ist nach dem größten Glück für die Gesamtheit auszurichten</p>	<p>Ein auf Individualinteresse beruhendes Streben nach Verbesserungen</p> <p>Schließt sozial ausgerichtete Verhaltensweisen nicht aus</p> <p>Staatliche Restriktionen in Form positiver Gesetze, die potentiell negative Auswirkungen individuell geprägten Verhaltens verhindern sollen, sind notwendig</p> <p>Staatliche Maßnahmen bilden nur sicheren Handlungsrahmen für Eigentümer</p>
<p><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #fce4d6; border: 1px solid #ccc; margin-right: 5px;"></span> = keine Aussagen zum Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum</p> <p><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #e2efda; border: 1px solid #ccc; margin-right: 5px;"></span> = Aussagen zum Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum</p>					



## CONTRA Eigentum

Theoretiker	Hans Bernoulli (1876 – 1959)	Léon Duguit (1859 – 1928)	Karl Marx (1818 – 1883)	Pierre-Joseph Proudhon (1809 – 1865)	Jean-Jacques Rousseau (1712 – 1778)
<b>Allgemeine Stichworte und Kernaussagen</b>	<p>Befürworter der Kommunalisierung von Grund und Boden</p> <p>Bodenreformer</p> <p>Privateigentum Hindernis bei der Umsetzung einer perfekten Stadt</p>	<p>Eigentum ist kein Recht, sondern eine soziale Funktion</p> <p>Gegen das Machtpotential, welches das Eigentumsrecht für Privateigentümer hat</p> <p>Pflichten von Eigentümern thematisiert</p>	<p>Klassischer Ökonom</p> <p>Arbeiterbewegung</p> <p>Das Manifest der kommunistischen Partei</p> <p>Gegen Monopolstellung der kapitalistisch orientierten Wohlhabenden</p>	<p>Anarchistischer Individualist</p> <p>Eigentum ist Diebstahl</p> <p>Kritiker des kapitalistischen Eigentums &amp; Monopolbildung</p> <p>Gleichzeitiger Befürworter und Kritiker von Privateigentum</p> <p>Befürworter von Verteilungsgerechtigkeit und eher für die komplette Aufhebung von Eigentum</p>	<p>Gesellschaftsvertragstheoretiker</p> <p>Gesellschaftsvertrag beendet Ungleichheiten – vertraglich &amp; rechtliche Gleichbehandlung verschiedener Individuen</p> <p>Folge des Eigentums aber: auseinandergehende Entwicklung von Fähigkeiten, Bedürfnissen und Stellungen der Individuen</p> <p>Kritisiert ungleiche Verteilung der Güter</p>
<b>Kernaussagen zum Privateigentum und zur Wohnungs-knappheit von bezahlbarem Wohnraum</b>	<p>Bernoulli verknüpft das Eigentum an Grund und Boden mit aktivem Nutzen, da nur durch tüchtige Arbeit der Lebensunterhalt gesichert werden kann</p> <p>Daraus lässt sich eine Haltung ableiten, die sich tendenziell gegen eine Nicht-Nutzung aussprechen würde</p> <p>Machtposition der Eigentümer identifiziert: Aktives Handeln der Eigentümer, durch bewusstes Zurückhalten von Angebotsflächen, Vergrößerung der Monopolstellung</p>	<p>Duguit sah in dem Nicht-Nutzen von Eigentum eine mögliche Ausgestaltung des Eigentumsrechts</p> <p>Formen des Nicht-Nutzens: unbebaute Grundstücke, unbewohnte oder unvermietete Häuser, unproduktives Kapital</p>	<p>Nutzen und Nicht-Nutzen thematisiert Marx nicht konkret</p> <p>Doch Marx sieht im Verhalten der Kapitalisten ein Machtpotential, das so nicht fortbestehen sollte</p>	<p>Proudhon spricht das Nicht-Nutzen von Eigentum in gewissem Maße an</p> <p>Er kritisiert das Nichtstun der Eigentümer und das mangelhafte Unterhalten des Eigentums, was zu einem Wertverlust führt</p> <p>Nur weil Eigentümer produktive Lohnarbeit leisten, heißt es nicht, dass diese weniger träge mit ihrem Eigentum umgehen</p>	<p>Das Nicht-Nutzen von Eigentum spielt bei Rousseau in dem Besitzergreifen und den damit verbundenen Bedingungen eine Rolle</p> <p>Besitznahme darf nicht in leerer Förmlichkeit enden</p> <p>Bearbeitung und Bewirtschaftung der Grundstücke sollte gewährleistet sein</p>

<p><b>Kernaussagen zum Privateigentum und zur Wohnungs-knappheit von bezahlbarem Wohnraum</b></p>	<p>Idealstadtvorstellungen können nur da erreicht werden, wo Grund und Boden im Eigentum einer Hand liegen</p> <p>Privatisierung des Bodens Hindernis bei Umsetzung der perfekten Stadt</p> <p>Er kritisiert das Erzielen einer jährlichen Bodenrente ohne aktives Zutun</p> <p>Lebensunterhalt nur durch Arbeit zu sichern</p> <p>Eigentümer können durch Handeln aktiv bodenpolitische Entwicklungen mitbeeinflussen</p> <p>Kommunen sehen steigende Grundrenten problematisch</p> <p>Verstaatlichung des Grund und Bodens soll der Wohnungsspekulation entgegenwirken</p>	<p>Nach Duguit ist das Eigentumsrecht zu stark bedürfnisorientiert</p> <p>Neuordnung des Eigentumsrechts sollte Pflichten des Eigentümers mit sich bringen</p> <p>Eigentum ist dann eine soziale Funktion des Besitzers von Reichtum</p> <p>Nicht-Nutzen ist ein legitimer Zweck staatlicher Eingriffe</p> <p>Verhalten der Eigentümer steht im Mittelpunkt seiner Kritik</p>	<p>Gegen die Anhäufung von viel Eigentum in den Händen weniger</p> <p>Somit gegen die Monopolstellung der kapitalistisch orientierten Wohlhabenden</p> <p>Selbständige Arbeit führt nicht mehr automatisch zu Eigentum, da Lohnarbeit nur die Reichen reicher macht</p> <p>Lösung wäre beispielsweise gemeinschaftliches Eigentum</p>	<p>Proudhon ist gleichzeitig Kritiker des kapitalistischen Eigentums sowie des Kommunismus</p> <p>Aus Verfügungsrechten sollten nicht automatisch Privilegien abgeleitet werden können</p> <p>Das Nicht-Pflegen seines Eigentums und der resultierende Wertverlust kann bis zur Aufhebung des Eigentumsrechts führen</p> <p>Proudhon ist tendenziell für Verteilungsgerechtigkeit, wobei er in der Eigentumsbildung das grundsätzliche Problem sieht</p>	<p>Nach Verteilung des gesamten Bodens und der damit wachsenden Ungleichheit und stärkeren Benachteiligung der Schwächeren, sieht Rousseau Notwendigkeit für Restriktionen</p> <p>Rousseau geht aber nicht soweit die Abschaffung des Eigentums zu fordern</p>
	<p><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #f4a460; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> = keine Aussagen zum Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum</p> <p><span style="display: inline-block; width: 15px; height: 10px; background-color: #c8e6c9; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></span> = Aussagen zum Nutzen oder Nicht-Nutzen von Eigentum</p>				

**Tab. 09** Auswertung Eigentumstheoretiker – Contra Eigentum, eigene Darstellung

Die tabellarischen Auswertungen (Tabellen 08 und 09) der eigentumstheoretischen Sichtweisen zeigen, dass sowohl Befürworter, wie auch Gegner des Privateigentums das Nutzen oder Nicht-Nutzen von Privateigentum in den jeweiligen theoretischen Ausführungen thematisieren. Aber welche Haltung nehmen beide Seiten dem Nicht-Nutzen von Grund und Boden gegenüber ein und wo sind Gemeinsamkeiten in ihren Sichtweisen? In der folgenden Tabelle werden die Hauptaussagen zu den Themen “Nicht-Nutzen von Grund und Boden”, Eigentümerverhalten und deren Pflichten” und “Rolle des Staates und seine Pflichten” der Befürworter von Eigentum und von Eigentumsgegnern gegenübergestellt, um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten in deren Sichtweisen auf den Punkt gebracht zusammenfassen zu können:

	<b>Pro Eigentum</b>	<b>Contra Eigentum</b>
<b>Aussagen zum Nicht Nutzen von Grund und Boden bzw. von Privateigentum</b>	<p>Nutzung vom Grund und Boden hat Auswirkung auf Nachbargrundstücke</p> <p>Bestmögliche Ausnutzung von Grund und Boden erstrebenswert</p> <p>Nicht unbegrenzt nicht nutzen</p> <p>Verurteilung von verdorbenen Gütern durch nicht Nutzung des Grund und Bodens</p> <p>Verschwenderischer Luxus kritisiert</p>	<p>Eigentum wird mit aktivem Nutzen verknüpft</p> <p>Tendenzielle Haltung gegen das Nicht-Nutzen</p> <p>Nicht-Nutzen des Eigentums aber als mögliche Ausgestaltung des Eigentumsrechts angesehen</p>
<b>Aussagen Eigentümerverhalten und deren Pflichten</b>	<p>Wie Eigentümer mit ihrem Eigentum umgehen ist wichtig</p> <p>Unbegrenzte Aneignung resultiert in ungleicher Verteilung von Gütern</p> <p>Individuelles Handeln sollte sich nach größtem Glück der größten Zahl richten</p> <p>Eigentümer nehmen auf bodenpolitische Entwicklungen Einfluss</p>	<p>Gegen Monopolstellung der kapitalistisch orientierten Wohlhabenden und deren Verhalten</p> <p>Deren Machtpotential bezweifelt</p> <p>Gegen Anhäufung von viel Eigentum in den Händen Weniger</p> <p>Ungleiche Verteilung von Eigentum kritisiert</p> <p>Eigentum ist soziale Funktion und somit obliegen Eigentümern Pflichten</p> <p>Machtposition von Eigentümern identifiziert</p> <p>Monopolstellung wird durch aktives Zurückhalten gestärkt</p> <p>Eigentümer können durch Handeln aktiv bodenpolitische Entwicklungen mitbeeinflussen</p> <p>Verhalten von Eigentümern kritisiert</p> <p>Nichtstun der Eigentümer kritisiert, sowie das mangelhafte Unterhalten des Eigentums, was zu einem Wertverlust führt</p> <p>Besitznahme darf nicht in leerer Förmlichkeit enden, und Bearbeitung und Bewirtschaftung der Grundstücke sollte gewährleistet sein</p>

<b>Aussagen zur Rolle des Staates und seine Pflichten</b>	Staat obliegt gewisse Handlungspflicht, für die der strategische Einsatz von Instrumenten propagiert wird	Staat sollte Eigentümer von mehr Grund und Boden werden, um Bodenspekulationen entgegen zu wirken
	Staatliche Restriktionen werden befürwortet, wenn ineffiziente Bodennutzung gegeben ist	Nicht-Nutzen ist legitimer Zweck staatlicher Interventionen
	Staatliche Maßnahmen bilden sicheren Handlungsrahmen für Eigentümer	Lohnarbeit führt nicht zu Eigentum – sowie einst die selbstständige Arbeit – sondern macht Reiche reicher – Lösung ist gemeinschaftliches Eigentum

**Tab. 10** Auswertung Eigentumstheoretiker – Gegenüberstellung Pro und Contra Eigentum, eigene Darstellung

Aus Tabelle 10 geht hervor, dass Befürworter, wie auch Gegner des Privateigentums das Nicht-Nutzen von Privateigentum in den jeweiligen theoretischen Ausführungen nicht nur thematisieren, sondern dass sich die hier identifizierten Haltungen gegen eine Nicht-Nutzung von Eigentum aussprechen. Sowohl eine Unternutzung, wie auch ein verschwenderischer Umgang mit Eigentum wird gleichermaßen kritisiert. Dem gegenüber befinden Befürworter, wie auch Kritiker des Privateigentums die bestmögliche Ausnutzung von Grund und Boden als erstrebenswert. Damit ist aber nicht die Bodenspekulation gemeint, sondern ein aktives und effizientes Nutzen des Grund und Bodens. Dennoch wird das Nicht-Nutzen des Eigentums als potentielle Ausgestaltung des Eigentumsrechts angesehen.

Im selben Maße, wie das Nicht-Nutzen von Grund und Boden von Eigentumstheoretikern kritisiert wird, so wird auch das Verhalten der Eigentümer, die diesen Zustand bewirken, kritisiert. Ein mangelhaftes Unterhalten von Eigentum führt zu Wertverlust, weshalb die Bearbeitung und Bewirtschaftung von Grundstücken gewährleistet sein sollte. Hier sei bereits ein Aspekt aufgegriffen, der im Fazit dieser Arbeit noch vertieft wird. Heutzutage resultiert das Nicht-Nutzen von Grundstücken nicht automatisch in Wertverlust. Je nach Markt und Lage kann durch den Eigentümer und das Nicht-Nutzen sogar erhebliche Rendite erzielt werden. Die geschichtlichen und immobilienwirtschaftlichen Veränderungen zeigen an diesem Beispiel, warum es heutzutage so schwierig ist, ein umfängliches Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes zu entwickeln. Erstaunlich ist aber gleichzeitig, dass bereits zu Zeiten der Eigentumstheoretiker das Machtpotential, das dem kapitalistisch orientierten Handeln der Wohlhabenden innewohnt, als kritisch beurteilt wird und den Eigentümern bereits damals Pflichten, die mit einem gemeinwohlorientierten Handeln in Verbindung gebracht werden, und ein potentieller Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen zugesprochen werden.

Dem Staat obliegt die Pflicht Restriktionen durchzuführen, wenn eine ineffiziente Bodennutzung gegeben ist. Staatliche Eingriffe werden durch Nicht-Nutzen des Eigentums legitimiert. Sowohl Befürworter, wie auch Kritiker des Privateigentums teilen diese Ansichten.

Abschließend zeigt sich ein recht einheitliches Bild der Ansichten der Befürworter und der Kritiker von Privateigentum. Beide Parteien kritisieren ein Nicht-Nutzen des Grund

und Bodens, wobei das Nicht-Nutzen grundsätzlich als eine Ausgestaltung des Eigentumsrechts angesehen wird. In den eigentumstheoretischen Ansichten dient eben dieser Nicht-Nutzen als legitimer Zweck staatlicher Interventionen. Interventionen sollen einen Zustand korrigieren, der durch das Verhalten der Eigentümer resultiert. Ein Lösungsansatz war bereits zur damaligen Zeit den Nicht-Nutzen zeitlich zu beschränken. Beide Seiten (Pro und Contra Eigentum) sprechen dem Verhalten der Eigentümer eine hohe Relevanz zu und erkennen, dass Eigentümer durch ihr Handeln Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen haben können. Allerdings sehen die Eigentumsgegner das Machtpotential der Eigentümer und das kapitalistisch orientierte Handeln wesentlich kritischer als die Befürworter des Privateigentums.



TEIL

B

Berlin – ein Praxisbeispiel

---



---

## 7 Die definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes in Berlin

In den vorherigen Kapiteln des Teil A wurden theoretische Überlegungen zu den definitorischen Horizonten des gewollten Leerstandes durchgeführt. Die Untersuchungen dienen dazu den gewollten Leerstand nicht nur an sich besser zu verstehen, sondern auch um Erkenntnisse zu gewinnen, die dabei helfen, Aussagen zur Legitimität des gewollten Leerstandes treffen zu können. In Teil B werden die bisherigen theoretischen Analysen durch ein Praxisbeispiel ergänzt. Die zentrale Forschungsfrage in Kapitel 7 lautet: Welche Erkenntnisse können aus der Anwendung der definitorischen Horizonte am Beispiel von Berlin gewonnen werden?

Zunächst wird in Kapitel 7.1 die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin untersucht. Dazu gehören die Entwicklungen des Geschosswohnungsbaus (Kapitel 7.1.1 „Von der Privatisierung des städtischen Grund und Bodens (bis Anfang des 19. Jahrhunderts) bis zum Mietskasernenbau (bis Ende des 19. Jahrhunderts) in Berlin“), wie auch Erläuterungen zu Wohnhochhaustrends nach 1945 (Kapitel 7.1.2). In diesem Teilkapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob sich in Anlehnung an Kapitel 4.2 ähnliche Entwicklungen im Geschosswohnungsbau erkennen lassen.

Das Kapitel 7.2 „Wohnungsmarkt und gewollter Leerstand“ filtert aktuelle Marktberichte im Hinblick auf Tendenzen und Statistiken nach Informationen, die auf gewollten Leerstand deuten. Die in dem Kapitel 7.2 dargestellten wohnungsmarktrelevanten Kennzahlen richten den Blick auf allgemeine Trends, ebenso wie auf das Mietwohnungs- und Eigentumswohnungssegment. Diese Betrachtungen und der Einbezug von Informationen von Marktteilnehmern sollen eine Einschätzung ermöglichen, ob eine Problematik mit gewollt leerstehenden Wohnungen erkennbar ist. Damit soll die Basis für ein grundlegendes Verständnis für diese Leerstandskategorie gelegt werden.

Im Kapitel 7.3 wird der Blick auf die eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen in Berlin gerichtet und zwar gezielt auf die Maßnahmenpraxis, die sich in Berlin bislang im Hinblick auf die Eindämmung von Mietpreisteigerungen und von renditeorientiertem Investitionsverhalten etabliert haben, um dem Schwinden von bezahlbarem Wohnraum entgegen zu wirken.

Das vorletzte Teilkapitel des Teil B (Kapitel 7.4) greift die eigentumsrechtliche Ansätze aus Teil A auf und betrachtet die Situation in Berlin aus den jeweiligen Perspektiven der Eigentumstheoretiker. Mit einem Zwischenfazit (Kapitel 7.5 „Gewollter Leerstand – mehr als ein theoretisches Konstrukt. Ein Zwischenfazit“) schließt der Teil B ab und soll Indizien dahingehend zusammenfassen, ob und inwieweit das Phänomen des gewollten Leerstandes in Berlin zu identifizieren und nachweisbar ist.

In zukünftigen Forschungsarbeiten ist ein grenzüberschreitender Vergleich, ebenso wie eine tiefere Auseinandersetzung mit statistischen Daten sicherlich zu empfehlen,

um darauf aufbauend herauszuarbeiten, ob überall die gleiche Problematik existiert, welche regionalen Kontexte eine Rolle spielen und ob diese Problematik quantifizierbar ist. Doch auch der Einsatz und die Weiterentwicklung geeigneter Maßnahmen, um dem gewollten Leerstand auf wohnungspolitischer Ebene zu begegnen, sollte im Fokus weiterer Forschungen stehen.

Berlin ist aufgrund verschiedener Aspekte eine passende Wahl als Praxisbeispiel: Berlin nimmt nicht nur allein wegen seiner Rolle als Hauptstadt eine ganz besondere Stellung im bundesweiten Kontext ein. Während Berlin im Zeitraum 1999 bis 2008 im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten nur eine geringe Wachstumsrate aufweisen konnte (+1,3% / zum Vergleich München +11,1%) (Statista 2010) ist Berlin bis 2020 eine der am stärksten wachsenden Städte<sup>15</sup> Deutschlands. Im Zeitraum von 2011 bis 2020 ist Berlin um rd. 10% gestiegen und liegt damit auf ähnlich hohem Niveau, wie München (2020-2020: rd. +10%) (Statista 2022; Statistikdaten Bayern 2022). Seit 2004 verzeichnet Berlin Bevölkerungszuwächse und hat Ende 2020 eine Einwohnerzahl von knapp 3,77 Mio. Menschen. Auch wenn die Zuwachsraten leicht rückläufig sind (2020: + 500 Einwohner), so ist Berlin nach wie vor die größte Stadt in Deutschland.

Aufgrund seiner Historie hat Berlin bereits verschiedene Erfahrungen mit der Privatisierung von städtischem Grund und Boden machen können. In den vergangenen Jahrzehnten hat Berlin erleben können, was die hohe Dynamik im privaten Wohnungsmarktgeschehen für Effekte mit sich bringen kann. Neben einem steigenden Anteil an Modernisierungen und Umwandlungen sowie überhöhten Mieten ist auch eine Vielzahl an Zweckentfremdungen im angespannten Marktgeschehen zu verzeichnen. Mit dem Aufgreifen von Leerstandsthemen ist ein erhöhtes öffentliches Interesse wahrnehmbar. Gewollter Leerstand wird jedoch noch nicht öffentlich als eigenständige Leerstandskategorie geschweige dessen als eigenständiges Problem gesehen. Ein weiterer Grund, warum gerade Berlin eine interessante Wahl als Praxisbeispiel ist, ist die besondere Mischung an verschiedenen Rechtsinstrumenten bzw. bodenpolitischen Instrumenten, die sich parallel zu den Wohnungsmarkteffekten entwickelt haben und die bereits einige Jahre im Marktgeschehen eingesetzt werden, um u. a. den immensen Preissteigerungen auf dem Wohnungsmarkt oder auch der Zweckentfremdung von Wohnraum entgegen zu wirken.

---

## **7.1 Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin**

Nachdem im Teil A auf einer überregionalen Ebene die Entwicklung des Geschosswohnungsbaus und seines Image-Wandels näher betrachtet wurde, soll nun am Beispiel von Berlin untersucht werden, ob sich dort vergleichbare Entwicklungen vollzogen haben.

---

<sup>15</sup> Bis zum Zeitpunkt der Corona-Pandemie, da bisherige Untersuchungen und Prognosen eine Stagnation des Großstadtwachstums ableiten, was weiter beobachtet werden muss

### 7.1.1 Von der Privatisierung des städtischen Grund und Bodens und dem Mietskasernenbau (bis Ende des 19. Jahrhunderts) in Berlin

Die aktuelle Situation auf dem innerstädtischen Wohnungsmarkt in Berlin kann u. a. mit einem Blick in die Vergangenheit und unter Berücksichtigung der Ansichten von Bernoulli erklärt werden. Es zeigt sich, dass die Wohnungsmarktsituation – heute, wie auch in der Vergangenheit – mit den Eigentumsverhältnissen von Grund und Bodens zu tun hat – genauer gesagt mit dem Spannungsverhältnis zwischen Privat- und Gemeineigentum. Bernoulli zeigt nicht nur durch seine Wortwahl, dass die Privatisierung des städtischen Grund und Bodens als kritisch zu beurteilen ist:

*„Nicht überall war in derselben Art und Weise das Gemeineigentum des städtischen Landes von Privateigentum verschlungen worden, war das Verfügungsrecht über das städtische Gebiet aus der öffentlichen Hand an die einzelnen Bürger übergegangen, [...]“ (Bernoulli 1946: 47).*

Bernoulli greift in seinem Werk „Die Stadt und ihr Boden“ Berlin als Beispielstadt auf und zeigt daran, wie sich das Verhältnis von Bau und Boden geschichtlich betrachtet entwickelt und wie es sich gewandelt hat. Bevor die Stadtgemeinde Ende des 13. Jahrhunderts Eigentümerin von Grund und Boden geworden ist, verfügten die fürstlichen Grundherren über das Eigentumsrecht für den Grund und Boden, den sie im Erbbaurecht verpachteten. Die finanziellen Schwierigkeiten der Adeligen haben dazu geführt, dass die Stadt ihr Eigentum im Verlauf des 14. Jahrhunderts ausdehnen konnte. Dörfer und Rittergüter blieben bis ins 19. Jahrhundert im städtischen Eigentum. Der übrige städtische Grund und Boden wurde ab dem 15. Jahrhundert – meist durch Enteignungen durch die neuen Landesherrn, die Hohenzollern – wieder in deren Eigentum gebracht. Doch darauf folgten Entscheidungen, die die Privatisierung des städtischen Grund und Bodens bedeuteten. Auslöser dieses Prozesses war das Ziel des regierenden Hochadels, neue Quartiere möglichst schnell zu überbauen. Dieses Ziel hatte so große Priorität, dass der städtische Grund und Boden sehr günstig und teilweise sogar verschenkt wurde.

*“Damit war denn das ewige Verfügungsrecht des Stadtherrn über seinen Grund und Boden dahingegeben“ (Bernoulli 1946: 48).*

Im Gegensatz zum innerstädtischen Gebiet, dass zu Bebauungszwecken nahezu komplett verschenkt wurde, sollten die ländlichen Gebiete im Erbbaurecht verbleiben, um das grundherrliche Eigentum zu wahren. Doch mit Erlass des Finanzgesetzes aus dem Jahr 1808 sollten die ländlichen Gebiete zur Tilgung der Staatsschulden verwendet werden, was auf einem Vorschlag von Adam Smith beruhte (Bernoulli 1946: 51, 52).

In den Jahren 1861 bis 1863 wurde ein allgemeiner Bebauungsplan aufgestellt. Der Plan war Orientierung während städtischer Wachstumsprozesse und unterstützte die Umsetzung einer zielgerichteten und systematischen neuen Bodenaufteilung. Das Ergebnis war ein Plan mit sich immer wiederholenden Mustern von Straßen und Baublöcken, die planmäßig zur Anlage von Mietskasernen bestimmt waren. Die Mietskaserne galt als die für die Arbeiterklasse angemessene Bebauungs- und Wohnform, die dem Arbeiter noch

keine Selbständigkeit zuerkannte und so in kleinen Wohnungen in Verbindung mit einer Ausnutzung des Hoflandes untergebracht wurde (Eberstadt 2014: 439). Die praktische Umsetzung der Bauweise erfolgte in den siebziger Jahren des 19. Jahrhunderts und es entstanden unförmig tiefe mit Hofwohnungen versehene Grundstücke. Diese Form des Stockwerkbbaus und der damit verknüpften Maßnahmen bedingte grundlegende Veränderungen der Bauformen, der Bodenpreisbildung, der Wohnungsproduktion, des Hausbesitzes, wie auch der Bodenkapitalisierung (Eberstadt 2014: 439). Von Berlin ausgehend haben sich viele deutsche Großstädte der neuen städtischen Bauweise – der Mietskaserne – angeschlossen.

Die Einführung der Mietskasernen hatte aber nicht nur baulich visuelle Auswirkungen auf die Stadtgestalt. Die Mietskaserne bedingte Veränderungen in der Wohnraumnutzung, der Eigentümerstrukturen und vielfältige Beziehungsmuster zwischen Eigentümern und Wohnraumnutzern. Bis in das 18. Jahrhundert war das Wohnhaus überwiegend durch die Nutzung des Hauseigentümers geprägt. Bis zu diesem Zeitpunkt gab es nur einen geringen Mieteranteil in der Stadtbevölkerung. Anfang des 19. Jahrhunderts setzte eine große Bevölkerungszuwanderung in die Städte ein und damit auch ein Anstieg der Belegungsdichte des Wohnraums:

Im Mittelalter	im 18. Jahrhundert	1840	1871
durchschnittliche Belegungsdichte eines Hausgrundstücks:	Belegungsdichte je Grundstück:	Belegungsdichte noch Ausdruck der Überbelegung der Grundstücke	Weitgehende Einführung des Bautyps Mietskaserne
bei 7-8 Personen	15-17 Personen (etwa 3-4 Familien)	39 Personen je Grundstück	56,9 Personen je Grundstück

**Tab. 11** Durchschnittliche Belegungsdichte von Grundstücken im geschichtlichen Verlauf; Schinz 1974: 1, eigene Darstellung

Im Jahr 1871 gab es in Berlin einen Wohnungsbestand von 178.500 Wohnungen, von denen der überwiegende Anteil über nur 1-2 beheizbare Räume verfügte (Schinz 1974: 1). Dieses Beispiel verdeutlicht den damaligen schlechten Ausstattungsstandard und die generell problematischen Lebensbedingungen in den Mietwohnungen. Darin zeigt sich der Ursprung des Spannungsverhältnisses zwischen Eigentümer und Mieter (bzw. tatsächlichem Nutzer des Wohnraums). Das kapitalistisch orientierte Denkmuster der Hauseigentümer, die die absolute Verfügungsgewalt über Haus und Grund innehatten, wollten bei großer Wohnraumnachfrage möglichst großen Gewinn erzielen. Schlechte Produkte – also schlechte Wohnstandards – spielten bei einem großen Wohnraumbedarf eine untergeordnete Rolle. Die höheren Mieten erzielten damals noch – ebenso wie in den römischen Städten – die Wohnungen in den unteren Geschossen. “So wurde aus der quantitativen Wohnungsnot ein qualitatives Wohnungselend (Schinz 1974: 2). Ein allgemein mittlerer Wohnungsstandard wurde Ende des 19. Jahrhunderts und mit Gründung der ersten gemeinnützigen Baugesellschaft zunehmend implementiert, was auf veränderten technischen und gesetzlichen Maßnahmen, aber auch auf ein einsetzendes Umdenken hin zu einem menschenwürdigen Wohnen, basiert.

In den Kriegs- und Nachkriegsjahren war der Berliner Wohnungsmarkt durch die Phase des Neuen Bauens geprägt. In dieser Zeit war u. a. Bruno Taut, der die Hufeisensiedlung entwarf, ein wichtiger Wohnungsmarkttakteur. Diese Kriegs- und Nachkriegsjahre waren u. a. aufgrund der vielen zerstörten Gebäude und einem erhöhten Zuzug in die Städte durch einen hohen Wohnraumbedarf geprägt, der möglichst zeitnah gedeckt werden musste. Daraus resultierten erhöhte Handlungsspielräume im bau- und planungsrechtlichen Bereich. Trotz baurechtlichen Rahmenbedingungen hatten Investoren viel Handlungsspielraum und die Städte wenige Regulierungsmöglichkeiten.

Die Privatisierung des städtischen Grund und Bodens hat nicht nur in der Hauptstadt Berlin bis zum heutigen Tage Auswirkungen auf den Boden- und Wohnungsmarkt. Bevor der Blick auf die gegenwärtige Wohnungsmarktsituation mit besonderem Blick auf verschiedene statistische Datenquellen und mögliche Hinweise auf die Ausprägungen des gewollten Leerstandes gerichtet wird (Kapitel 7.2), wird im Folgenden Kapitel 7.1.2 die Entwicklung der Wohnhochhäuser und die baurechtlichen Rahmenbedingungen sowie das divergente Image untersucht.

### 7.1.2 Wohnhochhäuser nach 1945

Als Mitbegründer der Idee von Wohnhochhäusern werden Namen, wie Le Corbusier, Walter Gropius oder Ludwig Mies van der Rohe genannt, die Anfang des 20. Jahrhunderts bereits Visionen derartiger Baustrukturen gehabt haben. Nach dem „Baupolizeilichen Richtlinien für Hochhäuser vom 16. August 1955“ wird ein Hochhaus wie folgt definiert:

*„Gebäude mit Räumen, die zum dauernden Aufenthalt von Menschen dienen und deren Fußböden mehr als 22 m über dem Gelände liegen“ (Müller-Rehm 1974: 103).*

Wenn man sich vor Augen führt, dass Ende des 18. Jahrhunderts die Erhöhung auf fünf Etagen noch untersagt wurde (Müller; Zwingmann 1980: 26), verdeutlichen die Ideen von Le Corbusier Ende der zwanziger Jahre zu Wohnhochhausplänen, die 10-12 Geschosse umfassen und mit dem Hauptkonstruktionselement Stahl errichtet werden, die immensen baurechtlichen Entwicklungsprozesse. Seine Vision beruhte nicht auf dem Ziel einer erhöhten Bebauungsdichte, sondern die Erhöhung der Stockwerke sollte mehr Frei- und Grünflächen ermöglichen. Ihm war durchaus bewusst, dass Vorurteile gegenüber der Wohnhochhausentwicklung bestand und wollte dem mit einer gezielten Wohnungsbelegung durch junge und besser gestellte Familien entgegenwirken. Nachdem der zweite Weltkrieg die Umsetzung von ausgearbeiteten Plänen verhinderte, fing das Wohnhochhaus erst beim Wiederaufbau nach 1945 an, eine Rolle zu spielen (Müller-Rehm 1974: 104, 105). In den Ausführungen von Müller-Rehm wird eine Problematik des Wohnens in Hochhäusern beschrieben, die auf die divergente Ausgestaltung des Images beruht und keine abschließende Lösung finden ließ. Während einerseits eine auf Vorurteile basierende prinzipielle Ablehnung existiert, so verdeutlicht ein Auszug aus Mieterbefragungen aus den fünfziger Jahren, dass das Wohnen in Hochhäusern auch Vorteile hat. Besonders positiv wird die Anonymität gesehen, die im Vergleich zu einer Ein- und Zweifamilienhaussiedlung, wo jeder, jeden kennt und

die Bewohner unter ständiger gegenseitiger Beobachtung stehen, höher gewertet wird. Ebenso wird eingeräumt, dass eine längere Wohndauer auch die Bildung einer durchaus nachbarschaftlichen Gemeinschaft bewirken kann. Bewohner der höheren Stockwerke heben zudem den hohen Wohnwert durch den Ausblick als positiv hervor.

Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt und auch das im Februar 2020 beschlossene Hochhausleitbild verdeutlichen die Aktualität des Themas „Wohnhochhäuser“. Nach dem aktuellen Hochhausleitbild 2020 von Berlin, das bei allen neuen Hochhausprojekten zu beachten ist und mit der Definition aus dem Jahr 1955 vergleichbar ist, lautet die bauordnungsrechtliche Hochhausdefinition folgendermaßen:

*„Die Bauordnung für Berlin definiert ein Hochhaus als ein Gebäude, in dem die Höhe der Fußbodenoberkante des höchstgelegenen Geschosses, in dem ein Aufenthaltsraum möglich ist, im Mittel mehr als 22 m über Geländeoberfläche beträgt“ (Hochhausleitbild Berlin 2020: 17).*

Die Innenstadtbereiche von Berlin sind überwiegend durch die „Berliner Traufe“ (21-22 m) geprägt. Hochhausplanungen im Sinne des Hochhausleitbildes 2020 werden im Regelfall dann gemäß den Planungsgrundsätzen geprüft, wenn die prägenden Einflüsse auf das Stadtbild deutlich über das nähere Umfeld hinausgehen und stadtstrukturelle Folgen nicht lokal begrenzt sind. Dies wird in der Regel dann anzunehmen sein, wenn die Höhe des Hochhausvorhabens die gebietsprägenden Bestandshöhen um mehr als 50% überschreitet, was in Berlin meist ab einer Höhe von 35 m zutrifft. Bislang ist der Anteil an Gebäuden über 35 m Höhe mit rd. 0,35% (etwa 1.300 Bauten) am Gesamtbaubestand von rd. 370.000 Bauten als eher gering einzustufen.

Die „Hochhausfrage“ rückt jedoch zunehmend in den Fokus der Stadtentwicklungsdebatte, was unter anderem auf Ziele des reduzierten Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung, wie auch auf Gründe des Klimaschutzes zurückzuführen ist. Das Wohnhochhaus als Bebauungstyp ist aber nach wie vor eher umstritten. Einerseits wichtiger Bestandteil moderner Innenstädte sowie „faszinierende Projektionsfläche für Urbanität, wirtschaftliche Prosperität und dynamische Entwicklung“ (Hochhausleitbild Berlin 2020: 7), jedoch andererseits in stetiger Kritik aufgrund der „Dominanz ökonomischer Interessen über die Bedürfnisse der Allgemeinheit, die Sorge um den Verlust des gewohnten, identitätsstiftenden Stadtbildes sowie die räumliche Konzentration sozialer Probleme“ (Hochhausleitbild Berlin 2020: 7).

Das Hochhausleitbild soll einen Interessensausgleich zwischen der Notwendigkeit der Innenverdichtung, den Investitionsabsichten des Immobilienmarktes und den Bedürfnissen der Stadtgesellschaft leisten. Aufgrund der physischen Präsenz und Dominanz im Stadtbild erfordert die Begründung von Hochhausvorhaben hohen Ansprüchen. Letztendlich sollen Hochhäuser dazu beitragen, dass der anhaltend hohen Nachfrage nach gut angebundenen Wohnungen und attraktiven Büros begegnet werden kann. Ebenso können Hochhäuser einen Beitrag zur Wohnraumversorgung auch für mittlere und niedrige Haushaltseinkommen leisten. Diesen Beispielen an öffentlich begründeten Leistungsansprüchen des Hochhausleitbildes ist etwas Interessantes zu

entnehmen: Es wird die Nachfrage nach gut angebundenen Wohnungen hervorgehoben, was auf eine Kategorie von Grundstücken hindeutet, die sicherlich nicht die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum decken werden. Aber gleichzeitig besteht der Anspruch, dass Hochhäuser auch Wohnraum für die unteren Einkommensklassen schaffen sollen.

Die in Berlin existierenden Hochhäuser sind zu einem überwiegenden Teil zwischen den 1950er Jahren und der Wiedervereinigung entstanden und fast ausnahmslos durch öffentlich geförderte Wohnungsbaumaßnahmen realisiert worden. Seit 2014 wurden jedes Jahr neue Wohnhochhäuser genehmigt – alle mit einer Höhe von mindestens 13 Geschossen. In den Jahren 2014 bis 2017 waren es 13 Hochhäuser mit insgesamt 1.826 Wohnungen, die aufgrund der Größe eher für Singles und Studierende geeignet waren (Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019: 23). Alle Informationen zu den immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zeigen (Hochhausleitbild Berlin 2020: 13, 14), dass im Hochhausneubau sehr hohe Kosten zu erwarten sind – sowohl bei den Herstellungskosten, wie bei den Betriebskosten. Die hohen Kosten machen ein anhaltend hohes Mietniveau und eine große Nachfrage nach Eigentumswohnungen zur Voraussetzung. Im Hochhausleitbild Berlin 2020 (S.27) zeigt sich dann bei dem Blick auf die immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Erkenntnis, dass die Behebung des quantitativen Versorgungsdefizits an mietpreis- und belegungsgebundenen Wohnungen nicht vorrangig durch den Bau von Wohnhochhäusern behoben werden kann. Ebenso fraglich ist, ob die anvisierte Reduzierung des Flächenverbrauchs durch Innenentwicklung tatsächlich erreicht werden kann, wenn die Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum nach wie vor vorhanden ist und somit weitere Flächenausweisungen oder aber innovative Innentwicklungskonzepte notwendig bleiben.

Das Hochhausleitbild Berlin 2020 beruht auf vorgelagerten Untersuchungen und Gutachten zu immobilienwirtschaftlichen Voraussetzungen, wie auch zur Bewirtschaftung von Hochhäusern aus dem Jahr 2018 und gibt noch mal einen detaillierteren Einblick in das Hochhaussegment und vor allem zu den Themen der Eigentümerstruktur und Nachfragesituationen. Neben den überwiegend im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus von städtischen Wohnungsunternehmen errichteten Wohnhochhäusern, sind nur wenige Hochhäuser von privaten Unternehmen gebaut worden. Allerdings wurde der kommunale Wohnungsbestand aus Finanznot mittlerweile zu großen Teilen verkauft. 1998/2001 und 2004 hat Berlin die beiden großen Wohnungsunternehmen Gehag mit 29.000 Wohnungen und GSW mit 65.000 Wohnungen komplett veräußert (Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019: 25). Diese Privatisierung hat dazu geführt, dass nun ganze Wohnsiedlungen in privater Hand geführt werden. Der Hochhausentwicklungsplan zeigt deutlich, welche Rahmenbedingungen welche Nachfragegruppen bedingen bzw. auch erforderlich machen. Wie obenstehend erwähnt, sind die Herstellungskosten bei Hochhäusern im Vergleich zu anderen Gebäuden sehr hoch: Brandschutzanforderungen, Planungs- und Entwicklungskosten oder auch die langwierigen Genehmigungsprozesse erhöhen die Kosten. Hochhausprojekte benötigen deshalb ein Mietniveau von über 20 €/m<sup>2</sup> Mietfläche, das nachhaltig erzielbar ist und weitere Mietsteigerungen erwarten lässt. Ebenso wird eine Nachfrage nach (Luxus-)Eigentumswohnungen erwartet, die in den Innenstadtbezirken von Berlin im Durchschnitt



Kaufpreise von 5.000 bis 6.000 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche erzielen lässt<sup>16</sup>. Voraussetzung für derartige Hochhaus-vorhaben sind Nachfragegruppen, die sich diese hochpreisigen Angebote auch leisten können. Im Rahmen des Hochhausentwicklungsplans – Hochhausleitbild für Berlin 2019 wurden verschiedene Nachfragegruppen identifiziert:

<b>Nachfragergruppen im hochpreisigen Wohnsegment – Wohnhochhäuser</b>			
<b>Art der Nutzung</b>	Eigentumswohnung	Miete	Kapitalanlage
<b>Ausgestaltung der Nutzung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vermögende Eigentümer – teilweise wohnen sie nur gelegentlich dort</li> <li>• Ausländische Kapitalanleger</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gutverdienende ein und zwei Personenhaushalte unterschiedlicher Altersgruppen als Hauptwohnsitz</li> <li>• Erhöhtes Angebot an Mikroapartment mit Mieten bis über 20 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transaktionen von großen Volumina</li> <li>• Institutionelle und zunehmend ausländische Investoren</li> <li>• Kapitalgesellschaften (Pensionsfonds, Reits, offene und geschlossene Fonds, Immobilien AG's)</li> <li>• Family offices</li> </ul>
<b>Ziel der Nutzung</b>	Hohe Rendite bei Vermietung oder Weiterverkauf (Ziel der Kapitalanleger)	Legen Wert auf Exklusivität (z.B: Concierge, Fitnessangebote, etc.), Innenstadtlage, Nähe zum Arbeitsplatz	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorteil wirtschaftliche und politische Prosperität Deutschlands</li> <li>• Sichere und rentierliche Kapitalanlagen</li> </ul>

**Tab. 12** Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019: 9, eigene Darstellung

Ab Seite 10 folgt dann im „Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019“ eine inhaltliche Auseinandersetzung im Spannungsfeld wohnungspolitischer Ziele und immobilienwirtschaftlicher Rahmenbedingungen. Die dargestellten immobilienwirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahren dazu geführt, dass die Wohnhochhäuser, die – meist als Eigentumsmaßnahmen nach WEG – realisiert worden sind meist dem Hochpreis- bzw. Luxussegment in Innenstadtbezirken zugeordnet werden können. Für Entwickler ist dies die derzeit sicherste und schnellste Verwertungschance und die Finanzierungsaufgaben der Banken unterstützen diesen Trend. Doch eben diese Rahmenbedingungen und die damit einhergehenden Nachfragergruppen entsprechen nicht dem wohnungspolitischen Ziel bezahlbaren Wohnraum zu schaffen. Die Wohnungsbaugesellschaft HOWOGE sieht aber Möglichkeiten, dass Wohnhochhäuser mit 30-50%-Anteil an geförderten Mietwohnungen umsetzbar werden, wenn beispielsweise Standorte mit tragfähigen Grundstückspreisen gefunden, Baukosten gesenkt, Genehmigungsprozesse verkürzt und die Anzahl an Mietparteien begrenzt werden (zur Vermeidung hochhaustypischer Bewirtschaftungsrisiken). Die

<sup>16</sup> JonesLangLasalle hat einen Durchschnittskaufpreis von 9.000 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche in Deutschland ermittelt (Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019: 8).



Realisierung von 30% mietpreis- und belegungsgebundener Wohnfläche (gemäß „Berliner Modell der Kooperativen Baulandentwicklung“) in innerstädtischen Wohnhochhäusern auf hochpreisigen Privatgrundstücken wird aber seitens der Investoren auf Ablehnung stoßen und zwar nicht nur, weil das Wohnhochhaus bislang keinen großen quantitativen Beitrag bei der Wohnraumversorgung leistet. Die Einschränkung von drei Projektvorteilen wird von der Investorensseite relevant sein, und zwar: 1. Die lukrative risikolose Vermarktung der Eigentumswohnungen, 2. Platzierung als Luxusobjekt, 3. Objektverkauf an Endinvestoren. Die Tendenzen auf dem Wohnungsmarkt zeigen deutlich, dass renditeorientierte Investoren, Entwickler und Betreiber auch durchaus Wege nutzen, um beispielsweise die Umsetzung von 30% mietpreis- und belegungsgebundenem Wohnraum zu umgehen, die bei Projekten mit mehr als 5.000 m<sup>2</sup> Wohnfläche vom Berliner Modell der Kooperativen Baulandentwicklung zwingend vorgesehen wird. Zum Beispiel fällt die kurzfristige gewerbliche Vermietung von möblierten Micro Apartments (Mieten > 20 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche) durch Betreiber nicht unter die 30%-Regel für geförderten Wohnungsbau. Das Gegenspiel kapitalistischer Marktmechanismen und wohnungspolitischer Ziele lässt die Vermutung nahelegen, dass spekulative Anreize ebenso einen großen Anteil im Marktgeschehen haben. Doch lassen sich derartige Handlungsweisen nicht belegen bzw. entkräften. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass Berlin im Fokus nationaler, wie auch internationaler Anleger steht und dass der Sonderform des Hochhauses eine aktuell wachsende Rolle zukommt. Das Hochhaus befriedigt sowohl ökonomische (Tauschwert), wie auch gesellschaftliche Bedürfnisse (Gebrauchswert, Symbolwert). Allerdings wird vermutet, dass eine verstärkt restriktive Genehmigungspraxis auf politische und gesellschaftliche Gegenwehr stoßen wird (vgl. Hochhausentwicklungsplan – Hochhausleitbild Berlin 2019: 25).

Das Nicht-Nutzen von Wohnraum wird in dem Hochhausleitbild Berlin 2019 nur an vereinzelten Stellen indirekt erwähnt. Zum einen bei der Beschreibung der Nachfragergruppen, dass Eigennutzer von Eigentumswohnungen diese teilweise nur selten nutzen und andererseits bei den unterschiedlichen Ausführungen zur Bodenspekulation, wo wachsende Renditeerwartungen zu Bebauungsverzögerungen und somit zu Nutzungsverzögerungen führen. Die Tatsache, dass der Wohnraum bzw. Boden aber nicht genutzt wird, wird nicht weiter thematisiert. Wohnraumeigentümer werden zwar als Nachfragegruppe erwähnt, aber ihre Rolle im wohnungspolitischen Kontext wird nicht weitergedacht und so werden die Wohnraumeigentümer nicht als aktive Akteursgruppe auf dem Wohnungsmarkt und im wohnungspolitischen Geschehen identifiziert.

### **7.1.3 Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin – Zwischenfazit**

Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten in Berlin ist mit den allgemeinen Entwicklungstendenzen, wie in Kapitel 4.2 „Die historische Entwicklung von Geschosswohnungsbauten und sein Image-Wandel“ beschrieben, vergleichbar. Die Herausforderungen in Zeiten von technischem Fortschritt und Nachkriegszeiten, haben zu einem großen Wohnraumbedarf in kurzer Zeit geführt. Geschosswohnungsbauten waren die zentrale Lösung, um großen Anteilen der arbeitenden Bevölkerung

(Landflucht aufgrund technischem Fortschritt) oder auch in Nachkriegszeiten aufgrund fehlendem Wohnraum zeitnah und günstig Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Ebenso vergleichbar ist der Imagewandel, den Geschosswohnungsbauten bzw. Wohnhochhäuser erfahren. Auch wenn sich mittlerweile das Image – je höher die Wohnung im Gebäude liegt – vergrößert und Hochhausapartments im Hochpreissegment große Nachfrage erfahren, so bleibt das Wohnhochhaus als Bebauungstyp umstritten. Ebenso besteht weiterhin der Interessenskonflikt zwischen dem renditeorientierten Handeln der Investoren und der Nachfrage nach bezahlbarem Wohnraum.

---

## **7.2 Wohnungsmarkt und gewollter Leerstand**

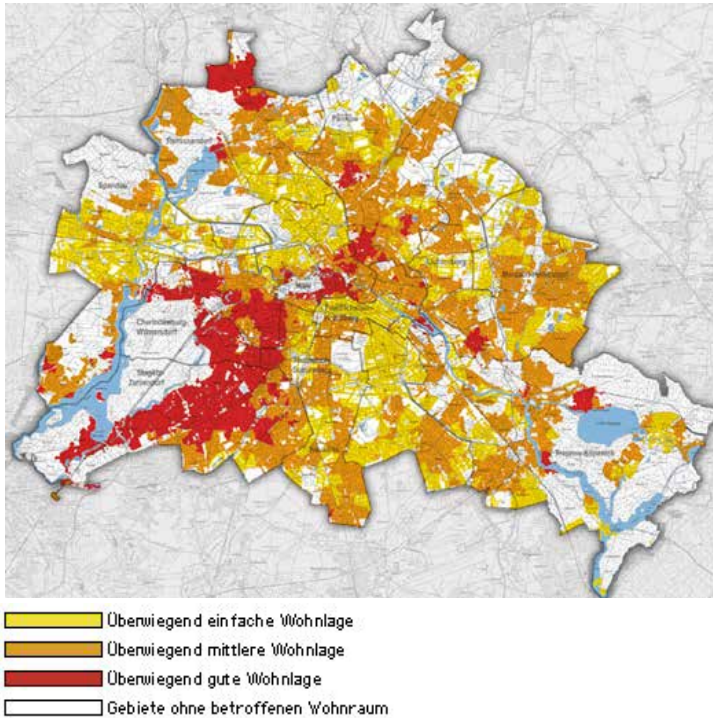
Bei der Analyse des Berliner Wohnungsmarktes in Hinblick auf gewollten Leerstand spielen neben den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt, den Kenndaten zur Stadt und wohnungsmarktbezogenen Verkaufszahlen (Kapitel 7.2.1), auch Informationen zur Haushaltsstruktur und dem Wohnraumbedarf (Kapitel 7.2.2), zur Wohnungs- und Eigentümerstruktur (Kapitel 7.2.3) und zum Teileigentum und Leerstand (Kapitel 7.2.4) eine Rolle. All diese Daten und Informationen können Rückschlüsse auf die Handlungen der Eigentümer und somit der jeweiligen Haushalte zulassen, da es auch deren Entscheidung ist ihre Wohnungen leer stehen zu lassen und somit den gewollten Leerstand erzeugen.

Die vorliegenden Daten werden bei der Analyse jeweils nach Informationen und Entwicklungen zum Wohnungs- und Teileigentum sowie zu Mietwohnungen gefiltert. Bei der Kontextualisierung und Verknüpfung verschiedener Datenquellen und Berichte sollen Fragen, Unstimmigkeiten und auch Informationslücken identifiziert werden, die mit Hilfe empirischer Forschung konkretisiert werden. Weitere Aspekte, wie die unterschiedlichen Bedarfsgruppen von bezahlbarem Wohnraum oder soziale Ungerechtigkeiten mit Blick auf Einkommen, Wohnungsgrößen etc. spielen im Rahmen dieser Arbeit keine Rolle, da der Fokus der Arbeit weniger die bedarfsorientierte Perspektive untersucht als vielmehr das Verhalten der Eigentümer von Wohnraum aufgreift. Es ist aber an dieser Stelle vorwegzunehmen, dass es nicht möglich ist, alle statistischen Daten rechnerisch in sich stimmig abzubilden, weil die relevanten Informationen aus verschiedenen Berichten zusammengeführt werden, die auf teilweise unterschiedlichen Erhebungszeiträumen, unterschiedlichen Definitionen und unterschiedlichen Datenquellen beruhen. Es ist aber möglich Tendenzen aufzuzeigen und mögliche Erhebungs- und Verständnislücken zu identifizieren. Somit wird in diesem Teilkapitel der Hauptfragestellung nachgegangen, ob gewollter Leerstand in Berlin zu identifizieren ist und ob damit ein grundlegendes Verständnis für die Leerstandskategorie des gewollten Leerstandes gelegt werden kann.

### **7.2.1 Entwicklungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt**

Berlin verfügt in seinen insgesamt 12 Stadtbezirken über viele verschiedene Wohnlagen, von denen sich die meisten guten und sehr guten Wohnlagen in der westlichen Stadthälfte befinden. Nach der Wohnlagenkarte beruhend auf dem Berliner Mietspiegel 2021

(Wohnlagenkarte Berlin 2021) werden zwar keine sehr guten Lagen ausgewiesen, aber es zeigt die grundlegende Verteilung der Wohnlagen, die ebenfalls einen räumlichen Schwerpunkt der guten Lagen im westlichen Stadtgebiet erkennen lässt.



**Abb. 13** Wohnlagenkarte Berlin 2021

Die guten und sehr guten Wohnlagen sind besonders bei Nachfragergruppen, die Wohnraum für touristische Zwecke oder als Kapitalanlage suchen, gefragt. Somit sind gerade die stark nachgefragten Lagen potentielle Gebiete, in denen gewollter Leerstand zu finden ist.

Ein Blick auf die Umsatz- und Preisentwicklungen auf dem Berliner Wohnungsmarkt können erste Hinweise darauf geben, ob auch zukünftig in den begehrten Wohnlagen hohe Nachfrageniveaus zu erwarten sind. Auch wenn die Corona Krise in Berlin zu einer Eindämmung des wirtschaftlichen Aufschwungs geführt hat, so lässt dies nur vage Aussagen darüber zu, inwieweit die pandemische Situation zukünftig den Druck vom Berliner Wohnungsmarkt nehmen kann, da erst mittelfristig Auswirkungen sichtbar werden (IBB 2020: 8). Aspekte, wie das Fortbestehen aufgebauter Versorgungsdefizite der ansässigen Bevölkerung, anhaltende Nachfrage u. a. durch ausgelastete Kapazitäten der Bauwirtschaft und steigende Baukosten, wie auch komplexere Bauvorschriften und schwer zu erschließende Grundstücksflächen sind nicht kurzfristig durch eine pandemische Situation beeinflussbar (IBB 2020: 8).

Gemäß Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021 haben sich die Umsätze und Preise auf dem Berliner Wohnungsmarkt im letzten Jahr leicht negativ entwickelt:

Rückläufige und stagnierende Tendenzen			Steigende Tendenzen		
Anzahl an Kauffällen	10%		Mittlerer Kaufpreis Eigentumswohnungen	+ 6 %	4.735 €/m <sup>2</sup> Wfl. (4. Quartal 2020 auf 5.083 €/m <sup>2</sup> Wfl.)
Geldumsatz	14%		Mittlerer Kaufpreis in neu erstellten Wohnanlagen	+ 6 %	6.465 €/m <sup>2</sup> Wfl.
Wohn- und Nutzflächenumsatz	konstant		Neubegründungen von Wohnraum	+ 30 %	22.949 Wohneinheiten
Anzahl an Kauffällen Wohnungs- und Teileigentum	11 %	19.012 Kauffälle	Umwandlungen in Wohnraum	+ 52 %	19.310 Wohneinheiten
Geldumsatz Wohnungs- und Teileigentum	4 %	6,3 Mrd. Euro			
Neubauvorhaben Eigentumswohnungen	27 %	3.639 Wohneinheiten			
Paketverkäufe	rückläufig				

**Tab. 13** Auswahl von Umsatz- und Preisentwicklungen (Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021), eigene Darstellung

Die Anzahl an Kauffällen ist um rd. 10% zurückgegangen und auch der Geldumsatz ist seit drei Jahren erstmals gesunken (rd. -14%). Die Wohn- und Nutzfläche bei Wohnungs- und Teileigentumsverkäufen ist jedoch nahezu konstant geblieben. Allerdings hat auch das Segment des Wohnungs- und Teileigentums Rückgänge der Kaufzahlen (rd. -11%) auf 19.012 Kauffälle und des Geldumsatzes auf 6,3 Mrd. € (rd. -4%) zu verzeichnen. Der mittlere Kaufpreis für Eigentumswohnungen ist um rd. +6% auf 4.735 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche (4. Quartal 2020: 5.083 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche, IBB 2020: 9) ebenso wie der mittlere Kaufpreis in neu erstellten Wohnanlagen (rd. +6%) auf 6.465 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche gestiegen. Der höchste Preis, der für eine marktuntypische Eigentumswohnung im Bereich Potsdamer Platz erzielt wurde, liegt bei 18 Mio. € (rd. 28.000 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche). In Dortmund beispielsweise liegen die Kaufpreise für neu errichtetes Wohnungseigentum bei 3.370 €/m<sup>2</sup> Wohnfläche (GMB Dortmund 2021: 57). Für das Jahr 2021 wird eine weitere Marktberuhigung prognostiziert. Im Bereich der Neubegründungen und Umwandlungen konnte jedoch ein erheblicher Anstieg beobachtet werden, obwohl neue Erhaltungsverordnungen dem entgegenwirken sollen. Neubegründungen sind um rd. +30% auf

insgesamt 22.949 Wohneinheiten und die Umwandlungen auf 19.310 Wohneinheiten (rd. +52%) (regionaler Schwerpunkt Altbezirke Prenzlauer Berg und Wilmersdorf) angestiegen. Neubauvorhaben im Segment des Wohnungseigentums sind jedoch um etwa -27% auf 3.639 Wohneinheiten gesunken. Neubauvorhaben wurden insbesondere in den Bezirken Steglitz und Pankow realisiert. (Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021: 9) Die Verkäufe von ganzen Immobilienportfolios (= Paketverkäufen) ist im Berichtsjahr zurückgegangen. So sind im Jahr 2020 in Paketen veräußerten Objekte um rd. -50% zurückgegangen. Im Teilmarkt Wohnungseigentum sind im Jahr 2020 290 Pakete (2019: 321 Pakete) mit 989 Kauffällen (2019: 2.150 Kauffällen) umgesetzt worden. Im Jahr 2019 ist das Fertigstellungsniveau in Berlin auf fünf fertiggestellte Wohnungen auf je 1.000 Einwohner (insgesamt 18.999 fertiggestellte Wohnungen) leicht angestiegen (2018: 4,5), während die Anzahl an Baugenehmigungen trotz hohem Niveau seit drei Jahren leicht abnimmt (2019: 22.524 genehmigte Wohnungen) (IBB 2020: 8). Der Großteil der fertiggestellten, wie auch genehmigten Wohnungen wurde im Geschosswohnungsbau realisiert.

Folgende Karten des Wohnatlas Berlin 2020 sollen einen direkten Vergleich verschiedener Ausprägungen auf dem Wohnungsmarkt am Berliner Stadtgebiet ermöglichen und den Übergang zum nächsten inhaltlichen Analyseschwerpunkt hinsichtlich des gewollten Leerstandes und des Wohnraumbedarfs ebnen, der sich u. a. mit Aspekten der Struktur des Wohnungsbestandes, der Eigentümerstruktur und Haushaltszahlen beschäftigt.

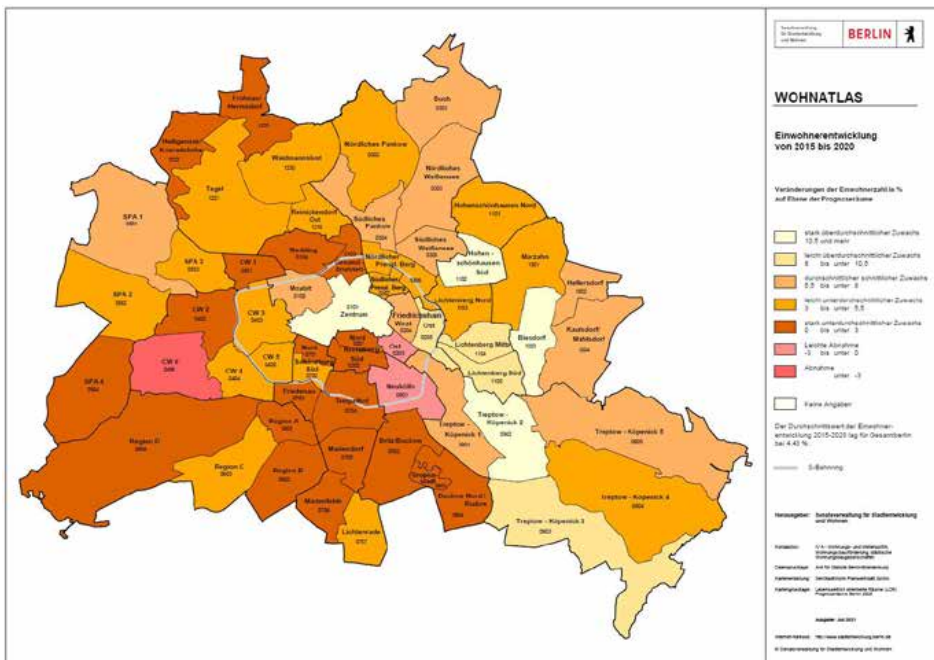


Abb. 14 Einwohnerentwicklung 2015 bis 2020 Berlin (Wohnatlas Berlin 2020a)

Einwohnerinnen und Einwohner am Ort der Hauptwohnung am 31.12.2021			
Bezirk	Insgesamt	Veränderung zum Vorjahr	Ausländeranteil
	Anzahl		in %
Bezirke			
Mitte	385 692	0,6	34,8
Friedrichshain-Kreuzberg	289 014	-0,3	28,5
Pankow	413 168	0,6	15,8
Charlottenburg-Wilmersdorf	333 998	-2,2	24,3
Spandau	247 396	0,8	22,1
Steglitz-Zehlendorf	307 135	-0,6	15,6
Tempelhof-Schöneberg	348 523	-0,3	20,8
Neukölln	327 100	-0,3	26,6
Treptow-Köpenick	280 357	1,5	12,1
Marzahn-Hellersdorf	277 639	1,4	13,9
Lichtenberg	299 686	1,0	20,0
Reinickendorf	265 772	-0,1	20,1
<b>Berlin</b>	<b>3 775 480</b>	<b>0,1</b>	<b>21,5</b>

Tab. 14 Einwohnerentwicklung Berlin auf Bezirksebene 2020-2021 (Statista 2021)

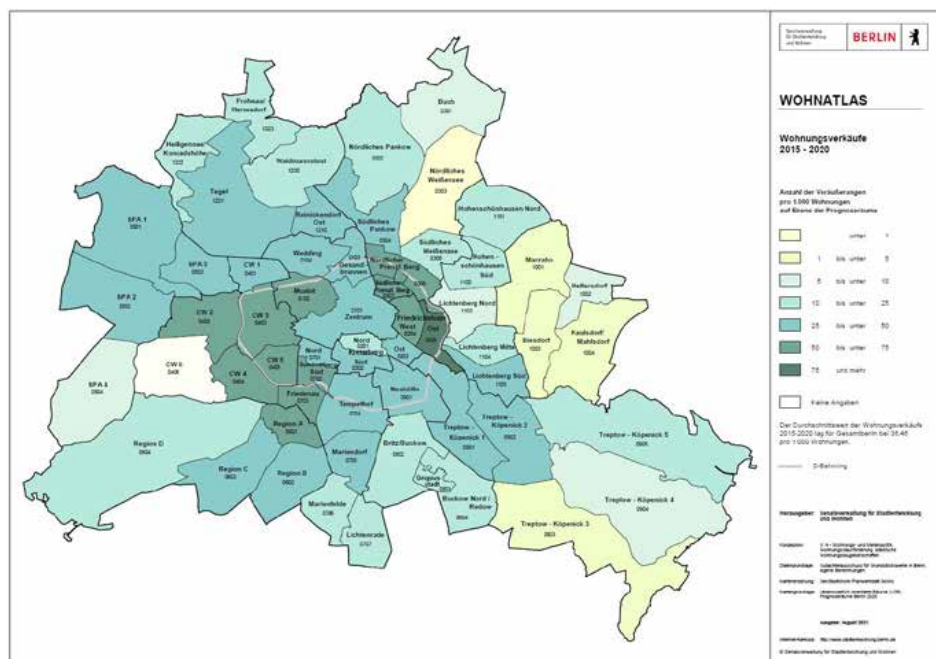


Abb. 15 Wohnungsverkäufe in Berlin 2015 bis 2020 (Wohnatlas Berlin 2020b)







Die Einwohnerentwicklung zeigt auch auf Bezirksebene (Abb. 14; Tab. 14), dass in guten Wohnlagen die Bevölkerungsentwicklung leicht rückläufig ist, während in den bislang weniger gefragten Lagen ein Bevölkerungswachstum zu verzeichnen ist. Bei den übrigen Karten ist eine räumliche Verteilung eher zugunsten der gefragten Wohnlagen zu erkennen. Bei den Wohnungsverkäufen (Abb. 15) sind die gefragten Wohnlagen durch erhöhte Verkaufszahlen geprägt, auch wenn das Zentrum im Vergleich zu den angrenzenden Bezirken etwas abfällt. Bei Betrachtung der Übersicht zu den Umwandlungen (Abb. 16) lässt sich erneut eine Gewichtung zugunsten der zentralen und gefragten Wohnlagen erkennen. Die Übersicht der räumlichen Anteile städtischer Wohnungsbaugesellschaften am Wohnungsbestand (Abb. 17) ist die fast interessanteste Verteilungsübersicht, obwohl sie gleichzeitig, die unbestimmteste Verteilung ist. Einerseits lässt sich nicht eindeutig sagen, dass in den weniger gefragten Bezirken besonders hohe Anteile städtebaulicher Wohnungsbaugesellschaften vorhanden sind. Andererseits ist der Anteil in den gefragten Lagen auch nicht auf einem erwarteten niedrigen Niveau, was wiederum die Frage (für weiterführende Forschungen) aufwirft, inwieweit der Akteur der städtischen Wohnungsbaugesellschaften in den gefragten und angespannten Marktlagen aktiv bzw. aktiver werden kann.

Hinsichtlich der Einwohner-, Umsatz-, Preis- und Umwandlungsentwicklungen lässt sich abschließend sagen, dass der Berliner Wohnungsmarkt aktuell von stagnierenden und teilweisen leicht rückläufigen Tendenzen geprägt ist. In manchen Segmenten – wie beispielsweise den Umwandlungen in Wohnraum – sind teilweise stark positive Entwicklungen zu verzeichnen. Vergleicht man die verschiedenen Entwicklungen räumlich miteinander, so kann die These aufgestellt werden, dass die zunehmenden Privatisierungsprozesse im Wohnsegment (inkl. Umwandlungen) und auch die rechtlichen Veränderungen (Umwandlungsverordnung 2020 – vgl. Kapitel 7.2.5) in Verbindung mit steigenden Preisen im Wohneigentumssegment zu Verdrängungsprozessen der Bevölkerung in Lagen mit noch bezahlbarem Wohnraum führen.

### **7.2.2 Haushaltsstruktur und Wohnraumbedarf in Berlin**

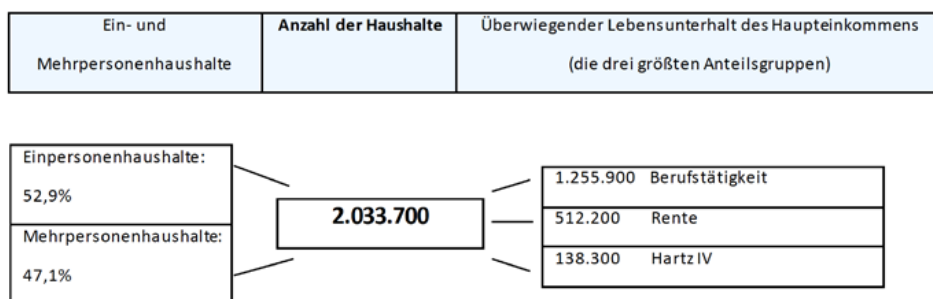
Bei der Situation mit gewolltem Leerstand ist es nicht so, dass die Eigentümer Vermietungsvorhaben nicht umsetzen können oder der Zustand der Wohnung eine Wohnnutzung nicht zulassen würde. Bei gewolltem Leerstand lassen Privateigentümer von Zweit- oder Drittwohnungen ihr selbstgenutztes Eigentum den überwiegenden Teil des Jahres gewollt leerstehen. Es sind Privateigentümer, die in den Haushaltszahlen nicht oder nur als Schnittmenge auftauchen, weil die Haushaltszahlen sich auf Personen mit Hauptwohnsitz in Berlin beziehen. Ein Hauptwohnsitz-Bewohner kann Zweitwohnbewohner sein, aber eine Person mit nur einem Zweitwohnsitz zählt nicht als Bewohner mit Hauptwohnsitz. Wie schwer der gewollte Leerstand und die Eigentümerstruktur von Zweitwohnungen statistisch greifbar gemacht werden kann, zeigt sich in den nächsten Tabellen und Ausführungen. Dabei kommt die Frage auf, inwieweit die bisherigen statistischen Auswertungen und Prognosen für zukünftigen Wohnraumbedarf noch aussagekräftig sind, wenn der Wohnraum, der mitunter die Basis bei Wohnraumprognosen ist, zu einem Teil von Eigentümern genutzt wird, der in Einwohnerstatistiken gar nicht

auftaucht? Hinzu kommt, dass in städtischen Marktberichten der gewollte Leerstand bislang keine Berücksichtigung findet. Und wenn von Leerstand gesprochen wird, wie beispielsweise in den Statistiken des Amtes Berlin-Brandenburgs, wird damit meist der strukturelle, fluktuationsbedingte oder sanierungsbedingte Leerstand gemeint.

Bevor der Blick konkret auf den Wohnungsbestand gerichtet wird, vermitteln die folgenden tabellarischen Übersichten einen Eindruck von der Einwohner- und Haushaltsstruktur in Berlin:

<b>Stadt m<sup>2</sup></b>	891 km <sup>2</sup>
<b>Einwohnerzahl</b>	3.769.962 (31.12.2020, Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021) - beruhend auf dem Melderegister 3.638.100 (Statistischer Bericht Berlin 2019) - beruhend auf Fortschreibung statistischer Daten, Zensus 2011
<b>Einwohnerdichte (EW/km<sup>2</sup>)</b>	Rd. 4.100

**Tab. 15** Stadtgröße, Einwohnerzahl und Einwohnerdichte Berlin 2019/2020, eigene Darstellung



**Abb. 18** Haushaltsstruktur Berlin 2019 (Statistischer Bericht Berlin 2019), eigene Darstellung

Nachdem nun ein Eindruck von der Größe der Stadt, seiner Einwohnerdichte und der Haushaltsstruktur vermittelt werden konnte, gilt es im nächsten Schritt Angaben zum Wohnraumbedarf mit einzubeziehen, um sich auf diese Weise möglichen Aussagen darüber anzunähern, die Aufschluss darüber geben können, inwieweit gewollter Leerstand ein Problem darstellen könnte.

Der Wohnraumbedarfsbericht 2019 greift den Wohnungsneubedarf detailliert auf und unterteilt den Bedarf an Wohnungen in Nachholbedarf, Zusatzbedarf und Ersatzbedarf. Der Nachholbedarf ergibt sich aus der Differenz zwischen dem aktuellen Angebot an Wohnungen und der Nachfrage durch Haushalte, der Zusatzbedarf begründet sich auf dem zukünftigen Wachstum an Haushalten und der Ersatzbedarf wird aus dem künftigen Wohnungsabgängen (Abriss, Zusammenlegung, Umwidmung) abgeleitet (Wohnraumbedarfsbericht 2019: 122). Gemäß StEP Wohnen 2030 der Stadt Berlin werden bis 2030

194.000 Wohnungen zusätzlich benötigt (davon 117.000 Wohnungen Zusatz- und Ersatzbedarf (Wohnraumbedarfsbericht 2019: 122)), womit der jährliche Neubaubedarf bei etwa 20.000 Wohnungen liegt. Von den Ende 2017 gezählten 1.382.600 mietspiegelrelevanten Wohnungen (nicht preisgebunden) gelten lediglich rd. 77% als preislich angemessen, was einen Bedarf an bezahlbaren Wohnraum erkennen lässt (Wohnraumbedarfsbericht 2019: 12, 50). Eine durch empirica durchgeführte Wohnungsmarktprognose beziffert den durch die Böckler-Stiftung und das Pestel-Institut geschätzten Bedarf an bezahlbaren Wohnungen auf 1 bis 1,2 Mio. Wohnungen. Der Schätzung liegt die Annahme zugrunde, dass die Mietbelastung eines Haushaltes höchstens 30% des Einkommens sein sollte. Anschließend werden die vorhandenen Wohnungen gedanklich so verteilt, dass kein Haushalt eine Belastung von mehr als 30% tragen müsste. Die Haushalte, die in dem theoretischen Umverteilungsversuch keine Wohnung erhalten würden, werden als „Zusatzbedarf an bezahlbaren Wohnungen“ gewertet (Braun 2007: 3). Aus den Marktberichten ist somit ein konstanter Wohnraumbedarf und auch großer Zusatzbedarf an bezahlbarem Wohnraum erkennbar.

### 7.2.3 Wohnungs- und Eigentümerstruktur in Berlin

In diesem Untersuchungsschritt gilt es sich folgenden Herausforderungen zu stellen: neben unklaren Definitionen bei der Unterteilung der Wohnungsstruktur und der Verbindung mit der Eigentümerstruktur existieren insbesondere im Themenfeld der Zweitwohnungen statistische Lücken. Ende 2017 gab es in Berlin rd. 130.000 Zweitwohnungen (gemäß Website Berliner Mieterverein 15.11.2021).

<b>Anzahl an Haushalten 2019 / 2020</b>	<b>2.033.700</b>	
<b>Anzahl an Wohnungen 2019 / 2020</b>	<b>1.968.315</b> <b>(2019)</b>	<b>1.982.825</b> <b>(2020)</b>
- davon Mietwohnungen	1.658.300	1.668.400
- davon Geschosswohnungsbauwohnungen	1.704.723	1.717.985
- davon Mietpreis- und belegungsgebundene Wohnungen	186.906	180.690
- davon Sozialmietwohnungen (nach WoBindG und WoFG)	95.723	95.520
Umgewandelte Wohnungen (Miet- in Eigentumswohnungen)	12.689	
Eigentumswohnungen	521.269	
Zweitwohnungen	130.000 (2017)	
Leerstehende Wohnungen	--	

**Tab. 16** Kennzahlen zur Haushalts- und Wohnungsstruktur 2019 (IBB 2020, IBB 2021, Trautvetter 2020), eigene Darstellung

Gemäß IBB 2020 und 2021 zeigt sich bei der Gegenüberstellung der Anzahl an Haushalten und des Umfangs des Wohnungsbestandes ein Wohnungsdefizit (IBB 2020: 75; IBB 2021: 10). Aber auch der Blick in die Tab. 16 zeigt, dass die einzelnen statistischen Angaben Fragen aufwerfen, sobald diese ins Verhältnis zueinander gebracht werden. Die Zahlen

in der Tab. 16 vermitteln aber zumindest einen Eindruck von der Wohnungsstruktur in Berlin. Berlin ist eine Mieterstadt mit rd. 84% Mietwohnungsanteil. Doch auch der Anteil an Eigentumswohnungen ist mit rd. 26% nicht zu unterschätzen, weil aufgrund der steigenden Zahl an Umwandlungen, mit einer zunehmenden Anzahl an Eigentumswohnungen zu rechnen ist. Die Wohnungsstruktur einer Stadt ist eng mit der Eigentümerstruktur verbunden. Diese Verbindung gilt es hinsichtlich des gewollten Leerstandes zu verstehen und die Verständnislücken in Statistiken sichtbar zu machen. Hinter dem Phänomen des gewollten Leerstandes verbirgt sich ein Wohnsegment (Zweitwohnungen), welches noch wenig statisch erfasst ist und doch Einfluss auf Wohnungsmarktprognosen und letztendlich auf wohnungspolitische Prozesse hat. Weitergedacht sind nämlich auch Kenntnisse über die Eigentümerstruktur bei der Gestaltung einer aktiven Bodenpolitik relevant.

Die Relevanz der Eigentümer und deren Struktur wurde im Rahmen einer Studie aus dem Jahr 2020 erkannt und analysiert. Bislang hat das Fehlen offizieller Eigentümerlisten und Mietenkataster Untersuchungen zu Eigentümerstrukturen und relevanter Akteure nicht möglich gemacht. Das Projekt „RLS-Cities. Wem gehört die die Stadt?“ der Rosa-Luxemburg-Stiftung hat diese Problematik aufgegriffen. Das Thema der Zweitwohnungen und deren Eigentümerstruktur wird darin jedoch nicht thematisiert. Gemäß der Studie kann den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt (Mietenerhöhungen, Aushöhlung und Missbrauch von Regelungen, Umverteilung von Wohlstand) auf zwei Ebenen begegnet werden: 1. Die aktuell verfügbaren Daten und Informationen zu den Eigentümerstrukturen und zum Mietmarkt sind unzureichend und verlangt nach mehr Transparenz und verbesserten Informationen. Die Studie soll dafür einen ersten Beitrag leisten. 2. Muss eine langfristig angelegte Bodenpolitik Maßnahmen mit verbesserten Regulationsmöglichkeiten entwickelt und verfolgt werden. Als ultimo ratio werden Enteignungen zu realistischen Preisen nicht ausgeschlossen. Die Studie möchte eine verbesserte Informationsgrundlage für die Beantwortung immer wieder aufkommender Fragen schaffen (Trautvetter 2020: 7). Fragen über relevante Akteursgruppen werden aufgegriffen, wie beispielsweise ob es noch, bisher übersehene und vielleicht sogar aggressivere Akteure als die großen Wohnungsunternehmen gibt? Oder auch: wer die PrivatanlegerInnen sind und ob sie nicht auch für aktuelle Entwicklungen mit verantwortlich sind?

Die folgende Tabelle zeigt, dass in Berlin die größte Eigentümergruppe, die der Privatpersonen ist – entweder als Wohnungseigentümergeinschaft oder als Selbstnutzer. Allerdings sind die knapp 50% in Berlin im Vergleich zu anderen deutschen Großstädten der niedrigste Anteil. In der Tabelle sind weder Ferienwohnungen noch leerstehende Wohnungen berücksichtigt. Als die beiden wichtigsten Datenquellen benennt die Studie den Zensus – insbesondere die alle zehn Jahre und zuletzt 2011 durchgeführte Gebäude- und Wohnungszählung (GWZ) sowie den alle vier Jahre angepassten Mikrozensus (letzte Anpassung 2018). Aber da der Zensus auf einer Befragung der ImmobilieneigentümerInnen und der Mikrozensus auf einer Befragung der BewohnerInnen (und nicht der EigentümerInnen) beruht und sich die Kategorien der Gebäude- und Wohnungszählung unterscheiden, ist eine einfache Fortschreibung nicht möglich.

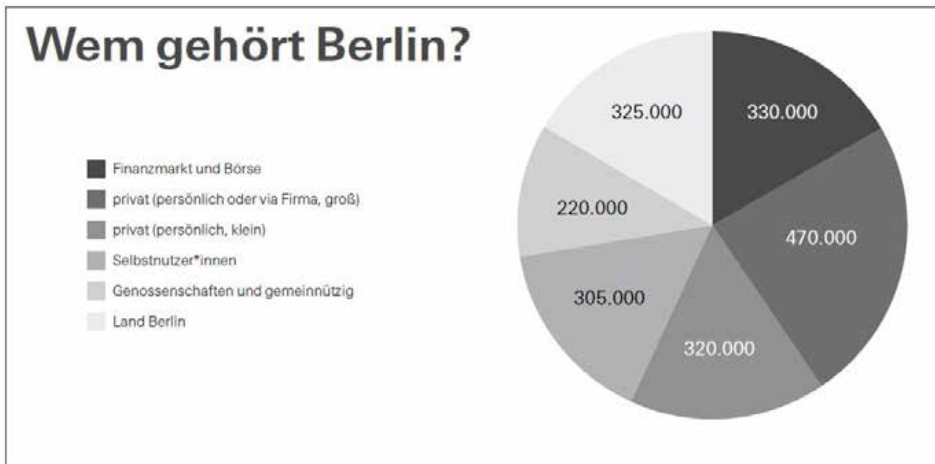
Kategorie	Deutschland	Berlin	Hamburg	München	Köln	Bremen (Stadt)	Erfurt
privates Unternehmen (z. B. Bank, Fonds etc.)	1,6%	6,8%	1,8%	3,3%	2,0%	1,8%	3,1%
privates Wohnungsunternehmen	5,3%	18,0%	9,6%	11,5%	8,0%	8,2%	8,5%
Privatperson, WEG oder Selbstnutzer*innen <sup>a</sup>	81,0%	49,7%	58,7%	68,4%	74,9%	74,6%	55,5%
→ davon Privatperson, nicht aufgeteilt in WEG	23,5%	20,5%	21,8%	20,4%	30,1%	21,3%	17,3%
→ davon Privatperson, aufgeteilt in WEG	11,7%	11,3%	12,2%	22,3%	16,7%	12,3%	14,5%
→ davon Selbstnutzer*innen	44,9%	15,3%	23,6%	24,4%	26,7%	39,6%	21,0%
öffentlich, genossenschaftlich, gemeinnützig	12,1%	25,5%	30,0%	16,8%	15,1%	15,4%	32,8%
→ davon öffentlich	6,2%	14,5%	14,7%	10,1%	8,3%	10,5%	12,9%
→ davon genossenschaftlich	5,1%	9,9%	14,2%	4,1%	6,1%	3,4%	19,6%
→ davon gemeinnützig	0,8%	4,9%	1,8%	4,8%	1,4%	1,6%	1,7%
Gesamt	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Quelle: eigene Darstellung, basierend auf Gebäude- und Wohnungszählung 2011<sup>a</sup>

<sup>a</sup> WEG = Wohnungseigentümergeinschaft

**Tab. 17** Eigentümerstruktur in ausgewählten deutschen Städten, Trautvetter 2020: 10

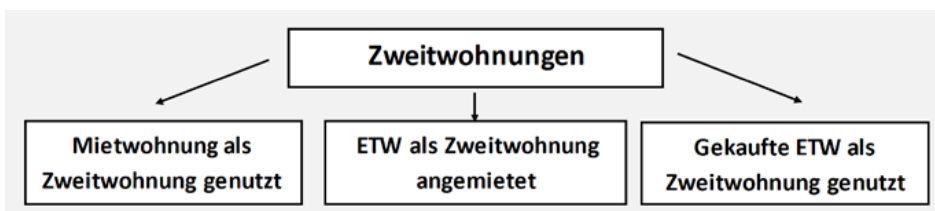
Bei der Vielzahl an Ergebnissen der Studie wird der Fokus im Rahmen dieser Arbeit insbesondere auf die Aussagen hinsichtlich der Privateigentümer gelegt. Neben 305.000 EigentümerInnen von selbstbewohnten Häusern oder Eigentumswohnungen sind 100.000 bis 200.000 EinzeleigentümerInnen einer vermieteten Wohnung. Hinzu kommen Investmentfonds und Aktiengesellschaften hinter denen unzählige kleine Profiteure aus der ganzen Welt stehen – fast die Hälfte der Stadt gehört wenigen Tausend (Immobilien-) MultimillionärInnen, die bislang oft anonym bleiben (Trautvetter 2020: 5). Besonders problematisch beurteilt die Studie Private-Equity-Gesellschaften, wie beispielsweise Blackstone. Diese Art Eigentümer zählt zu einer Gruppe von Eigentümern, die in der Öffentlichkeit bisher kaum bekannt sind und über 1.000 bis teilweise über 3.000 Wohnungen verfügen. Diese Gesellschaften sind sehr stark renditeorientiert und verfolgen nicht immer die Optimierung des Wohnwertes. Dem gegenüber stehen die »kleinen« Privatvermieter. Der Kauf einer Wohnung, um den steigenden Mietentwicklungen auszuweichen, ist meist nur den gut bis sehr gut Verdienenden vorbehalten. Profitieren tut insbesondere der Voreigentümer und mehr als zwei Drittel der Eigentumswohnungen wird zur Kapitalanlage. Die Studie verfolgt des Weiteren die Beantwortung der Frage, wer besonders rücksichtslose Profitmaximierer sind und hat diesbezüglich einige wichtige Erkenntnisse gewonnen (Trautvetter 2020: 14, 15). Zunächst lässt die alleinige Zuordnung in eine Gruppe von Eigentümern (privates Unternehmen, Privatperson, privates Wohnungsunternehmen, städtisch/gemeinnützig/genossenschaftlich) keinen automatischen Rückschluss auf deren Geschäftspraktiken zu. Eine weitere Erkenntnis ist, dass private EigentümerInnen nicht automatisch besser als finanzialisierte Wohnungsunternehmen sind. Problematisch ist eher die fehlende Transparenz, die die Größe der Immobilienbestände, die Geschäftspraktiken sowie die Nutzung der Möglichkeit, über die Anmeldung von Eigenbedarf bestehende Mietverhältnisse zu kündigen, angeht.



Quelle: eigene Schätzung, basierend auf Gebäude- und Wohnungszählung 2011; weitere Quellen siehe Anhang I

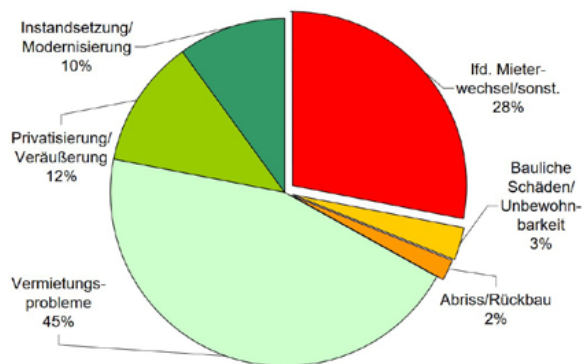
**Abb. 19** Eigentümer von Berliner Wohnimmobilien 2019 (Trautvetter 2020: 10)

In Abb. 19 wird erkennbar, wie groß die Gruppe der privaten EigentümerInnen tatsächlich ist. Während in der öffentlichen Diskussion oftmals die Kommune, die Stadt, das Land oder auch Wohnungsbaugesellschaften oder unsichtbare Großinvestoren angesprochen werden, am Wohnungsmarkt aktiver zu werden und für mehr bezahlbaren Wohnraum zu sorgen, wird eine Eigentümergruppe scheinbar übersehen. Doch aus der Abbildung „Wem gehört Berlin?“ zeigt sich, dass das Land Berlin und (gemeinnützige) Genossenschaften einen Eigentumsanteil von rd. 27,7%, der Finanzmarkt (Börse) einen Eigentumsanteil von rd. 16,8% und Selbstnutzer und kleine Privateigentümer einen Anteil von rd. 31,7% am gesamten Wohnungsbestand haben. Die Gruppe der großen Privateigentümer umfassen persönliche Nutzer, wie auch Firmen und haben einen Anteil von rd. 23,9%. Teilweise könnten somit auch der Gruppe der Selbstnutzer und kleinen Privateigentümer ein Anteil der großen Privateigentümer zugeordnet werden und den ohnehin großen Anteil von rd. 31,7% noch erhöhen. Kleine, große Privateigentümer und Selbstnutzer bilden somit die größte Eigentümergruppe am Wohnraum. Zudem könnte der Anteil an Privateigentümer noch größer sein, da eine gewisse Dunkelziffer bzgl. der Zweitwohnungen existiert, da einige Eigentümer diese eventuell nicht anmelden, bzw. auch eine Zweitwohnung angemietet haben können. Die folgende Abbildung zeigt, warum Zweitwohnungen schwer zu erheben sind (immer unter Voraussetzung, dass alle Zweitwohnungen auch angemeldet sind):



**Abb. 20** Zweitwohnungsstruktur, eigene Darstellung

Diese Abbildung zeigt, dass gewollter Leerstand durch eine seltene Nutzung der Zweitwohnung auch von einem Mieter ausgehen kann. Ich als Nutzer einer Zweitwohnung kann sowohl Mieter als auch Eigentümer sein und kann die Zweitwohnung entweder von einem anderen Eigentümer anmieten oder bin Eigentümer der Zweitwohnung. Gemäß der Gebäude- und Wohnungszählung von 2011 waren 37,5 Prozent der Mietwohnungen im Besitz von Privatpersonen (Trautvetter 2020: 26). Die vermieteten Eigentumswohnungen fließen statistisch bei den Mietwohnungen mit ein. Andererseits ist wahrscheinlich ein Teil der in der Gebäude- und Wohnungszählung erfassten PrivateigentümerInnen ein Unternehmen bzw. nutzt juristische Personen (Trautvetter 2020: 26). Auf Seite 26 und 27 legt die Studie sehr detailliert dar, warum zudem eine Abgrenzung von privaten als auch von großen Privateigentümern schwierig ist. Die Gebäude- und Wohnungszählung basiert auf einer schriftlichen Selbstauskunft. Nach der Logik dieser Zählung sind nur diejenigen als Privatperson zu kategorisieren, die im Grundbuch als Privatpersonen (bzw. Erbengemeinschaften) eingetragen sind und große private Immobilieneigentümer müssten als Unternehmen zählen, weil diese ihre Immobilien über Immobilien besitzen. Doch oft haben diese Unternehmen komplizierte Firmenstrukturen und der Vergleich der Daten aus dem Zensus und des Mikrozensus lassen den Schluss nahe, dass einige Eigentümer von Firmen als Privatperson erfasst sind. In einer weiteren Tabelle hat Trautvetter verschiedene Informationen zu Eigentümergruppen (Investor, privates Wohnungsunternehmen, private Eigentümer und öffentlich-gemeinnützig tätige Wohneigentümer) zusammengetragen. Ohne auf alle einzelnen Aspekte der Tabelle einzugehen, ist daraus hervorzuheben, dass die Gruppe der privaten EigentümerInnen die einzige Gruppe mit Fragezeichen ist und steht sinnbildlich für den öffentlichen Umgang mit und die öffentliche Wahrnehmung der Gruppe der Eigentümer. Öffentlich wird Leerstand, der aus einem freiwilligen Handeln der Eigentümer resultiert noch nicht öffentlich wahrgenommen.



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin

**Abb. 21** Leerstandsgründe in Berlin zum 1.1.2006 (Braun 2007: 2)

Fehlende Informationen und Intransparenz tragen dazu bei, dass diese Gruppe noch nicht als aktive Akteursgruppe in all ihren Ausprägungen identifiziert und darauf aufbauend auch entsprechend in die Verantwortung genommen bzw. aktiv ins Marktgeschehen



integriert werden kann. Ein Indiz darauf, warum dies so ist, zeigt sich in diesem Teilkapitel, wobei fraglich bleibt, ob das fehlende Verständnis für eine Eigentümergruppe und eine durch diese Gruppe verursachte Leerstandskategorie – in diesem Fall der gewollte Leerstand – die lückenhaften Informationen in Berichten bedingt oder umgekehrt. Eben diese Sichtbarmachung von Verständnis- und Definitionslücken soll ein zukünftiges Grundverständnis für den gewollten Leerstand ebnen.

#### 7.2.4 Teileigentum und Leerstand in Berlin

In der Studie „Wem gehört Berlin?“ wird die Einführung des Teileigentums von Mehrfamilienhäusern (Aufteilung in Eigentumswohnungen) erwähnt, was im Zuge des Wohneigentumsgesetz von 1951 erstmals möglich wurde. „Seitdem wurden vermehrt Eigentumsobjekte gebaut und seit Ende der 1980er Jahre auch zunehmend Bestandshäuser neu aufgeteilt. 2011 gab es in Berlin 381.259 aufgeteilte Wohnungen, die größtenteils Privatpersonen gehörten und von denen knapp 70 Prozent vermietet waren. Seitdem wurden 34.899 neue Eigentumswohnungen und 15.261 Eigenheime gebaut sowie „124.519 zwischen 2011 und 2020 von Miet- in Eigentumswohnungen umgewandelt“ (IBB 2021: 40) und oft (aber nicht immer) als Eigentumswohnungen verkauft. 2020 wurden rd. 19.400 Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt (IBB 2021: 8). Es gab Ende 2019 521.269 Eigentumswohnungen und 171.904 Gebäude mit nur einer Wohnung oder mit zwei Wohnungen (Trautvetter 2020: 28). Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der SelbstnutzerInnen um knapp 40.000 (von 258.300 laut Mikrozensus 2010 bzw. 276.219 laut Gebäude- und Wohnungszählung 2011 auf 305.000 laut Mikrozensus 2018). Mehr als 70 Prozent dienten also wie schon in der Vergangenheit als vermietete Kapitalanlagen“ (Studie „Wem gehört Berlin?“: 29). Doch eben dieser Trend hin zur Kapitalanlage „Eigentumswohnung“ ist für die Rückgänge der Mietwohnungsanteile am Gesamtbestand mitverantwortlich. Auch wenn eine Umwandlung nicht zwangsläufig zu einem unmittelbaren Verkauf oder einer Änderung der Eigentumsverhältnisse führt, so stellt es einen ersten Schritt zu strukturellen Veränderungen beim Wohnungsangebot dar. In den letzten Jahren konnte ein leichter Rückgang der Umwandlungen verzeichnet werden. Diese Stabilisierung auf einem leicht niedrigeren Niveau hat sich im Jahr 2020 nicht fortgesetzt (IBB 2021: 40). Mit 19.408 umgewandelten Wohnungen wurde der höchste Wert seit 2011 erfasst. Im IBB Wohnungsmarktbericht wird die zeitlich parallele Entwicklung von gesetzlichen Maßnahmen (u.a. „Mietendeckel“, Baulandmobilisierungsgesetz oder auch Volksentscheid „Deutsche Wohnen & Co enteignen“) als potentiellen Einflussfaktor gesehen (IBB 2021: 40). Als Reaktion hat der Berliner Senat die Umwandlungsverordnung 2021 verschärft (IBB 2021: 8) (siehe Kapitel 7.3.5 „Umwandlungsverordnung 2020“). Im IBB 2021 wird der Blick auf die Nutzung einer umgewandelten Wohnung gerichtet, aber gleichzeitig gesagt, dass ein erhöhtes Umwandlungsvolumen nicht zwingend Wohnungsverkäufe bedingt und oftmals weiterhin vermietet und als Investitionsanlage genutzt wird (IBB 2021: 40, 41).

Doch werden in der Studie und den Marktberichten weder Zweitwohnungen und Ferienwohnungen thematisiert und Leerstände nur sehr knapp beschrieben. Der Blick auf die nächste Gebäude- und Wohnungszählung – voraussichtlich im Jahr 2022 – zeigt eine

veränderte Wahrnehmung von relevanten Daten, denn dann sollen auch Informationen zu Nettokaltmieten und Leerstand erhoben werden. Wenn es im Rahmen der zukünftigen Erhebung um die Erfassung von in Eigentumswohnungen geteilte Mehrfamilienhäuser geht, ist immer das Merkmal »Gemeinschaft von Wohnungseigentümern« zu wählen und dann die jeweilige Nutzungsart (vom Eigentümer bewohnt, vermietet, leer) anzugeben und der Eigentümer noch mal in vier Kategorien (Privatperson/ Privatpersonen, privatwirtschaftliches Unternehmen, öffentliches Unternehmen, Kirche o.ä., Wohnungsgenossenschaft) einzu-teilen (Trautvetter 2020: 40). Im IBB Wohnungsmarktbericht 2021 wird bestätigt, dass das gesamtstädtische Leerstandsniveau in Berlin letztmalig 2011 im Zuge der Gebäude- und Wohnungszählung erhoben wurde. Am Stichtag des 9. Mai 2011 lag die Leerstandsquote bei 3,5% des Wohnungsbestandes, was insgesamt 66.000 leerstehende Wohnungen entspricht. In den weiteren Erläuterungen wird positiv hervorgehoben, dass in Berlin die Quote für fluktuationsbedingten Leerstand, der für ein reibungsloses Funktionieren des Wohnungsmarktes (2,0 bis 3,0%) seit mehreren Jahren teilweise unterschritten wurde (IBB 2021: 81). Die Beschränkung der Dokumentation auf ein Leerstandssegment unterstützt den Eindruck, dass die Informationsgrundlage auch im Bereich der Leerstandsthematik noch zu gering ist.

### **7.2.5 Wohnungsmarkt und gewollter Leerstand – ein Zwischenfazit**

Die Hauptfragestellung im Teilkapitel 7.2 ist die, ob gewollter Leerstand in Berlin zu identifizieren ist und damit ein grundlegendes Verständnis für die Leerstandskategorie des gewollten Leerstandes gelegt werden kann. Aus der Analyse der statistischen Daten und Marktberichte geht hervor, dass fehlende Informationen und Intransparenz dazu beitragen, dass die Gruppe der Eigentümer noch nicht als aktive Akteursgruppe in all ihren Ausprägungen identifiziert wird. Ob das fehlende Verständnis für die Eigentümergruppe, die die Leerstandskategorie des gewollten Leerstandes mitverantwortet, die lückenhaften Informationen in Berichten bedingt oder umgekehrt, kann nicht abschließend geklärt werden. Aber diese Sichtbarmachung von Verständnis- und Definitionslücken ebnet ein zukünftiges Grundverständnis für den gewollten Leerstand und der damit verbundenen Eigentümerstruktur.

---

## **7.3 Umwandlungsverordnung, Mietendeckel, Kappungsgrenze und Zweckent-fremdungsverbot – Maßnahmenpraxis**

In den letzten Jahren hat das Land Berlin verschiedene Maßnahmen und Instrumente entwickelt und eingesetzt, um zur Verbesserung der Situation der Mieter und Mieterinnen beizutragen und renditeorientiertes Investitionsverhalten einzugrenzen. Allein im Jahr 2020 haben sich einige wohnungspolitische Entwicklungen ergeben, die sowohl die Dynamik am Wohnungsmarkt, wie auch den Handlungsbedarf widerspiegeln.

Eine kritische Stimme gegen die kapitalistischen Tendenzen auf dem Immobilienmarkt – aber auch gegen das stadtverwalterische Engagement – ist die von Herrn Andrej Holm. Der Soziologe Andrej Holm ist linksorientiert und äußert sich u. a. kritisch gegenüber

den Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt – u.a. auch Berlin. In einem Interview der Wochenzeitung „Der Freitag“ aus dem Jahr 2017 „Enteignung ist ein Instrument“ äußert er, dass ständig steigende Mieten kein Naturgesetz sind und es politischen Willen zur Veränderung benötigt. Er stellt eine sehr einseitige Sichtweise dar und stellt den Kapitalismus in den Fokus, den er für all die Probleme auf dem Wohnungsmarkt verantwortlich macht. Holm lässt positive Tendenzen der Stadtverwaltung außer Acht und rät eher zur Enteignung, was seiner Meinung nach ein normales Stadtentwicklungsinstrument sei. Seine Ansichten sind nur in wenigen Ansätzen nachvollziehbar bzw. zu befürworten, wie zum Beispiel die Aussage, dass die Mieten künstlich produziert sind und von den Eigentümern aufgerufen werden. Sie stellen sicher nicht die reale Welt – beispielsweise die Verkehrswerte – dar. Holm klagt weiter an, dass mit Lebens- und Existenzbedingungen von anderen viel Geld verdient wird, so dass es mittlerweile in den Innenstadtbezirken von Berlin, mit einer armen Bevölkerung und steigenden Mieten, viele Haushalte gibt, die sogar zu arm sind, um verdrängt zu werden. Sie finden sogar in weiter entfernten Bezirken, wie Spandau oder Marzahn keine Wohnung, die sie sich leisten können. Nach Ansicht von Andrej Holm finden weniger Verdrängungen durch Umzüge aus den Stadtteilen statt, als vielmehr Verdrängungen aus einem Lebensstandard. Teilweise werden Wohnungen kurzzeitig untervermietet und der eigentliche Mieter schläft solange beispielsweise in einer Laube. An einem Punkt, den Holm in dem Interview erwähnt, kann gut veranschaulicht werden, warum seine zu eindimensionale Sichtweise so kritisch zu beurteilen ist: Holm sagt, dass Stadtentwicklung eine ständige Veränderung sei und Preissteigerungen kein Naturgesetz seien, was er an dem Beispiel von Berlin mit der Einwanderung aus süd- und osteuropäischen Ländern in den 1960er Jahren vergleicht. Berlin hätte damals sein Gesicht massiv verändert, ganz ohne dass es dadurch zu Mietsteigerungen gekommen ist (Holm 2017).

Dies mag ja durchaus sein – aber der Grund, für die geringen Mietsteigerungen war der noch wenig ausgeprägte Kapitalismus. Verschiedene Rahmenbedingungen müssen berücksichtigt werden. In den 60er Jahren bestand beispielsweise noch Mietpreisbindung. So waren Erhöhungen der Mieten nicht so einfach durchsetzbar, wie heutzutage. Um sich über eine Situation kritisch äußern zu können, bedarf es der Berücksichtigung verschiedener Dimensionen und möglichst vieler Einflussfaktoren und Rahmenbedingungen zu einer bestimmten Zeit. Bei dem Blick in die heutige Zeit und die Entwicklungen der letzten Jahre zeigt sich, dass die Städte – auch Berlin – mit verschiedenen Rechtsinstrumenten versuchen, die Mietentwicklungen einzudämmen oder auch spekulativen Markttendenzen entgegenzuwirken. In diesem Teilkapitel 7.3 sollen einzelne Maßnahmen und Instrumente vorgestellt und hinsichtlich der bisherigen Erfahrungen kritisch beurteilt werden.

### 7.3.1 Zweckentfremdungsverbot

„Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 zum 01.09.2006 haben die Länder die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für den Bereich des Zweckentfremdungsrechtes erhalten. Von dieser Kompetenz hat der bayerische Landtag mit Erlass des Gesetzes über das Verbot der Zweckentfremdung von

Wohnraum (ZwEWG) zum 01.01.2009 Gebrauch gemacht“ (Schindecker 2014). Damit ist München eine der ersten deutschen Städte, die von diesem Instrument Gebrauch gemacht haben. In Berlin trat das Zweckentfremdungsverbot am 01.05.2014 in Kraft. Gemäß den Informationen von Jördis Grünewald (26.4.2021), die zum Thema Zweckentfremdungssatzungen promoviert hat, befindet sich Berlin im Vergleich zu anderen Bundesländern im zeitlichen Mittelfeld:

Städte und Bundesländer	Inkrafttreten des Zweckentfremdungsverbot
Hamburg	Durchgehend
München und Bayern	2007
NRW	2012
Berlin, Baden-Württemberg	2013
Hessen	2017
Bremen	2019
Niedersachsen, Brandenburg	2019
Rheinland-Pfalz, Mecklenburg-Vorpommern	2020

**Tab. 18** Inkrafttreten der Zweckentfremdungsverbote in Städten und Bundesländern, eigene Darstellung nach Angaben von Jördis Grünewald 2021

In Berlin folgte im Frühjahr 2018 eine Gesetzesnovelle in Form einer Verschärfung des Zweckentfremdungsgesetzes. Nun können Treuhänder eingesetzt werden, falls der Verfügungsberechtigte sich weigert, zweckentfremdeten Wohnraum (z.B. durch Leerstand) wieder für Wohnzwecke zu nutzen. Zudem ist Leerstand von Wohnraum nur noch 3 Monate erlaubt anstatt 6 Monate und Bußgelder wurden deutlich erhöht (Senatsverwaltung Berlin 2020). Im November 2021 erfolgte eine weitere Änderung des Zweckentfremdungsverbot, in dessen Zuge fortan Anbieter von Ferienwohnungen dazu verpflichtet sind eine Registrierungsnummer anzugeben. Ob sich das jeweilige Ferienwohnungsinserat rechtlich auf Wohnraum oder Nichtwohnraum bezieht, ist nicht mehr wichtig. Diese Änderung soll der Klarheit für die Anbieter, für eine höhere Transparenz und eine konsequentere Durchsetzung des Verbotes dienen (Senatsverwaltung Berlin 2021).

### 7.3.2 Förderung des Neubaus mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen

Im Jahr 2014 wurde die Förderung des Neubaus mietpreis- und belegungsgebundener Wohnungen wiederaufgenommen. Bis zum Jahr 2021 soll das Niveau von 5.000 geförderten Wohnungen im Jahr erreicht werden. Gemäß dem Wohnraumbedarfsbericht 2019 der Stadt Berlin traten die aktualisierten Wohnungsbauförderungsbestimmungen (WFB 2019) in Kraft, die gegenüber früheren Förderungen Verbesserungen hinsichtlich der Finanzierungskonditionen, darunter eine Erhöhung des öffentlichen Baudarlebens, eine bessere Förderung für familiengerechte Wohnungen sowie die Einführung mehrerer Zuschusskomponenten für besondere bauliche Merkmale aufweisen können. All diese

Bemühungen zielen darauf ab einen Sozialmietwohnungsbestand von rd. 1.000.000 Wohnungen dauerhaft zu gewährleisten.

### 7.3.3 Mietpreisbremse / Kappungsgrenze

Am 01.06.2015 ist die Mietpreisbremse in Kraft getreten. Das bundesweit geltende Mietnovellierungsgesetz (MietNovG) regelt erlaubte Preisanstiege bei Neu- und Wiedervermietungen von Bestandswohnungen und die Übernahme von Maklerkosten. Die Miete darf bei Abschluss eines Mietvertrages maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Neubauten und sanierte Wohnungen sind davon ausgenommen. Grundsätzlich gilt die Kappungsgrenze bei bestehenden Mietverhältnissen und die Mietpreisbremse bei Neuvermietungen von Bestandswohnungen. Die Kappungsgrenze ist in § 558 Abs. 3 Satz 1 BGB geregelt. Ziel der Mietpreisbremse war und ist es, dass Gering- und Normalverdiener weniger stark aus begehrten Wohnlagen verdrängt werden. Eine Frage, die sich stellt ist, warum es nicht der Mietpreisbremse entsprechend auch eine Verkaufspreisbremse gibt, die Verkaufspreise begrenzt – beispielsweise Verkehrswert max. +10% oder +20%. Die Tatsache, dass Berlin nach wie vor eine Mieterstadt ist, begründet auch die erhöhte Notwendigkeit den steigenden Mieten zu begegnen.

*„Eigentum verpflichtet: Wäre dieser Satz geachtet worden, dann wäre der Zorn der Mieter nicht so groß. Er ist in den Boomstädten mindestens so groß wie die Steigerung der Mietkosten. Sie sind innerhalb von zehn Jahren in Berlin um 78 Prozent und in München um gut 60 Prozent gestiegen“ (Prantl 2019: 67).*

### 7.3.4 Mietendeckel

Seit Beginn der Planung zum Berliner Mietendeckel wurden Zweifel bezüglich seiner Verfassungsmäßigkeit laut. Am 28.11.2019 hat der Senat von Berlin den Wortlaut des Gesetzes zur Mietenbegrenzung (MietenWoG) beschlossen. Die Beschlussfassung folgte am 30.01.2020 (Werling 2020: 95).

Zunächst ist vorgesehen, dass in den nächsten fünf Jahren praktisch keine Erhöhungen von Bestandsmieten (Stichtag: 18.06.2019) zulässig sind. Auch bei Nachvermietungen sind keine höheren Mieten als die bisherigen Mieten zulässig. Nur für sehr geringe Mieten unter 5,02 €/m<sup>2</sup> und für Modernisierungen gelten in sehr engen Grenzen Ausnahmen (Werling 2020: 96).

Mit Beschluss vom 25. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht jedoch festgestellt, dass dem Land Berlin die Gesetzgebungskompetenz fehlt und damit der Berliner Mietendeckel für nichtig erklärt wurde (Berliner Mietendeckel 2021).

### 7.3.5 Umwandlungsverordnung 2020

Nach § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Baugesetzbuches wurde eine Verordnung über den Genehmigungsvorbehalt für die Begründung von Wohnungseigentum oder

Teileigentum in Erhaltungsgebieten beschlossen (03. März 2015). Mit dieser Verordnung wird der Erhalt von baulichen Anlagen und der Schutz der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung in abgegrenzten Gebieten (soziale Erhaltungsgebiete oder auch Milieuschutzgebiete genannt) geregelt und zielt darauf ab, einer sozialen Verdrängung der Wohnbevölkerung entgegenzuwirken und gleichzeitig die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung innerhalb eines Gebietes aus städtebaulichen Gründen zu erhalten (vgl. IBB 2020: 39). Besonders hervorzuheben ist, dass ein Erhaltungsgebiet erforderlich werden kann, sobald sich ein Verdrängungsprozess abzeichnet, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung muss keine Besonderheiten aufweisen und die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung muss aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein (Gründe des Mieterschutzes bieten keine Rechtfertigung), was beispielsweise Probleme der Wohnraumversorgung sein können (Schrödter 1992: 444, 445). Zum Stichtag 01. November 2020 existierten in Berlin 135 Erhaltungsverordnungsgebiete. Das Umwandlungsgeschehen war überwiegend im Bereich der Innenstadt zu verzeichnen. Basierend auf dem § 172 Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 BauGB hatten aber alle Umwandlungsanträge Aussicht auf Erfolg, wenn die Eigentümer sich „verpflichteten, eine umgewandelte Wohnung sieben Jahre lang nur den Mietern zum Verkauf anzubieten“ (Taz (Hrsg.) 2021b). Doch mit der Verabschiedung des Baulandmobilisierungsgesetzes und der Novellierung des Baugesetzbuches wurde die bisherige Umwandlungsverordnung verschärft. Am 06.08.2021 ist die „Verordnung über einen Genehmigungsvorbehalt gem. § 250 Abs. 1 Satz 1 BauGB für die Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten“ in Kraft getreten und stellt fortan ganz Berlin unter einen Genehmigungsvorbehalt. Zudem wird in dem neuen § 250 BauGB geregelt, dass eine Umwandlung nur noch genehmigt werden darf, wenn zwei Drittel der Mieter ihre Wohnung selbst kaufen wollen (Taz (Hrsg.) 2021b). Außerdem obliegt es den Ländern, zunächst per Landesverordnung zu begründen, in welchen Kommunen ein angespannter Wohnungsmarkt herrscht und ab welcher Anzahl an Wohnungen in einem Gebäude der Paragraph zur Anwendung kommt. In Berlin gilt die Verordnung ab einer Wohnungsanzahl von fünf Wohnungen in einem Gebäude, wie es im § 250 Abs. 1 Satz 2 BauGB angegeben ist.

### **7.3.6 Maßnahmenpraxis Berlin – ein Zwischenfazit**

Diese Auswahl an bodenpolitischen Maßnahmen und Rechtsinstrumenten veranschaulicht, dass Berlin bereits seit vielen Jahren bemüht ist, den Anspannungen auf dem Wohnungsmarkt entgegenzuwirken. Einige Instrumente wurden immer wieder angepasst und verschärft – andere für nichtig erklärt. Es zeigt, dass ein rechtliches „Allheilmittel“ sicherlich noch nicht existiert und vielleicht auch nie existieren wird. Der Wohnungsmarkt und seine Rahmenbedingungen unterliegen stetigen Veränderungen, auf die das Land Berlin versucht bestmöglich zu reagieren. Aber eben dieses „bestmöglich“ steht auch oft in Kritik. Von Marktteilnehmern wird das Reagieren auch mitunter als „blinder Aktionismus“ bezeichnet. Aus Investoren- und Maklersicht werden die städtischen Maßnahmen, die Eigentümer und Investoren hinsichtlich der Mietgestaltungen und Umwandlungsmöglichkeiten lenken sollen kritisch beurteilt, da eine sinkende Investitionsbereitschaft befürchtet wird. Vielmehr wird geraten sich

innovativen baurechtlichen Optionen zu widmen, wie beispielsweise der Aufstockung eingeschossiger Supermärkte und Baulückenentwicklungen.

Für fundierte Aussagen über bisherige Erfolge der aktuellen Rechtsinstrumente und für die Entwicklung von zukünftigen bodenpolitischen Maßnahmen sind weiterführende Untersuchungen zu empfehlen.

---

#### **7.4 Berlin im Lichte verschiedener Eigentumstheoretiker**

Nach Analyse der Ansätze der Eigentumstheoretiker hinsichtlich des Nicht-Nutzens von Grund und Boden und der Untersuchung der Wohnungsmarkt Situation und bodenpolitischen Aspekten in Berlin in Bezug auf die Situation mit gewolltem Leerstand, ist das Ziel in Kapitel 7.4 beide Analysen zusammenzuführen. Die Frage, wie die Eigentumstheoretiker die heutige Situation mit gewolltem Leerstand in Berlin beurteilen würden, soll in diesem Teil der Forschungsarbeit beantwortet werden.

Aus dem Blickwinkel der einzelnen Theoretiker sind so vielleicht Aspekte zu identifizieren, die bislang nicht gesehen wurden und es lassen sich eventuell Aussagen dazu treffen, ob sie das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen als schützenswert beurteilen würden.



## PRO Eigentum

Theoretiker	Berlin im Lichte verschiedener Eigentumstheoretiker
<b>Friedrich August von Hayek (1899 – 1992)</b>	<p>Gleichheit und Freiheit sind für Hayek zwei unterschiedliche Dinge. Er propagiert freies Handeln, woran er ein gewisses Verantwortungsbewusstsein folgert, denn wer frei handelt, muss auch für die Folgen des Handelns verantwortlich gemacht werden. Verantwortungsbewusstsein ist für Hayek eine grundlegend moralische Pflicht. Doch die Großstadtentwicklungen zerstören dieses Verantwortungsbewusstsein. Die Berücksichtigung der Verschiedenheit der Bewohner kann der Staat seiner Meinung nach nur durch eine Gleichheit vor dem Gesetz erreichen. Hayek sieht das Aufstellen von Regeln im öffentlichen Raum als notwendig. Hayek erkennt, dass die Dichte des städtischen Lebens es erforderlich macht, dass Restriktionen innovativ gestaltet werden müssen. Hayek kritisiert, was auch heute von Marktteilnehmern kritisch beurteilt wird, und zwar, dass oft "ziellose" Handeln der Regierung. Maßnahmen zur Problembehandlung haben Situationen teilweise verschlimmert. Er sieht in dem Instrument der Mietzinsbeschränkung die Ursache für die Wohnungsknappheit. Die einzige Lösung bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, sieht er in der kommunalen Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum und in der Erhöhung der Einkommen. Zudem steht er für Regelgerechtigkeit und sieht in der Wahl einer bodenpolitischen Strategie eine hohe Relevanz, was ein fundiertes Wissen über das jeweilige Problem, den Markt, die Akteure und die Zusammenhänge voraussetzt.</p> <p>Auf Berlin angewendet: Nach Hayek wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Wahl einer bodenpolitischen Strategie und Aneignung eines fundierten Wissens über das Problem des Mangels an bezahlbarem Wohnraums, den Wohnungsmarkt, die Akteure und die Zusammenhänge</li><li>- Zielgerichtetes Handeln der Regierung</li><li>- Einhaltung einer Regelgerechtigkeit</li><li>- Innovative Gestaltung der Restriktionen</li></ul>

**Johann  
Heinrich  
Gottlob  
von Justi  
(1717 – 1771)**

Von Justi ist der Ansicht, dass kein Individuum das Eigentum unbegrenzt "nicht nutzen" sollte. Er erkennt, dass Privateigentum in einer ineffizienten Bodennutzung enden kann und Restriktionen bedarf. Von Justi schließt Enteignungen nicht aus, wenn der Grund und Boden zu lange brachliegen gelassen wird. Dem Staat darf es nicht egal sein, was Privateigentum ist und wie es aufgeteilt und genutzt oder nicht genutzt wird, da der Staat aus unbeweglichen Gütern seine Kraft, Stärke und Macht gewinnt. Für eine bestmögliche Bodennutzung ist nicht nur eine institutionelle Allmende-Ordnung wichtig, sondern auch Veränderungen in verfügungsrechtlichen Arrangements. Von Justi spricht Eigentümern grundsätzlich die Fähigkeit zu im öffentlichen Interesse den Boden nutzen zu können.

Auf Berlin angewendet: Nach von Justi wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Ineffiziente Bodennutzung bedarf Restriktionen
- Nicht-Nutzen von Grund und Boden als ineffiziente Bodennutzung zu beurteilen
- Institutionelle Allmende-Ordnung
- Flexible Gestaltung von verfügungsrechtlichen Arrangements
- Eigentümer sollten in öffentlichem Interesse den Boden nutzen

**John Locke  
(1632 – 1704)**

Im Kontext der Arbeitstheorie erklärt Locke, dass Eigentum die einzige Lösung ist, persönliche Freiheit und Konfliktfreiheit zu vereinen. In der freien Verfügung über sein Eigentum wird vorstaatliches Eigentum begründet. Die Legitimation staatlicher Herrschaft erschließt sich ausschließlich im Rahmen der Sicherung der bereits rechtswirksamen Eigentumsituation. Die eigene Arbeit ist für Locke die Voraussetzung für die Aneignung von Eigentum solange Rechte Dritter nicht verletzt werden. Die Eigentumsbildung ist für Locke gerecht, da niemand über die physischen Grenzen hinweg Eigentum ansammeln kann. Vor der Einführung des Geldes sollte nichts im Eigentum ungenutzt verderben. Das Geld hebt das Prinzip der Arbeitsleistung aus und wird durch die Marktmechanismen Angebot und Nachfrage abgelöst. Es besteht Chancengleichheit, da jeder die Möglichkeit hat Eigentum anzueignen. Dies macht für Locke staatliche Eingriffe nur in Ausnahmen notwendig. Eine verlässliche Eigentumsordnung ist nötig, was durch die Aufstellung von Gesetzen ermöglicht wird und das Eigentum schützt. Ebenso erstrebenswert ist nach Locke die Bildung von Humankapital.

Auf Berlin angewendet: Nach Locke wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Empfehlung zur Bildung von Humankapital
- Verlässliche Eigentumsordnung notwendig, die mit Hilfe von Gesetzen und Restriktionen eingehalten wird und das Eigentum schützt

**John Stuart Mill**  
**(1806 – 1873)**

Nach Mill bedingt freiheitliches Handeln auch selbstregulierende Effekte. Seine Gedanken ähneln denen von Hayek, indem er Freiheit und Gleichheit nicht gleichsetzt. Für Mill bedeutet größerer Fortschritt größeres Glück für eine größere Zahl. Dabei spielen die Handlungen der Individuen für die Nützlichkeit und somit für das Glück eine zentrale Rolle. Um entsprechend handeln zu können, bedarf es bei jedem Einzelnen ein Interesse am Gemeinwohl. Je nachdem wie groß der Einfluss des Einzelnen auf die Gesellschaft ist, hat er eine entsprechende Pflicht. Wenn Handlungen und Verhaltensweisen zu Verachtung führen, für die aber keine Verpflichtung gesehen wird, so ist es auch keine moralische Pflicht. Mill entkoppelt zwei Aspekte voneinander und sagt, dass ein moralisch korrektes Verhalten nicht automatisch auf einen tugendhaften Charakter schließen lässt. Hinsichtlich des gewollten Leerstandes würde es bedeuten, dass dieser nicht von sich aus negativ oder moralisch verwerflich ist, sondern dass es evtl. der Handelnde ist. Nach Mill existiert oft der Wunsch etwas zu besitzen und dieser ist größer als davon Gebrauch zu machen – was dem Verhalten der Eigentümer entspricht, die das Verlangen haben viele Immobilien zu besitzen, aber diese kaum zu nutzen. Nach Mill fordert das Nützlichkeitsprinzip Gesetze und gesellschaftliche Verhältnisse, die die Interessen des Einzelnen mit denen der Gesamtheit übereinbringen. Er sieht Vorteile in gesetzlichen Vorgaben, die bindende Wirkung haben. Dem gegenüber entwickelte sich der Wunsch nach weniger Regulation durch den Staat. Allerdings haben Individuen Grenzen nach Gemeinwohlintereessen zu agieren und zugleich konnten sich die Eigeninteressen einer kleinen und mächtigen Gruppe verstärken, was von Mill kritisch gesehen wird.

Auf Berlin angewendet: Nach Mill wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Einzelinteresse am Gemeinwohl wichtig
- Pflichten des Einzelnen gegenüber der Gesellschaft erhöhen sich mit dem jeweiligen Einfluss der Individuen auf die Gesellschaft
- Implementation von Gesetzen und gesellschaftlichen Verhältnissen, die die Interessen der Individuen mit denen der Gesamtheit übereinbringen.

**Adam Smith  
(1723 – 1790)**

Nach Smith ist die Arbeit der einzelnen Personen die Quelle des gesellschaftlichen Wohlstandes. Der Antrieb der Individuen sieht Smith im Streben nach Verbesserung der eigenen Lebensumstände. Ein Verhalten, das auf Eigeninteresse beruht ist für Smith nicht automatisch gegen die Regeln der Gerechtigkeit gerichtet und mit dem Leben in einer sozial ausgerichteten Gesellschaft vereinbar. Allerdings sieht Smith auch, dass ein Verhalten aus Eigeninteresse auch negativen Einfluss auf das soziale Umfeld haben kann. Daher ist nach Smith die staatliche Durchsetzung von positiven Gesetzen, die ein Gemeinwesen handhaben, überwachen und mit Zwang durchsetzen notwendig. Smith hat eine kritische Haltung gegenüber verschwenderischem Luxus und dem brachliegen lassen von Grund und Boden. Smith kritisiert die Verschwendung von Gütern. Bei der Produktion von Gütern fand ein gewisser Arbeitseinsatz statt, der verschwendet wird, wenn die produzierten Waren nicht den produktiven Leuten zu Gute kommen. Bei der Betrachtung der Güterproduktion ist die abhängige Variable der Arbeitseinsatz. Wenn dieser Blickwinkel auf die Verschwendung von Wohnraum – was gewollter Leerstand darstellt – hin angewendet wird, so erzeugt dieser keinen Wertverlust. In diesem Fall ist die abhängige Variable die Knappheit der Ressource Wohnraum.

Seiner Meinung nach haben wohlhabende Menschen mehr finanziellen Spielraum mehr zu geben, was eingefordert werden sollte. Einerseits ist die Grundrente (vergleichbar mit heutiger Grundsteuer) eine finanzielle Stellschraube, die die Eigentümer des Bodens belastet und die unteren Schichten schonen soll. Allerdings ist die heutige finanzielle Belastung der Eigentümer durch die Grundsteuer auf die Mieter umlegbar. Gleichzeitig sollte der Staat den Grundbesitzern aber einen sicheren Handlungsrahmen bieten, um möglichst große Investitionen anzureizen.

Smith Ansicht, dass Grundeigentümer eher auf dem Land leben und daher weniger den Monopoldgedanken verfolgen trifft in der heutigen Zeit nicht mehr zu. Immobilieneigentümer leben ebenso in der Stadt, wie auf dem Lande. Heutzutage ist die Machtposition der Grundeigentümer in der Stadt verhältnismäßig größer geworden. Wenn aber die Idee der Importbeschränkungen auf die heutige Wohnungsmarktsituation in den Innenstädten angewandt wird, so würde es bedeuten, dass eine Zugangsbeschränkung ausländischer Investoren und Käufer auf inländische Wohnobjekte, zu einer Entspannung auf den Wohnungsmärkten führen müsste.

- Nach Smith haben Grundeigentümer großen Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen.
- Auf Berlin angewendet: Nach Smith wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:
- Notwendigkeit einer staatlichen Durchsetzung von positiven Gesetzen, die ein Gemeinwesen handhaben, überwachen und mit Zwang durchsetzen
- Kritik an verschwenderischem Umgang mit der knappen Ressource Wohnraum
- Eigentümer als ein auf bodenpolitische Entwicklungen Einfluss nehmender Akteur identifiziert
- Eigentümer sollten einerseits fiskalischen Restriktionen unterliegen, aber andererseits auch durch Rechtssicherheiten zu Investitionen motiviert werden
- Eventuelle Zugangsbeschränkungen internationaler Investoren und Käufer auf inländische Wohnobjekte.

**Tab. 19** Berlin – aus Sicht der jeweiligen Eigentumstheoretiker – Pro Eigentum, eigene Darstellung

## CONTRA Eigentum

### Hans Bernoulli (1876 – 1959)

Bernoulli spricht sich gegen das Eigentumsrecht aus und ist für den kommunalen Aufkauf von Grund und Boden. Bernoulli sieht in tüchtiger Arbeit die Gewährleistung für einen sicheren Lebensunterhalt – also in einem aktiven Tun. Private sollten lediglich Verfügungsrechte an Grund und Boden erhalten. Er kritisiert, dass Eigentümer ohne eigenes Zutun Rendite aus den Grundstücken erzielen. Hinzu kommt, dass Eigentümer die Macht besitzen, durch Beschränkung des Bodenanteils, den sie dem Markt zuführen, ihre Rendite mitbeeinflussen und somit auch bodenpolitisch Einfluss nehmen können.

Auf Berlin angewendet: Nach Bernoulli wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Der Regierung ist der Aufkauf von Grundstücken zu empfehlen und somit kommunalen Grundbesitz zu erhöhen
- Lösungsansatz, um Bodenspekulationen einzudämmen und dem Machtpotential der Privateigentümer entgegen zu wirken
- Nur Verfügungsrechte an Grund und Boden zuordnen

### Léon Duguit (1859 – 1928)

Duguit sieht das kapitalistische und reale Eigentum weniger als subjektives Individualrecht, als vielmehr eine soziale Funktion. Diese Sichtweise der „sozialen Funktion“ hat in Lateinamerika einen Beitrag zur Neugestaltung von Eigentumsrechten und der Erreichung von Umverteilungszielen geleistet. Je nach bodenpolitischer Strategie der Kommunen können Veränderungen in Gang gesetzt werden. Nach Ansichten von Duguit war die Entwicklung spekulativen Eigentums absehbar, die von einer Phase des funktionalen Eigentums abgelöst werden soll. Duguit sieht das Machtpotential der Eigentümer, wie auch die übergeordnete Stellung des Eigentumsrechts über dem Staat als problematisch an. Das allumfassende Eigentumsrecht mit seinem Eigentum nach Belieben zu verfahren sollte einer Eigentumsordnung weichen, in der der gemeinsame Zweck einer Nutzung geschützt werden kann. Jeder Einzelne ist verpflichtet eine Funktion in der Gesellschaft zu erfüllen. Die Gesellschaft wird die Handlungen der Reichen nur in dem Maße schützen, wie er sie sozial gerichtet einsetzt. Spekulativ ausgerichtetes Anhäufen von Boden sieht Duguit als ein Verhalten an, dass verboten werden sollte. Seiner Meinung nach sollte die Nicht Bewirtschaftung des Bodens in Ländern, die sich in der Phase des Eigentums als Spekulation befinden, als Problem erkannt werden. Das Aufkaufverhalten von Eigentümern von Boden zu günstigen Preisen und das darauffolgende brachliegen lassen bis sich der Gewinn gesteigert hat, sollte verboten werden. Duguit stellt damit das Verhalten der Eigentümer in den Mittelpunkt seiner Kritik. Dennoch räumt Duguit ein, dass dieses Verhalten nicht mit dem allumfassenden Eigentumsrecht kollidiert.

Auf Berlin angewendet: Nach Duguit wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Wahl einer bodenpolitischen Strategie wichtig und damit Veränderungen zu bewirken
- Machtpotential der Eigentümer und die übergeordnete Stellung des Eigentumsrechts über dem Staat entgegen zu wirken
- Eigentumsordnung zu implementieren, in der der gemeinsame Zweck einer Nutzung geschützt werden kann
- Spekulatives Anhäufen von Boden und brachliegen lassen der Grundstücke sollte verboten werden
- Individuen haben die Pflicht ihre Funktion in der Gesellschaft zu erfüllen

**Karl Marx  
(1818 – 1883)**

Marx sieht die Agglomeration des Eigentums in den Händen von Wenigen und die Zentralisierung von Produktionsmittel durch die Reichen als problematisch an. Lohnarbeit schafft nämlich kein Eigentum, sondern macht Reiche noch reicher. Das Kapital sollte gemeinschaftliches Eigentum sein, da es ein gemeinschaftlich erarbeitetes Produkt ist. Marx fordert an sich nicht wirklich die Aufhebung des Eigentums, sondern vielmehr die Veränderung von Verfügungsrechten.

Auf Berlin angewendet: Nach Marx wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Veränderung von Verfügungsrechten zu empfehlen
- Gemeinschaftlich erarbeitetes Produkt ist das angehäuften Kapital und sollte demnach auch gemeinschaftliches Eigentum sein
- Innovative Lösungen, damit Lohnarbeit auch Zugang zu Eigentum schaffen kann

**Pierre-Joseph  
Proudhon  
(1809 – 1865)**

Für Proudhon besteht Missbrauch des Eigentums, wenn damit u.a. monopolistische Verengungen verbunden sind. Neben Aspekten des Missbrauchs stellt Proudhon auch Überlegungen zu falschem Nutzen des Eigentums an. Danach kann der Wert, den das Eigentum durch Arbeit erlangt hat, auch nur durch diese Arbeit bewahrt werden. Bei all den Überlegungen ist Proudhon ein Verfechter der Verteilungsgerechtigkeit. Für Proudhon sind Besitzende, wie Nichtbesitzende, mit dem gleichen Recht versehen Eigentümer zu sein. Aus Sicherheit fordert er das Aufheben des Eigentums und er sieht weder ein natürliches Recht noch die Arbeit als Existenzberechtigung für das Eigentum. Für Proudhon ist die Gerechtigkeit der gesellschaftliche, wie auch politische Hauptaspekt, der Maßstab aller Handlungen. Nach Proudhon erlangt sowohl derjenige, der den Wert erhöht, wie auch den Wert erhält, das Recht auf Eigentum. Heutzutage erfolgt jedoch nicht zwangsläufig ein Wertverlust bei Nichtnutzung. Hinzu kommt die divergente Beziehung jedes Einzelnen im Verhältnis zur Gesellschaft (einerseits nach Gleichheit und Gerechtigkeit und andererseits nach individuellen Bedürfnissen strebend).

Auf Berlin angewendet: Nach Proudhon wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Gerechtigkeit und auch damit die Verteilungsgerechtigkeit ist Maßstab aller Handlungen – gesellschaftlich, wie auch politisch
- Recht auf Eigentum erhalten sowohl diejenigen, die Werte erhöhen, wie auch diejenigen, die Werte erhalten – was auch auf die Eigentümer von gewollt leerstehendem Wohnraum zutrifft
- Eigentum sollte sicherheitshalber aufgehoben werden, da die Beziehung jedes Individuums im Verhältnis zur Gesellschaft divergent ist

**Jean-Jacques  
Rousseau  
(1712 – 1778)**

Nach Rousseau darf die Besitznahme nicht in leerer Förmlichkeit enden – also nicht in einer Nicht-Nutzung enden. Die Bearbeitung und Bewirtschaftung muss gewährleistet sein. Aneignung ist für Rousseau Usurpation. Die herrschende Ungleichheit basiert bei Rousseau maßgeblich auf Charaktereigenschaften der Individuen. Aus den Fähigkeiten und Bedürfnissen entsprechend ergibt sich für die Menschen ein stetiger und innerer Konflikt den eigenen Bedürfnissen entsprechend im Kontext sozial gerechten Handelns zu agieren. Rousseau sieht Restriktionen für notwendig an.

Auf Berlin angewendet: Nach Rousseau wären folgende Aspekte empfehlenswert bzw. zu beachten:

- Eine Nicht-Nutzung von Wohnraum ist zu vermeiden
- Restriktionen sind notwendig
- Problem wird im inneren Konflikt der Menschen gesehen, den eigenen Bedürfnissen entsprechend im Kontext sozial gerechten Handelns zu agieren

**Tab. 20** Berlin – aus Sicht der jeweiligen Eigentumstheoretiker – CONTRA Eigentum, eigene Darstellung

## 7.5 Gewollter Leerstand – mehr als ein theoretisches Konstrukt. Ein Zwischenfazit

Die am Beispiel Berlins vorgestellten Maßnahmen und Instrumente geben einen konkreten Eindruck, wie in den letzten Jahren die größte Metropole Deutschlands mit der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt umgegangen ist. Rückschlüsse auf das Identifizieren von und den Umgang mit gewolltem Leerstand lässt dies aber nur bedingt zu. Potentielle Möglichkeiten, das Verhalten privater Wohnraumeigentümer zu steuern haben alle. Aber ob damit auch nachhaltig eine veränderte Verhaltensweise der Eigentümer initiiert werden kann, ist fraglich. Die Instrumente müssen von den Eigentümern beachtet werden, aber es ist davon auszugehen, dass viele Eigentümer und Investoren eher kapitalistischen Verhaltensmustern und damit den marktbedingten Entwicklungen folgen. Berlin verfügt über noch weitere Förderprogramme, Gesetzgrundlagen Verordnungen und Kooperationsvereinbarungen (Wohnraumbedarfsbericht 2019: 125-130), von denen aber keiner die Privateigentümer direkt anspricht oder sich auf die Nutzung des Grund und Bodens bezieht. Allerdings ist Berlin nur ein Beispiel und eine Momentaufnahme. Ein weiteres deutsches Beispiel, wie man dem Leerstand bzw. den Spekulationen auch mit bebauten Grundstücken entgegenwirken kann, ist z.B. Ulm – „Die Veräußerungspraxis soll [...] dazu beitragen die Spekulationen mit bebauten Grundstücken einzudämmen, da eine Selbstnutzungspflicht von 10 Jahren vorgesehen ist, bei deren Nicht-Einhaltung es zu Vertragsstrafen kommt“ (Bitomsky 2021: 32). In weiterführenden Forschungen gilt es zukünftig den Blick auf andere deutsche und internationale Städte zu richten, um die dortige Situation und deren Lösungsansätze zu erfassen und zu vergleichen.

Der Blick in statistische Berichte zeigt, dass gewollter Leerstand noch keine Rolle spielt und nur der unfreiwillige Leerstand in gewissen Ausprägungen Berücksichtigung findet.



Aus den statistischen Berichten gehen aber zwei wichtige Erkenntnisse hervor – und zwar, dass einerseits der Bedarf an bezahlbaren Wohnraum sehr groß ist und die dynamischen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aktuell leicht stagnieren.

Gewollter Leerstand ist auf dem Wege die Grenzen eines theoretischen Konstruktes zu verlassen, wenn das Grundverständnis für diese Leerstandskategorie gelegt werden kann und das öffentliche Bewusstsein sich weiteren Forschungen in diesem Gebiet öffnet. Was es aber bei allen zukünftigen Entwicklungen zu vermeiden gilt, ist: dass die Stadtentwicklung nicht mehr als Ziel, sondern nur noch Mittel zum Zweck angesehen wird.

TEIL

C

# Gewollter Leerstand – ein bodenpolitisches Problem

---

Bodenpolitik umfasst staatliche und kommunale Maßnahmen, die den Wert, die Nutzung und die Verteilung des Bodens beeinflussen (Davy 2018: 268). Davy leitet mit diesem Satz im Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung der ARL (Davy 2018: 268) die Erklärung des Begriffs Bodenpolitik ein und zeigt durch den Verweis auf diverse Literaturquellen, dass dies ein durchaus verbreitetes Verständnis ist, das bereits seit einigen Jahren existiert. Die städtebauliche Planung ist eng mit der Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebung für das Bodenrecht verknüpft und durch die verfassungsrechtliche Bindung der Bauleitplanung an den Boden ist das Baugesetzbuch ein wichtiges Instrument der Bodenpolitik (Davy 2018: 268). Eine nicht nachhaltige Raumentwicklung ist auf ein inkohärentes institutionelles Regime zurückzuführen und um die Kohärenz zu erhöhen wird die Bodenpolitik als Übertragung der Planungslosigkeit in die Eigentumslogik verstanden (Hengstermann 2018: 129, 130). Die Knappheit von Wohnraum beispielsweise ist nicht per se gut oder schlecht, sondern es ist von der Perspektive und den Politikzielen abhängig, die man erreichen will (Hartmann; Gerber 2018: 3). Im Teil C dieser Forschungsarbeit wird aber der gewollte Leerstand nicht nur in Bezug zur Bodenpolitik gestellt, sondern sich auch der Frage gewidmet, inwieweit gewollter Leerstand ein bodenpolitisches Problem darstellt und zwar vor dem fachlichen Hintergrund bodenpolitischer Strategiemöglichkeiten (Kapitel 8).

---

## 8 Diskussion bodenpolitischer Strategiemöglichkeiten in Hinblick auf gewollten Leerstand

Bei den vielfältigen öffentlichen und privaten Interessen muss ein Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Wahrnehmungen stattfinden (Davy 2018: 270), was den Einbezug verschiedener bodenpolitischer Strategiemöglichkeiten notwendig macht. Eine responsive Bodenpolitik und die Entwicklung bodenpolitischer Strategien haben die gleiche Zielsetzung: zur Umsetzung des Interessenausgleichs soll die Bereitschaft von Bodeneigentümern und anderen privaten Bodenmarktakteuren aktiviert werden, freiwillig an kooperativen Lösungen teilzunehmen (Davy 2005a: 123 f.). Doch in manchen Situationen ist neben freiwilliger Mitwirkung und Selbstbindung, Anreizen und Belohnungen auch staatlicher und kommunaler Zwang notwendig (Davy 2005b: 70 f.), was im Zuge bodenpolitischer Strategien und mit der Kombination unterschiedlicher bodenpolitischer Instrumente umgesetzt werden kann. In diesem Kapitel 8 soll auf den bisherigen Forschungsergebnissen der Arbeit eine weitere Eigenleistung erbracht werden und zwar indem das Phänomen des gewollten Leerstandes in Verbindung mit den bisherigen Forschungsergebnissen in den Kontext bodenpolitischer Gedanken gesetzt werden.

Aus den Teilen A und B konnten Erkenntnisse gewonnen werden, die aufzeigen, dass ein Verständnisproblem existiert, und dass ein divergentes Bewusstsein über und den Umgang mit der Akteursgruppe der Eigentümer besteht. Bei dem Blick in die

Vergangenheit (Kapitel 6), wie damals mit ähnlichen Situationen umgegangen wurde und welche Meinungen damals vorherrschten zeigt sich, ebenso wie bei dem Blick, wie in der Gegenwart (Teil B) mit den Folgen, die aus dem Verhalten der Eigentümer resultieren, umgegangen wird, dass bodenpolitisch bereits seit längerem auf den Umgang mit Eigentum reagiert wird. Bislang werden überwiegend Rechtsinstrumente eingesetzt, um das Verhalten von Eigentümern restriktiv zu steuern. Die deutschlandweit etablierten Rechtsinstrumente (z.B. Zweckentfremdungsverbote, Mietpreisbremsen, Umwandlungsverordnungen) können im Rahmen von sowohl eher aktiv oder passiv ausgerichteten bodenpolitischen Strategien der Städte angewendet werden. Die Instrumente selbst wirken restriktiv auf das Handeln der Eigentümer bzw. Investoren ein. Berlin selbst hat in der „Berlin Strategie 3.0“ aus dem Jahre 2021 verschiedene thematische Strategien für die zukünftige Stadtentwicklung ausgearbeitet bzw. weiterentwickelt. Die einzelnen Handlungsfelder der Strategie 3.0 sind darauf ausgerichtet die Vision 2030 zu erreichen. Im Wohnungssegment bedeutet dies konkret, dass durch den Ausbau bezahlbarer Wohnungen und eine konsequente Bestandspolitik die drohende Verdrängung der lokalen Bevölkerung verhindert werden soll (Berlin Strategie 3.0 2021: 45, 48). Um das Ziel preisgünstigen Wohnraum zu erhalten und neu zu schaffen, möchte Berlin nicht nur restriktiv auf die Eigentümer und Investoren einwirken, sondern auch den Bestand an Wohnungen, die im Besitz landeseigener Wohnungsbaugesellschaften sind, vergrößern (Berlin Strategie 3.0 2021: 50). Damit baut Berlin seine Rolle als aktiver Akteur im Wohnungsmarktgeschehen aus.

Aus der empirischen Forschung dieser Arbeit geht hervor, dass die restriktiven Steuerungsmechanismen oft dazu beitragen, dass Eigentümer und Investoren nach anderen Wegen und Möglichkeiten suchen, die rechtlichen Restriktionen zu umgehen. Hier deutet sich ein Entwicklungspotential im Zusammenspiel der verschiedenen Marktteilnehmer an, dass in zukünftigen Forschungsschritten untersucht werden sollte. Innovative Instrumentarien, die die Zusammenarbeit von Stadt und Eigentümern regeln und in aktiven Handlungsstrategien eingebettet sind, könnten dazu beitragen, dass Verständnis- und Verständigungshindernisse gemindert werden und ein gemeinwohlorientiertes gemeinsames Handeln erleichtert wird.

Bislang war das Eigentum immer eindeutig durch den Nutzen legitimiert. Im Kapitel 5 hat sich gezeigt, dass zwar auch der Nicht-Nutzen von kleinteiligem Privateigentum legitim ist und auch von den Eigentumstheoretikern (vgl. Kapitel 6) als eine grundsätzlich potentielle und rechtmäßige Nutzungsform bestätigt wird, aber das gleichzeitig eine Nicht-Nutzung in gewissen Fällen auch eine rechtswidrige Nutzung darstellen kann. Die Nicht-Nutzung, die von den untersuchten Eigentumstheoretikern überwiegend als – gegen das Gemeinwohl gerichtetes Handeln – angesehen wird und rein spekulative und renditeorientierte Absichten verfolgt, erfährt große Kritik. Der Eigentumsschutz, wie auch die Rechtmäßigkeit der Nutzung von Wohnungen, die im Zuge von rein spekulativ motivierter Wohnprojektvorhaben entstanden sind, kann in Frage gestellt werden. Von Nell-Breuning beschreibt in einem Zitat, dass er sowohl in der völligen Trennung von ökonomischer und politischer Macht wie auch ihre Ineinsetzung Zerstörungsmechanismen für die Freiheit sieht und sagt weiter:

*„Damit ist die verfassungspolitische Aufgabe gekennzeichnet: die mit dem Eigentum verknüpfte ökonomische und die der Staatsgewalt eignende politische Macht geschickt so miteinander zu verbinden, die erstere so an die letztere zu binden, zugleich aber die Grenzen beider derart gegeneinander abzustecken, daß der demokratische und soziale Rechtsstaat in der für Menschen erreichbaren Vollkommenheit eine nicht dem Namen, sondern der Sache nach freien Gesellschaft gewährleistet.“ (von Nell-Breuning 1958: 472)*

Damit beschreibt von Nell-Breuning im Grunde eine bodenpolitische Strategie, die beide Akteure – Staat und Eigentümer – im Kontext gemeinwohlorientierter Zielsetzungen zusammenbringt. Von Nell-Breuning spricht dem Eigentum und dem Eigentums-Willen für die Freiheit eine große Bedeutung zu (von Nell-Breuning 1958: 472, 473). Nach von Nell-Breuning ist es wichtig, dass sich die Bevölkerung nicht allein auf staatliche Daseinsfürsorge verlässt und sich daran gewöhnt ständig nur Forderungen an sie zu stellen, da die damit verbundene innere Haltung der Individuen sie anfällig gegenüber der Überwältigung durch totalitäre Mächte macht (von Nell-Breuning 1958: 472, 473). Vielmehr sollte selbst Solidarität und Selbsthilfe ausgeübt werden, da trotz Gemeinschaftsverbundenheit alle Individuen auf eigenen Füßen stehen wollen (von Nell-Breuning 1958: 472, 473). Von Nell-Breuning sieht in dem Willen zum Eigentum den Ausdruck des Willens zur Selbstständigkeit, zur Eigenverantwortung und Freiheitswille. Er verbindet mit der Eigentumbildung weder Habsucht noch Raffgier und er sieht den Eigentumswillen und die Eigenverantwortung für das Eigentum als notwendiges Gegengewicht für die Anfälligkeit für die totalitaristische Überrollung (von Nell-Breuning 1958: 472, 473). Diese letzte Aussage wird im Zuge dieser Forschungsarbeit kritisch gesehen, denn diese trifft insbesondere auf regional gebundene Eigentümer zu, die in der Eigentumbildung tatsächlich eine Pflicht zur selbständigen Solidaritätsausübung erkennen. Diese Fähigkeit haben nicht alle Menschen und auch nicht alle Eigentümer. Allerdings wird mit den Gedanken von Nell-Breuning nochmal deutlich, was sich in dieser explorativen Arbeit an vielen Stellen herausgestellt hat und darauf hindeutet, dass Eigentümer sowohl freiheitssuchend in der Eigentumbildung sind und zugleich gemeinwohlorientiertes Pflichtgefühl innehaben sollten. Daraus leitet diese Arbeit in einem Teilergebnis die Anforderung an bodenpolitische Strategien ab, dass diese in der Lage sein müssen, ein und denselben Eigentümer einerseits restriktiv zu leiten, wie auch als aktiven Marktakteur mit gemeinwohlorientierten Pflichten wahrzunehmen und ins Marktgeschehen einzubeziehen.

Je nach Leerstandssituation in den jeweiligen unterschiedlichen regionalen Kontexten müssen die jeweiligen eigentumsrechtlichen Restriktionen entsprechend überdacht und eventuell angepasst werden, da trotz ähnlicher Problemsituationen (z.B. Mangel an bezahlbarem Wohnraum, Baulücken, Landflucht) die regionalen Kontexte, Akteursverflechtungen und Verhaltensmuster der Akteure variieren. Gewollter Leerstand resultiert beispielsweise in Küstengebieten oder in Top Innenstadtlagen aus unterschiedlichen Absichten der Eigentümer. Somit müssten die Kommunen, Städte und Länder bodenpolitische Strategien entwickeln, die auch immer wieder an veränderte Rahmenbedingungen angepasst werden. Wenn Regierungen dies nicht von sich aus erkennen und aktiv

werden, so zeigen die Ausführungen zu Mindeststandards für ein zivilisiertes Leben von T.H. Marshall, dass je nach Notlage der Gesellschaft der Ruf nach rechtlichen Lösungen aus den Reihen der Bevölkerung so groß werden kann, dass die Regierungen handeln müssen (Marshall 1992: 82). Nach AJ van der Walt ein Wegbegründer der Forschungen zu transformativen Eigentumsrechten hat in „Property and Constitution“ (2012) sechs Prämissen abgeleitet, nach deren Leitlinien das gesamte Eigentumsrecht als ein einziges, verfassungsmäßig kohärentes und transformations-orientiertes System durch die Formulierung der Politik, den Erlass neuer Rechtsvorschriften und Änderung bestehender Gesetze, die Auslegung der Gesetze und die Entwicklung des Gewohnheitsrechts aufgebaut und entwickelt werden sollte (van der Walt 2012: 174). Auch hierin bestätigt sich der Bedarf nach Dynamik und Transformationsoptionen im Eigentumsrecht. Bodenpolitische Strategien ermöglichen nicht nur rechtliche Gegebenheiten zielorientiert zu nutzen und anzupassen, sondern auch die unterschiedlichen Rollen der Akteure sichtbar zu machen und zu integrieren. Und gerade der zweite Aspekt kommt in bodenpolitischen Strategien bislang noch zu kurz. In all den Ergebnissen dieser explorativen Forschungsarbeit deutet sich an, dass gewollter Leerstand an sich kein bodenpolitisches Problem ist, sondern dass die Problematik darin liegt, wie mit den Absichten der Eigentümer, die mit dem Eigentumsrecht verbunden sind und den Eigentümern an sich, umgegangen wird. Dies Ergebnis wird im Gesamtfazit dieser Arbeit in Kapitel 10 ausführlich erläutert.

Ein anderer Blickwinkel zeigt, wie sehr eigentlich das Phänomen des gewollten Leerstandes im immobilienwirtschaftlichen Alltagsgeschehen bereits verflochten ist. Auf verschiedenen medialen Wegen können Makler und ihre Vermarktungsstrategien mitverfolgt werden. Ein Beispiel in San Diego (Ausstrahlungszeitpunkt September 2021) zeigt, wie wohlhabende Personen einen festen Wohnsitz in Strandnähe suchen (Mitte September 2021 auf HGTV (Home & Garden TV) – Serie „Villa gesucht – Geld vorhanden“). Im Sommer ist die Region sehr stark durch den Tourismus geprägt. Aufgrund der gefragten Lage sind die Grundstücke dort sehr dicht bebaut. Das Nachbargrundstück ist nur für Kurzzeitvermietung bestimmt. Diese Tatsache hat die potentiellen neuen Eigentümer des Nachbargrundstücks besorgt, dass die wechselnde Mietklientel zu erhöhter Lärmbelästigung führt und bestenfalls oft leerstehen wird. Gleichzeitig sehen die potentiellen neuen Eigentümer, dass das Haus auch eine Möglichkeit für Freunde und Verwandte bietet, die zu Besuch kommen und Mietraum suchen. Dies zeigt, wie wichtig die Rolle der Kommunen und einer bodenpolitischen Strategie ist. Wenn Wohngrundstücke in gefragten Lagen nur dem reinen Marktgeschehen überlassen werden, kann es dazu führen, dass Wohngrundstücke, die den Bedarf an permanenten Wohnraum decken sollen, nicht nur teilweise zu Renditezwecken genutzt werden, sondern dass durch eine Nicht-Nutzung eventuell auch die Attraktivität der übrigen Wohngrundstücke verringert wird. Ob gewollter Leerstand sogar als merkantiler Minderwert oder doch als ein positiver Standortfaktor gewertet werden kann, könnte in weiterführenden Forschungsarbeiten eruiert werden.

Im Zuge der Recherchen zu Sozialwohnungen und Wohngeld hat sich aus der empirischen Forschung interessante Aspekte hinsichtlich des Sozialpflichtgefühls ergeben. Bei der Frage, ob und wie Wohnungsunternehmen, die auch Sozialwohnungen anbieten,

ermitteln, inwieweit die Wohnungen genutzt, bewohnt oder leerstehend gelassen werden, kam heraus, dass dazu keine Informationen vorliegen. Die Notwendigkeit gewollten Leerstand zu erfassen wird nicht gesehen. Gewollt leerstehend gelassene Sozialwohnungen stellen nicht die gewollte Leerstandskategorie dar, die in dieser Arbeit gemeint ist, weil der gewollte Leerstand von den Mietern und nicht den Eigentümern ausgeht. Aber das soziale Verhaltensmuster innerhalb der Sozialwohnungsbauten ist interessant, denn die Nachbarn würden gewollt leerstehende Wohnungen tendenziell nicht melden, weil die Ruhe im Haus durch Leerstände erhöht wird. Bei Sozialwohnungen steht die Notwendigkeit der Nutzung im Vordergrund und daher wird davon ausgegangen, dass diese Wohnungen tendenziell eher bewohnt sind. Die Vermieter und Eigentümer werden erst aktiv, wenn sich der Handlungsdruck erhöht. Hieran wird ersichtlich, dass rechtliche Restriktionen notwendig werden würden, um ggf. Handlungsdruck zu erzeugen. Aber grundsätzlich wird gewollter Leerstand in diesem Segment nicht als Problem gesehen. Ein weiteres Beispiel für bodenpolitische Strategievariationen im Sozialwohnungssegment, das die Erhöhung des geförderten Wohnungsbaus realisieren möchte, ist das Münchner-Modell, nach dem preisgedämpfte Eigentumswohnungen an Haushalte mit mittlerem Einkommen (60-100% über den Einkommensgrenzen des sozialen Mietwohnungsbaus) vermittelt werden sollen. Mit städtebaulicher Begründung können in einem transparenten Entscheidungsprozess Ausnahmen von der kooperativen Baulandentwicklung ermöglicht werden (Hochhausleitbild Berlin 2019: 21).

Die Möglichkeiten, die sich den Regierungen mit der Entwicklung bodenpolitischer Strategien bieten, sind vielseitig. Damit das Spektrum zukünftiger und innovativer Entwicklungspotentiale ausgeweitet werden kann, bedarf es einer stetigen und tiefergehenden Erforschung bodenmarktrelevanter Entwicklungen. Genau an diesem Punkt knüpft diese explorative Arbeit an und leistet einen Beitrag dazu, das bessere Verständnis eines bislang wenig erforschten Phänomens – des gewollten Leerstandes – zu erhöhen. Gewollter Leerstand kann für Begünstigte, wie auch für die Betroffenen, Vorteile und Nachteile haben. Bodenpolitisch liegt das Problem weniger bei dem Phänomen an sich als vielmehr bei dem Zusammenwirken bodenpolitischer Akteure und den bislang wenig berücksichtigten divergenten Wesenszügen einer Akteursgruppe – der Eigentümer, die sowohl freiheitssuchend und selbstbestimmt die Ausübung ihres Eigentumsrechts verfolgen, wie auch gleichzeitig ein gemeinwohlorientiertes Pflichtbewusstsein innehaben sollten. Die nächsten Forschungsschritte sollten darin bestehen, dass eine nationale und eine internationale Fallstudie nach dem Forschungsaufbau dieser Arbeit durchgeführt und planungsrechtliche Beurteilungen von unterschiedlichen Erscheinungsformen des gewollten Leerstandes mitberücksichtigt werden.



TEIL

D

Reflexion und Fazit

---

---

## 9 Reflexion der Arbeit und zukünftiges Forschungspotential

Diese explorative Forschungsarbeit hat den Fokus auf die Erhöhung des Verständnisses für die Leerstandskategorie des gewollten Leerstandes gelegt. Aktuell ist auf dem Wohnungsmarkt ein Umgang mit Eigentum in Form von gewolltem Leerstand zu beobachten, der im ersten Moment im vollem Gegensatz zum Bedarf an bezahlbaren Wohnraum steht. Die strukturelle Untersuchung des Phänomens des gewollten Leerstandes soll auf mehreren definitorischen Ebenen zu mehr Verständnis führen.

Um die unterschiedlichen definitorischen Horizonte zu erforschen, wurden nach den jeweiligen Themenschwerpunkten die relevante Sekundärliteratur analysiert und durch die Erhebung von Primärdaten ergänzt. Die Anwendung der methodischen Instrumente und die Analyse der Sekundärliteratur, wie auch der Primärdaten erfolgte zielgerichtet und orientiert sich nach den jeweiligen Fragestellungen. Das bislang fehlende Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes macht eine grundlegende strukturelle Analyse des Phänomens und der definitorischen Horizonte notwendig. Gleichzeitig schließt dieses Forschungsziel ein recht breites inhaltliches Spektrum ein. Die Stärke dieser Arbeit liegt darin, ein neues Verständnis für ein Bodenmarktphänomen zu schaffen. Die Vielfalt des inhaltlichen Spektrums, das untersucht wird, hat jedoch eine gewisse Reduzierung der jeweiligen Detailtiefe zur Folge. In den einzelnen Kapiteln und Analyseschritten der Forschungsarbeit konnten Erkenntnisse darüber gewonnen werden, was unter gewolltem Leerstand zu verstehen ist und wie sich die Leerstandskategorie des gewollten Leerstandes entwickeln konnte (Kapitel 4), ob gewollter Leerstand durch eigentumsrechtliche Rahmenbedingungen geschützt wird (Kapitel 5) und welche Haltung sich in den beispielhaften eigentumstheoretischen Ansätzen der letzten Jahrhunderte gegenüber gewolltem Leerstand herauskristallisiert hat (Kapitel 6). In Verbindung mit dem Beispiel Berlin (Teil B) und der Diskussion zu bodenpolitischen Strategien (Kapitel 8) hat diese Arbeit die Grundlage für ein umfassendes Verständnis für gewollten Leerstand legen können, an das die nächsten Forschungsschritte anknüpfen können.

In den nächsten Forschungsschritten ist eine tiefergehende Auseinandersetzung im Zuge der Analyse einzelner Fallstudien zu empfehlen, um empirisch weiter in die Tiefe zu gehen und herauszuarbeiten, ob überall die gleiche Problematik existiert, welche regionalen Kontexte eine Rolle spielen und ob diese Problematik quantifizierbar ist. Weitere Untersuchungen im Rahmen der Fallstudien sollten bisherige Erfolge der aktuellen Rechtsinstrumente und die Entwicklung von zukünftigen bodenpolitischen Maßnahmen und Strategien, die den zukünftigen Umgang mit der Akteursgruppe der Eigentümer thematisieren, umfassen. Letztendlich hat die Forschungsarbeit nicht nur ein grundlegendes Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes geschaffen, sondern auch die Analysestruktur der nächsten Forschungsschritte festgelegt.

---

## 10 Fazit „Bodenpolitik und gewollter Leerstand – Ist das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert?“

Wie fällt die Antwort auf die zentrale Forschungsfrage dieser Arbeit aus, wenn Zukunftsperspektiven für innerstädtischen Wohnraum einem stetigen Veränderungsprozess unterliegen, auf dem Wohnungsgipfel in Berlin im September 2019 Eigentümer und deren Verhalten keine große Berücksichtigung fanden und 2022 immer noch überwiegend die Pflicht lenkend in Marktgeschehnisse einzugreifen bei der Regierung gesehen wird. Gleichzeitig wächst die Zahl der Begriffe, die auf Wohnungsmärkten entstehen, die sich mit der Problematik des gewollten Leerstandes konfrontiert sehen (»Rolladensiedlung« (BRD); »ghost cities« (China); »property-hoarding problem« (Hong Kong); »buy-to-leave« Objekte (London)). Die Verfügungsmacht von wenigen privilegierten Personen beeinflusst ein Ungleichgewicht aufgrund der Art und Weise, wie sie ihr Eigentum nutzen bzw. nicht nutzen.

Die monorationale Nutzung von Eigentum – es leerstehend zu lassen – kann nicht nur monorational auf eine Weise analysiert werden. Der Leerstand von Eigentum ist nicht nur eine zu beobachtbare und zu beschreibende Art der Eigentumsnutzung. Wenn der legale Schutz von leerstehenden Wohnungen untersucht wird, muss in diesem Zusammenhang neben empirischen Daten und gesetzlichen Vorgaben auch theoretische Ansätze in die Untersuchungen integriert werden, die abschließend in den Kontext aktueller bodenpolitischer Diskussionen gesetzt werden. Im Zuge des explorativ und deduktiv gewählten Forschungsdesigns wird das Phänomen des gewollten Leerstandes im Wohnsegment im Allgemeinen betrachtet und mit Hilfe einer eigentumsrechtlichen Analyse und der Perspektive verschiedener Eigentumstheoretiker Aspekte herausgearbeitet, die auf ein Fallbeispiel angewendet wurden. Die Erkenntnisse werden dann dazu genutzt, um in dem letzten Schritt eine induktiv normative Betrachtungsweise einzunehmen und im Zuge bodenpolitischer Diskussionen zukünftige Entwicklungspotentiale abzuleiten.

Die drei **methodischen Schritte**, um die zentrale Forschungsfrage „ob das Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert ist“ zu beantworten bauen aufeinander auf. Zunächst wird in Teil A ein grundlegendes Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes mit Hilfe einer Untersuchung der definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes, einer Analyse der eigentumsrechtlichen Verankerung des gewollten Leerstandes bzw. das Nicht-Nutzen von Privateigentum, sowie einer eigentums-theoretischen Untersuchung, entwickelt. Teil A dient als Ausgangsbasis für die nächsten zwei Untersuchungsschritte. Im zweiten Schritt wird anhand eines Fallbeispiels untersucht, inwieweit sich die Ergebnisse aus dem Teil A an einer konkreten Wohnungsmarktsituation beobachten lassen. Der dritte methodische Schritt dieser Arbeit verknüpft beide Teile A und B und setzt den gewollten Leerstand in den Kontext einer bodenpolitischen Diskussion. Die methodischen Instrumente und die aufeinander aufbauenden methodischen Untersuchungsschritte haben die nötigen Erkenntnisse gebracht, um am Ende des Fazits die zentrale Forschungsfrage

beantworten zu können. Sowohl die Orientierung an der Struktur des Akteursdreieck einer öffentlichen Politik nach Knoepfel, wie auch die Anwendung einzelner Aspekte der strukturierten Inhaltszusammenfassung nach Mayring, haben dabei geholfen die unterschiedlichen explorativen Ebenen der Forschungsarbeit zu strukturieren und eine zielorientierte Bearbeitung der zentralen Forschungsfragen umzusetzen.

Mit der Betrachtung der unterschiedlichen definitorischen Horizonte des gewollten Leerstandes konnte im **Kapitel 4** das Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes gefestigt werden. Die Abgrenzung zu anderen Leerstands- und Belegungssituationen im Kontext entspannter und angespannter Wohnungsmarktsituationen hat einerseits verdeutlichen können, dass in Situationen, wenn die öffentliche Hand der alleinige verantwortliche Akteur für beschränkende und lenkende Maßnahmen ist, die Beurteilung darüber, ob ein gewisser Umgang mit dem Eigentum und das Leerstehen lassen von Wohnraum zu beschränken ist, eindeutig zu treffen ist. Sobald aber die Schaffung von Wohnraum und vor allem bezahlbarem Wohnraum nicht mehr von der Kommune als verantwortlicher Akteur allein umgesetzt werden kann, weil sie von privaten Marktakteuren abhängig ist, ist der Umgang mit Eigentum nicht mehr eindeutig zu beurteilen. Die geschichtlichen Entwicklungen des Geschosswohnungsbaus zeigen, dass das Wohnen in Hochhausapartments in Innenstadtlagen einen positiven Image-Wandel erfährt und sich seit jeher im Spannungsfeld von renditeorientierten und kapitalistischen Handlungsweisen von Eigentümern und Vermietern und dem steigenden Bedarf an sozialgerechtem und bezahlbarem Wohnungsbau ereignet haben. Seit jeher ist Wohnraum mehr als nur Raum zum Wohnen. Die Akteursgruppe der privaten Eigentümer, die unter Umständen die Unternutzung von Wohnraum mit verantwortet wird bislang nicht als mit verantwortlicher Akteur auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen, der die öffentliche Aufgabe der Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum tatsächlich mit verantworten und umsetzen kann. Im Bewusstsein aller Akteure ist die Privatnützigkeit des Eigentums und die Umsetzung sozialer Belange als öffentliche Aufgabe schwer miteinander zu vereinen. Vielerorts wird mit restriktiven und lenkenden Maßnahmen versucht den negativen Folgen des Eigentümerverhaltens entgegenzusteuern. Das Problem bleibt bestehen, dass die Gruppe der Eigentümer nach wie vor nicht als Akteur auf dem Wohnungsmarkt wahrgenommen wird, der aktiv mitagieren könnte und vielleicht auch sollte.

In **Kapitel 5** wurde in der eigentumsrechtlichen Untersuchung die Beantwortung der zentralen Forschungsfrage, ob gewollter Leerstand in den ausgewählten Rechtsgrundlagen geschützt wird, verfolgt. Und die Antwort lautet für den Bereich des kleinteiligen Privateigentums: ja. Rein rechtlich ist auch die Nichtnutzung eines Grundstücks rechtlich geschützt. Zwar ist das Nicht-Nutzen geschützt, aber Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind generell möglich. Doch gehen mit Rechten auch Pflichten einher und genau dort ist der Ansatzpunkt, der das Verständnis für gewollten Leerstand und den Umgang damit erschwert. Ein identifiziertes Umsetzungsproblem im persönlichen und sachlichen Schutzbereich des Art. 14 GG spiegelt in der Realität eine Problematik wieder, die nicht so einfach zu beschreiben, zu analysieren und zu lösen ist, da kein einheitliches Verständnis für dieses Problem existiert und teilweise nicht einmal als Problem angesehen wird.

Es ist nicht eindeutig erkennbar, welche Rechte verletzt werden und von wem welche Pflichten einzufordern sind. Es hat sich zunehmend ein Verständnisproblem entwickelt. Unter Berücksichtigung der Bauleitplanung und Landesrechtsverordnungen zeigen sich jedoch große Zweifel, ob gewollter Leerstand zu Spekulationszwecken oder ob bei Spekulationsprojekten von Großinvestoren die Wohnfunktion noch im Vordergrund steht und somit auch, ob ein rechtswidriges Verhalten vorliegt. Mit diesen Herausforderungen sehen sich viele Städte und Länder konfrontiert, wenn es heißt, dem gewollten Leerstand von Zweitwohnungen in Top-Lagen zu begegnen. Einige Städte und Länder haben mit Gesetzen, Verordnungen oder Satzungen reagiert und versuchen so dem gewollten Leerstand in Top-Lagen entgegen zu wirken. Oftmals werden die Eigentümer auch mit erlassenen Satzungen, Gesetzen o.ä. direkt angesprochen und in ihrem Handeln eingeschränkt. Doch wenn man auf die stadtplanerische Praxis oder die bodenpolitische Debatte blickt – Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen (BMI 2018 – Präambel) so wird dem Eigentümer noch zu selten eine aktive Rolle im Rahmen der Bodenpolitik zugesprochen. Während die kommunale Ebene oft als verantwortlicher Akteur bei der Realisierung bzw. Umsetzung von Eigentumspflichten gesehen wird, so sind der öffentlichen Hand bei dem Versuch Privateigentum zu steuern jedoch Grenzen gesetzt und somit ein Bedarf gegeben, um zukünftige Akteursnetzwerke neu zu denken.

Die Auswertungen der eigentumstheoretischen Sichtweisen (**Kapitel 6**) zeigen, dass Befürworter, wie auch Gegner des Privateigentums das Nicht-Nutzen von Privateigentum in den jeweiligen theoretischen Ausführungen nicht nur thematisieren, sondern dass sich die hier identifizierten Haltungen gegen eine Nicht-Nutzung von Eigentum aussprechen. Sowohl eine Unternutzung, wie auch ein verschwenderischer Umgang mit Eigentum wird gleichermaßen kritisiert. Dem gegenüber befinden Befürworter, wie auch Kritiker des Privateigentums die bestmögliche Ausnutzung von Grund und Boden als erstrebenswert. Damit ist aber nicht die Bodenspekulation gemeint, sondern ein aktives und effizientes Nutzen des Grund und Bodens. Dennoch wird das Nicht-Nutzen des Eigentums als potentielle Ausgestaltung des Eigentumsrechts angesehen. Im selben Maße, wie das Nicht-Nutzen von Grund und Boden von Eigentumstheoretikern kritisiert wird, so wird auch das Verhalten der Eigentümer, die diesen Zustand bewirken, kritisiert. Ein mangelhaftes Unterhalten von Eigentum führt zu Wertverlust, weshalb die Bearbeitung und Bewirtschaftung von Grundstücken gewährleistet sein sollte. Heutzutage resultiert aus dem Nicht-Nutzen von Grundstücken nicht automatisch ein Wertverlust. Je nach Markt und Lage kann durch den Eigentümer und das Nicht-Nutzen sogar erhebliche Rendite erzielt werden. Die geschichtlichen und immobilienwirtschaftlichen Veränderungen zeigen an diesem Beispiel, warum es heutzutage so schwierig ist, ein umfängliches Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes zu entwickeln. Erstaunlich ist aber gleichzeitig, dass bereits zu Zeiten der Eigentumstheoretiker das Machtpotential, das dem kapitalistisch orientierten Handeln der Wohlhabenden innewohnt, als kritisch beurteilt wird und den Eigentümern bereits damals Pflichten, die mit einem gemeinwohlorientierten Handeln in Verbindung gebracht werden, und ein potentieller Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen zugesprochen werden. Dem Staat obliegt die Pflicht Restriktionen durchzuführen, wenn eine ineffiziente Bodennutzung

gegeben ist. Staatliche Eingriffe werden durch Nicht-Nutzen des Eigentums legitimiert. Sowohl Befürworter, wie auch Kritiker des Privateigentums teilen diese Ansichten. Abschließend zeigt sich ein recht einheitliches Bild der Ansichten der Befürworter und der Kritiker von Privateigentum. Beide Parteien kritisieren ein Nicht-Nutzen des Grund und Bodens. Das Nicht-Nutzen kann grundsätzlich als eine grundsätzlich potentielle und rechtmäßige Ausgestaltung des Eigentumsrechts angesehen werden, wobei gleichzeitig eine Nicht-Nutzung in gewissen Fällen auch eine rechtswidrige Nutzung darstellen kann. Die Nicht-Nutzung, die von den untersuchten Eigentumstheoretikern überwiegend als – gegen das Gemeinwohl gerichtetes Handeln – angesehen wird und rein spekulative und renditeorientierte Absichten verfolgt, erfährt große Kritik. Der Eigentumsschutz, wie auch die Rechtmäßigkeit der Nutzung von Wohnungen, die im Zuge von rein spekulativ motivierter Wohnprojektvorhaben entstanden sind, kann in Frage gestellt werden. In den eigentumstheoretischen Ansichten dient eben dieser Nicht-Nutzen als legitimer Zweck staatlicher Interventionen. Interventionen sollen einen Zustand korrigieren, der durch das Verhalten der Eigentümer resultiert. Ein Lösungsansatz war bereits zur damaligen Zeit den Nicht-Nutzen zeitlich zu beschränken. Beide Seiten (Pro und Contra Eigentum) sprechen dem Verhalten der Eigentümer eine hohe Relevanz zu und erkennen, dass Eigentümer durch ihr Handeln Einfluss auf bodenpolitische Entwicklungen haben können. Allerdings sehen die Eigentumsgegner das Machtpotential der Eigentümer und das kapitalistisch orientierte Handeln wesentlich kritischer als die Befürworter des Privateigentums.

Die am Beispiel von Berlin – in **Teil B** – vorgestellten Maßnahmen und Instrumente geben einen konkreten Eindruck, wie in den letzten Jahren die größte Metropole Deutschlands mit der angespannten Situation auf dem Wohnungsmarkt umgegangen ist. Rückschlüsse auf das Identifizieren von und den Umgang mit gewolltem Leerstand lässt dies aber nur bedingt zu. Potentielle Möglichkeiten das Verhalten privater Wohnraumeigentümer zu steuern haben alle. Aber ob damit auch nachhaltig eine veränderte Verhaltensweise der Eigentümer initiiert werden kann, ist fraglich. Die Instrumente müssen von den Eigentümern beachtet werden, aber es ist davon auszugehen, dass viele Eigentümer und Investoren eher kapitalistischen Verhaltensmustern und damit den marktbedingten Entwicklungen folgen. Berlin verfügt über noch weitere Förderprogramme, Gesetzesgrundlagen Verordnungen und Kooperationsvereinbarungen (Wohnraumbedarfsbericht 2019: 125-130), von denen aber keiner die Privateigentümer direkt anspricht oder sich auf die Nutzung des Grund und Bodens bezieht. Allerdings ist Berlin nur ein Beispiel und eine Momentaufnahme. Ein weiteres deutsches Beispiel dem Leerstand bzw. den Spekulationen auch mit bebauten Grundstücken entgegenzuwirken ist z.B. Ulm – „Die Veräußerungspraxis soll [...] dazu beitragen die Spekulationen mit bebauten Grundstücken einzudämmen, da eine Selbstnutzungspflicht von 10 Jahren vorgesehen ist, bei deren Nicht-Einhaltung es zu Vertragsstrafen kommt“ (Bitomsky 2021: 32). In weiterführenden Forschungen gilt es zukünftig den Blick auf andere deutsche und internationale Städte zu richten, um die dortige Situation und deren Lösungsansätze zu erfassen und zu vergleichen. Der Blick in statistische Berichte zeigt, dass gewollter Leerstand noch keine Rolle spielt und nur der unfreiwillige Leerstand in gewissen Ausprägungen Berücksichtigung findet. Aus den statistischen

Berichten gehen aber zwei wichtige Erkenntnisse hervor – und zwar, dass einerseits der Bedarf an bezahlbarem Wohnraum sehr groß ist und die dynamischen Entwicklungen auf dem Wohnungsmarkt aktuell leicht stagnieren. Gewollter Leerstand ist auf dem Wege die Grenzen eines theoretischen Konstruktes zu verlassen, wenn das Grundverständnis für diese Leerstandskategorie gelegt werden kann und das öffentliche Bewusstsein sich weiteren Forschungen in diesem Gebiet öffnet. Was es aber bei allen zukünftigen Entwicklungen gilt zu vermeiden, ist, dass die Stadtentwicklung nicht mehr als Ziel, sondern nur noch Mittel zum Zweck angesehen wird.

Das **Kapitel 8** verknüpft alle bislang gewonnenen Erkenntnisse zu gewolltem Leerstand und setzt diese in den Kontext einer bodenpolitischen Diskussion. Dabei hat sich gezeigt, dass die Möglichkeiten, die sich den Regierungen mit der Entwicklung bodenpolitischer Strategien bieten, vielseitig sind. Damit das Spektrum zukünftiger und innovativer Entwicklungspotentiale ausgeweitet werden kann, bedarf es einer stetigen und tiefgehenden Erforschung bodenmarktrelevanter Entwicklungen. Genau an diesem Punkt knüpft diese explorative Arbeit an und leistet einen Beitrag dazu, das bessere Verständnis eines bislang wenig erforschten Phänomens – des gewollten Leerstandes – zu erhöhen. Gewollter Leerstand kann für Begünstigte, wie auch für die Betroffenen, Vorteile und Nachteile haben. Bodenpolitisch liegt das Problem weniger bei dem Phänomen an sich als vielmehr bei dem Zusammenwirken bodenpolitischer Akteure und den bislang wenig berücksichtigten divergenten Wesenszügen einer Akteursgruppe – der Eigentümer, die sowohl freiheitssuchend und selbstbestimmt die Ausübung ihres Eigentumsrechts verfolgen, wie auch gleichzeitig ein gemeinwohlorientiertes Pflichtbewusstsein innehaben sollten. Die nächsten Forschungsschritte sollten darin bestehen, dass eine nationale und eine internationale Fallstudie nach dem Forschungsaufbau dieser Arbeit durchgeführt werden.

Anhand der Ergebnisse dieser Arbeit kann die Haupt-Forschungsfrage „Ist Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert?“ mit einem **Ja** beantwortet werden kann. Zwar wird gewollter Leerstand durch Eigentumsrecht in Bezug auf kleinteiliges Privateigentum geschützt, doch ob diese Form der Eigentumsnutzung immer schützenswert ist, ist eher mit einem »Nein« zu beantworten. Hierin spiegelt sich die Problematik wieder, die mit der gleichzeitigen Inanspruchnahme von Rechten und der notwendigen Ausübung von Pflichten einhergeht, was bei spekulativen Wohn Großprojekten zudem eng mit der Notwendigkeit verknüpft ist, zu untersuchen, ob die Wohnraumfunktion in diesen Fällen noch im Vordergrund steht.

Mit Blick auf das Akteursdreieck nach Knoepfel zeigt sich beispielsweise, dass bei dem Versuch kausale Zusammenhänge und verantwortliche Akteure abzuleiten, in den Ergebnissen kein einheitliches Bild gewonnen werden kann, was auf Probleme bei bodenpolitischen Steuerungsmechanismen hindeutet. Die Forschungsarbeit vermittelt nicht nur ein verbessertes Verständnis für das Phänomen des gewollten Leerstandes und den damit verbundenen Interessen, sondern auch ein realistischeres Bild der Angebots- und Nachfragesituation auf dem Wohnungsmarkt und deutet auch auf Potentiale bei der Gestaltung bodenpolitischer Steuerungsmechanismen hin. Die beispielhafte Illustration



am Berliner Wohnungsmarkt hat dazu beigetragen das bislang fehlende Problembewusstsein gegenüber dem gewollten Leerstand und einige Verständnislücken aufzuzeigen. Aus der Literatur, den Medien und Aussagen von Marktakteuren rücken meist die spekulativ geprägten Verhaltensweisen von Großinvestoren in den Fokus öffentlicher Diskussionen. Die geführten Gespräche im Rahmen des Beispiels des Berliner Wohnungsmarktes waren für ein verbessertes Verständnis hilfreich. Das verbesserte Verständnis ist Voraussetzung und Grundlage für die nächsten Forschungsschritte.

Das Forschungsthema des gewollten Leerstandes ist **für die Forschung relevant**. Die vorliegende Arbeit hat herausgefunden, dass bislang in der öffentlichen Debatte viele Erkenntnisse darüber, wie der Wohnraumbedarf definiert und kategorisiert werden kann und wie groß das Angebot sein müsste, existieren. Marktberichte gehen oftmals aber nur auf einen Teilaspekt ein (z.B. nur struktureller oder fluktuationsbedingter Leerstand oder Analyse des Wohnraumbedarfs nach bezahlbarem Wohnraum) ohne diesen in den Gesamtkontext des Wohnraumbedarfs, den Akteuren und Marktmechanismen zu setzen. Die Komplexität der unterschiedlichen bodenpolitischen Allokations- und Distributionsmechanismen und deren Verbindungen werden mit dieser einseitigen Betrachtungsweise verkannt.

Die Forschungsergebnisse hinsichtlich der **gesellschaftlichen Relevanz** des gewollten Leerstandes sind die, dass bodenpolitische Steuerungsmechanismen sich im Laufe der Zeit immer wieder an neuen Rahmenbedingungen anpassen müssen, wie beispielsweise demographische, ökonomische, ökologische oder auch rechtliche Veränderungen. Ob es sich um verändernde Kaufverhaltensmuster im Einzelhandel, um Klimawandel bedingte Veränderungen oder auch um Veränderungen im Wohnverhalten handelt, allen Bereichen ist eins gemein und zwar, dass die Beziehungen zwischen Privatpersonen und öffentlichen Akteuren im bodenpolitischen Kontext immer wieder neu verstanden und eventuell angepasst werden müssen. Der Bedarf von bezahlbarem Wohnraum in gefragten Lagen steigt seit Jahren und ist eine Herausforderung für öffentliche Akteure. Die Forschungen haben gezeigt, dass ein grundlegendes Problem darin liegt, dass unterschiedliche bodenpolitische Akteure die Vielfalt an unterschiedlichen Absichten und Bedarfe sowie die Komplexität der Wohnungsmarktstruktur unterschätzen, was auf Probleme der bodenpolitischen Mechanismen hindeutet. Die aktuellen Probleme der Wohnungssuchenden resultieren nicht nur aus einem quantifizierbaren Mangel an Wohnraum, sondern werden auch durch das Investitionsverhalten global aktiver Finanzmarktakteure, wie auch sich verändernder demographischer und Wohn-Arbeitsmuster beeinflusst, die gewollte Leerstände begünstigen. Ein weiteres Beispiel ist aber auch die soziale Gemeinschaftsbildung, die sich von der Basis räumlicher Nähe löst und zunehmend ortsungebunden erfolgt (Reutlinger; Stiehler; Lingg 2015: 59). Für große Teile der Bevölkerung wird es zunehmend möglich den Wohnort und temporär genutzte Wohnorte räumlich flexibel zu wählen, worauf mit innovativen bodenpolitischen Strategien und Akteursnetzwerken geantwortet werden muss.

Abschließend möchte ich meine zentrale Forschungsfrage aufgreifen: Ist Eigentumsrecht an nicht bewohnten Apartments in Top-Lagen schützenswert? Gewollter Leerstand wird

durch Eigentumsrecht geschützt, aber ob der gewollte Leerstand schützenswert ist, ist nicht eindeutig zu beantworten. Gewollter Leerstand bietet künftig viele Möglichkeiten bodenpolitische Strategien zu entwickeln.

---

# Literatur

## **AEMR 1948**

AEMR (1948): Artikel 25 – Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Verfügbar unter: [https://www.humanrights.ch/de/ipf/grundlagen/rechtsquellen-instrumente/aemr/artikel-25-aemr-recht-angemessenen-lebensstandard?gclid=AlaIQobChMIsLDjn8vx8gIV-PUaBRB0Q1ArGEAAAYASAAEgLSvfD\\_BwE](https://www.humanrights.ch/de/ipf/grundlagen/rechtsquellen-instrumente/aemr/artikel-25-aemr-recht-angemessenen-lebensstandard?gclid=AlaIQobChMIsLDjn8vx8gIV-PUaBRB0Q1ArGEAAAYASAAEgLSvfD_BwE) [abgerufen am 09.09.2021].

## **Bachofen 2015**

Bachofen, Blaise (2015): Der erste Naturzustand als wahrer Naturzustand. Die Tragweite einer anthropologischen Untersuchung. In: Rohbeck, Johannes; Steinbrügge, Lieselotte (Hrsg.): Jean-Jaques Rousseau: Die beiden Diskurse zur Zivilisationskritik. Aus: Höffe, Otfried (Hrsg.): Klassiker Auslegen. Band 53. Berlin: De Gruyter. S. 103-125.

## **Statistikdaten Bayern 2022**

Statistikdaten Bayern (2022): Bevölkerung München ab 1960 im 10-Jahresabstand. Bayerisches Landesamt für Statistik 2022 (Hrsg.). Verfügbar unter: <https://www.statistikdaten.bayern.de/genesis/online?operation=abruftabelleBearbeiten&levelindex=1&levelid=1656588966727&auswahl-operation=abruftabelleAuspraegungAuswaehlen&auswahlverzeichnis=ordnungsstruktur&auswahlziel=werteabruf&code=12411-002&auswahltext=&nummer=6&variable=6&name=GEMEIN&werteabruf=Werteabruf#abreadcrumb> [abgerufen am 20.06.2022].

## **BBSR 2014**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2014): Kleinräumige Wohnungsmarkttrends in Großstädten – Neue Analysemöglichkeiten für die kleinräumige Stadt und Wohnungsmarktbeobachtung. Reihe: BBSR-Analysen KOMPAKT, Nr. 09/2014. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). Bonn.

## **BBSR 2017**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2017): Lücken in der Leerstandsforschung – Wie Leerstände besser erhoben werden können. Reihe: BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 02/2017. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), Bonn.

## **BBSR 2020a**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020a): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn.

## **BBSR 2020b**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2020): Künftige Wohnungs-leerstände in Deutschland – Regionale Besonderheiten und Auswirkungen. Bonn.

## **BBSR 2020c**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2020): Leitfaden zum Umgang mit Problemimmobilien – Herausforderungen und Lösungen im Quartierskontext. Bonn.

## **BBSR 2021a**

Pätzold, Ricarda; von Bodelschwingh, Arnt; Franke, Thomas; Abstiens, Lena; Spital, Sonja (2021): Ausweitung des kommunalen Wohnungsbestandes durch Neubau und Ankauf als wohnungspolitische Strategie. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.), Bonn.

## **BBSR 2021b**

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.) (2021): Gemeinwohl 3.0 – Bausteine und Handlungsfelder für eine wohnungspolitische Einbettung der Gemeinwohldebatte sowie zur Stärkung genossenschaftlichen Wohnens. Verfügbar unter: <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/refo/wohnungswesen/2021/gemeinwohl-3-0/01-start.html> [abgerufen am 08.04.2022].

## **Belina 2017**

Belina, Bernd (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung. IN: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript Verlag. S. 31-45.

## **Benevolo 2007**

Benevolo, Leonardo (2007): Die Geschichte der Stadt. 9. Aufl. Campus Verlag.

**Berlin Strategie 3.0 2021**

Der Regierende Bürgermeister von Berlin – Senatskanzlei (Hrsg.) (2021): Berlin Strategie 3.0 – Solidarisch, nachhaltig, weltoffen. Berlin.

**Berliner Mietendeckel 2021**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.): Berliner Mietendeckel (2021). Verfügbar unter: (<https://mietendeckel.berlin.de/> [abgerufen am 13.06.2022]).

**Bernoulli 1946**

Bernoulli, Hans (1946): Die Stadt und ihr Boden. Erlenbach-Zürich: Verlag für Architektur AG.

**Betz 2021**

Betz, Johanna (2021): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls. GROEG-Arbeitspapier Nr. 3. Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) (Hrsg.). Tübingen.

**Bitomsky 2021**

Bitomsky, Stella, 2021: Aktive Bodenpolitik in der Praxis – Eine Analyse des Ulmer Modells. Bachelorarbeit. Dortmund.

**BMI 2018**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.) (2018): Gemeinsame Wohnraumoffensive von Bund, Ländern und Kommunen. Berlin.

**BMI 2020**

Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI) (Hrsg.) (2020): Kommission: „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“ (Baulandkommission). Bericht zur Zwischenbilanzkonferenz am 28. September 2020.

**BMVBS; BBR (Hrsg.) 2007**

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS); Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Grundstückswertermittlung im Stadtumbau. Verkehrswertermittlung bei Schrumpfung und Leerstand. Forschungen Heft 127. Bonn.

**Bonczek; Ernst 1978**

Bonczek, Willi; Ernst, Werner (1978): Zur Reform des städtischen Bodenrechts. Reihe: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Band 61. Hannover: Gebrüder Jänecke Verlag.

**Borchardt; Göthlich 2009**

Borchardt, Andreas; Göthlich, Stefan (2009): Erkenntnisgewinnung durch Fallstudien. IN: Albers, Sönke; Klapper, Daniel; Konradt, Udo; Walter, Achim; Wolf, Joachim (Hrsg.): Methodik der empirischen Forschung. 3. Aufl. Wiesbaden: Springer.

**BR (Hrsg.) 2021**

BR (Hrsg.) (2021): Sozialer Wohnungsbau wird immer teurer – und seltener. Verfügbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/wirtschaft/sozialer-wohnungsbau-wird-immer-teurer-und-seltener,SeHOvK0> [abgerufen am 08.04.2022].

**Braun 2007**

Braun, Rainer (2007): Leerstand ist nicht gleich Leerstand – Vergleich verschiedener Leerstandsmaße für Berlin. Empirica-Paper Nr. 152. Juli 2007.

**Brezina et al. 2008**

Brezina, Vilim; Bunse, Jan; Johannsen, Yvonne; Lins, Simon; Ross, Felix; Schulze Dieckhoff, Viola (2008): Raumplanung und Allmendegüter. Zum planerischen Umgang mit endlichen Ressourcen in gemeinschaftlicher Verfügung. IN: RaumPlanung (Hrsg.). Nr. 141, S.293-297.

**Bulwiengesa (Hrsg.) 2020**

Bulwiengesa (Hrsg.) (2020): Pandion Marktreport Wohnhochhaus 2020. München.

**BVerfG 2004**

BVerfG (2004): Urteil des Ersten Senats vom 03. März 2004. 1 BvR 2378/98 -, Rn. 1-373 Verfügbar unter: [http://www.bverfg.de/e/rs200403031\\_bvr237898.html](http://www.bverfg.de/e/rs200403031_bvr237898.html) [abgerufen am 09.09.2021].

**BVerfGE 1981**

BVerfGE (1981): BVerfG Beschluss vom 15.07.1981. 1 BvL 77/78; BVerfGE 58, 300 Nassaus-kiesung; Verfügbar unter: <https://openjur.de/u/181129.html> [abgerufen am 15.10.2022].

**Bundesvorstand 2019**

Bundesvorstand (2019): Beschluss ‚Recht auf Wohnen‘. 44. Ordentliche Bundesdelegiertenkonferenz. Bielefeld.

**Bündnis Bodenwende 2021**

Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung e.V. (DASL) (Hrsg.) (2021): Bündnis Bodenwende. Zusammenfassung und Kommentierung der Antworten der Parteien zu den Wahlprüfsteinen. Verfügbar unter: [https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/Bodenpolitische-Wahlpruefst-eine-2021\\_Antworten-der-Parteien.pdf](https://dasl.de/wp-content/uploads/2018/11/Bodenpolitische-Wahlpruefst-eine-2021_Antworten-der-Parteien.pdf) [abgerufen am 12.04.2022].

**Coase 1960**

Coase, Ronald (1960): The Problem of Social Cost. IN: The Journal of Law & Economics (Hrsg.), Vol. 3. The University of Chicago Press. S. 1-44.

**Collin de Plancy 1863**

Collin de Plancy, Jacques Albin Simon (1863): Dictionnaire Infernal. o.O.

**Davy 1996**

Davy, Benjamin (1996): Baulandsicherung: Ursache und Lösung eines raumordnungs-politischen Paradoxons. In: Zeitschrift für Verwaltung. Band 21, Nr. 2, S. 193-208.

**Davy 1999**

Davy, Benjamin (1999): Boden und Planung – Zwischen Privateigentum und Staatsintervention. In: Schmals, Klaus M. (Hrsg.): Was ist Raumplanung? Reihe: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 89. Dortmund. S. 101-121.

**Davy 2005a**

Davy, Benjamin (2005a): Bodenmarkt. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover. S. 117-125.

**Davy 2005b**

Davy, Benjamin (2005b): Grundstückswerte, Stadtbau und Bodenpolitik. In: vhw Forum Wohneigentum 2005/2. S. 67-72.

**Davy 2006**

Davy, Benjamin (2006): Innovationspotentiale für Flächenentwicklung in schrumpfenden Städten am Beispiel Magdeburg. IBA-Stadtbau 2010. Dortmund.

**Davy 2012**

Davy, Benjamin (2012): Land Policy. Ashgate.

**Davy 2018**

Davy, Benjamin (2018): Bodenmarkt/Bodenpolitik. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 267-278.

**Davy 2019**

Davy, Benjamin (2019): Bodeneigentum als soziale Funktion. Was die Auslegung des Artikel 14 GG von Leon Duguit lernen könnte. Fachtagung: Eigentum verpflichtet. 26.09.2019. Frankfurt am Main.

**Davy 2022**

Davy, Benjamin (2022): Eigentum machen – Grundstückseigentum und Nassauskiesungsbeschluss (BVerfGE 58, 300). IN: Zeitschrift für öffentliches Recht (ZöR) (Hrsg.). Nr. 77, S.513-519.

**Deschermeier et al. 2017**

Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph; Seipelt, Björn; Voigtländer, Michael (2017): Wohnungsmangel in den Städten, Leerstand auf dem Land. Reihe: IW-Kurzberichte Nr. 44. Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) (Hrsg.). Verfügbar unter: [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/342975/IW-Kurzbericht\\_44\\_2017\\_Wohnungsmangel.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2017/342975/IW-Kurzbericht_44_2017_Wohnungsmangel.pdf) [abgerufen am 08.06.2020].

**Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021)**

Die Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung 2021. Berlin.

**Diözesanrat (Hrsg.) 2019**

Diözesanrat der Katholiken der Erzdiözese München und Freising (Hrsg.) (2019): Bezahlbarer Wohnraum für alle – Leitlinien und Handlungsmöglichkeiten aus christlicher Perspektive. München.

**Duguit 1918**

Duguit, Léon (1918): The new conception of property as a social function. In: The continental legal history series. Volume eleven. The progress of continental law in the nineteenth century. Boston. S: 129-148.

**Duguit 1920**

Duguit, Leon (1920): Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon. Bordeaux.

**Eberstadt, Rudolf 2014**

Eberstadt, Rudolf (2014): Die Mietskaserne – 1917. In: Schumacher, Fritz (Hrsg.): Lesebuch für Baumeister. Reihe: Bauwelt Fundamente. Band 49. Berlin, Boston: Birkhäuser. S. 438-442.

**Egner 2014**

Egner, Björn (2014): Wohnungspolitik seit 1945. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.).

**Empirica 2021**

Empirica (Hrsg.) (2021): CBRE-empirica-Leerstandsindex 2021. Verfügbar unter: <https://www.empirica-institut.de/nc/nachrichten/details/nachricht/cbre-empirica-leerstandsindex-2021/> [abgerufen am 13.01.2022].

**Empirica 2022**

Braun, Reiner; Fuchs, Lukas (2022): Wohnungsmarktprognose 2022/23 – Regionalisierte Prognose in drei Varianten mit Ausblick bis 2035. Empirica-Paper Nr. 263. März 2022.

**Euchner 1987**

Euchner, Walter (1987): Locke (1632-1704). In: Maier, Hans; Rausch, Heinz; Denzer, Horst (Hrsg.). Klassiker des politischen Denkens. Von Locke bis Max Weber. Zweiter Band. München: C.H. Beck. S. 9-26.

**Europäische Sozialcharta 1961**

Europäische Sozialcharta (1961). Verfügbar unter: <https://www.sozialcharta.eu/europaeische-sozialcharta-9326/#18--artikel-16-%E2%80%93-das-recht-der-familie-auf-sozialen-gesetzlichen-und-wirtschaftlichen-schutz-> [abgerufen am: 09.09.2021].

**Europäische Sozialcharta 1961**

Europäische Sozialcharta revidiert (1961). Verfügbar unter (**revidiert**) (<https://www.sozialcharta.eu/europaeische-sozialcharta-revidiert-9162/#33--artikel-31-%E2%80%93-das-recht-auf-wohnung> abgerufen am: 09.09.2021].

**Focus online 2018**

Focus online (2018): Chinesen kaufen deutsche Wohnungen auf – das macht Miet-Misere noch viel schlimmer. Verfügbar unter: [https://www.focus.de/immobilien/kaufen/anfragen-von-investoren-verdoppelt-suche-nach-sicherheit-reiche-chinesen-draengen-auf-den-deutschen-wohnungsmarkt\\_id\\_8395887.html](https://www.focus.de/immobilien/kaufen/anfragen-von-investoren-verdoppelt-suche-nach-sicherheit-reiche-chinesen-draengen-auf-den-deutschen-wohnungsmarkt_id_8395887.html) [abgerufen am: 12.04.2022].

**Forrest et al. 2017**

Forrest, Ray; Koh, Sin Yee; Wissink, Bart (Hrsg.) (2017): Cities and the Super-Rich. Real Estate, Elite Practices, and Urban Political Economies. New York: Palgrave Macmillan.

**Furubotn; Pejovich 1974**

Furubotn, Eirik Grundtvig; Pejovich, Svetozar (1974): The economics of property rights. Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co.

**Gerber; Tanner 2018**

Gerber, Jean-David; Tanner, Monika Bandi (2018): The role of Alpine development regimes in the development of second homes: Preliminary lessons from Switzerland. In: Land Use Policy (Hrsg.), Nr. 77, S. 859-870.

**GMB Dortmund 2021**

Der Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Dortmund (Hrsg.) (2021): Grundstücksmarktbericht Dortmund 2021. Dortmund.

**Goldfarb 2013**

Goldfarb, Michael (2013): London's Great Exodus. In: The New York Times. 12.10.2013. Verfügbar unter: <https://www.nytimes.com/2013/10/13/opinion/sunday/londons-great-exodus.html> [abgerufen am 20.03.2022].

**Gomperz 1869**

Gomperz, Theodor (1869): John Stuart Mill's Gesammelte Werke. Erster Band: Die Freiheit. Leipzig: Fues's Verlag.

**Grundmann; Paarmann 2019**

Grundmann, Katja; Paarmann, Anna (2019): Zahnlücken im Stadtbild. In: LZ online. 01.10.2019. Verfügbar unter: <https://www.landeszeitung.de/lueneburg/26288-zahnlu-cken-im-stadtbild/> [abgerufen am 24.03.2022].

**Hart 2006**

Hart, H. L. A. (2006): Rawls über Freiheit und ihren Vorrang. In: Eine Theorie der Gerechtigkeit, Band 15, S. 107-135. Höffe, Otfried (Hrsg.).

**Hartmann; Gerber 2018**

Hartmann, Thomas; Gerber, Jean-David (2018): Land, scarcity, and property rights. IN: Instruments of Land Policy. Gerber, Jean-David; Hartmann, Thomas; Hengstermann, Andreas (Hrsg.). Routledge. London and New York. S.3-7.

**von Hayek 1944**

von Hayek, Friedrich August (1944): *The Road to Serfdom*. London and New York: Routledge.

**von Hayek 1971 [1960]**

von Hayek, Friedrich August (1971) [1960]: *Die Verfassung der Freiheit*. IN: *Wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftsrechtliche Untersuchungen*, Nr. 7. Walter Eucken Institut (Hrsg.), Tübingen: Mohr Siebeck.

**von Hayek 2003**

von Hayek, Friedrich August (2003): *Der Weg zur Knechtschaft*. München: Olzog.

**Häußermann; Siebel 1996**

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1996): *Soziologie des Wohnens. Eine Einführung in Wandel und Ausdifferenzierung des Wohnens*. Weinheim und München: Juventa Verlag.

**Heeg 2017**

Heeg, Susanne (2017): *Finanzialisierung und Responsibilisierung – Zur Vermarktlichung der Stadtentwicklung*. IN: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur*. Bielefeld: transcript Verlag S. 47-59.

**Held 2006**

Held, Susanne (2006): *Eigentum und Herrschaft bei John Locke und Immanuel Kant. Ein ideengeschichtlicher Vergleich*. Berlin: Lit Verlag.

**Hengstermann 2018**

Hengstermann, Andreas (2018): *Von der passive Bodennutzungs-planung zur aktiven Bodenpolitik. Die Wirksamkeit von bodenpolitischen Instrumenten anhand von Lebensmittel-Discountern*. Wiesbaden: Springer.

**Hengstermann; Maurer; Schindelegger 2020**

Hengstermann, A.; Maurer, A.; Schindelegger, A.; 2020: Abstract "A comparative perspective on secondary homes policies in touristic areas – Austria, Germany and Switzerland". Usti nad Labem.

**Hochhausleitbild Berlin 2019**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (Hrsg.) (2019): *Hochhausleitbild Berlin 2019*. Berlin.

**Hochhausleitbild Berlin 2020**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin (Hrsg.) (2020): *Hochhausleitbild Berlin 2020*. Berlin.

**Holm 2017**

Holm, Andrej 2017: *Enteignung ein Instrument*; IN: *der Freitag Die Wochenzeitung*, Ausgabe 24/2017. Verfügbar unter: <https://www.freitag.de/autoren/jaugstein/enteignung-ist-ein-instrument> [abgerufen am 23.08.2021].

**Hömig (Hrsg.) 2013**

Hömig (Hrsg.) (2013): *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar*. 10. Auflage. Baden-Baden Nomos.

**Human Rights Council 2017**

Human Rights Council (2017): *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*. United nations general assembly: 27.02-24.03.2017

**Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021**

Gutachterausschuss für Grundstückswerte in Berlin (Hrsg.) (2021): *Immobilienmarktbericht Berlin 2020/2021*. Berlin.

**IBB 2020**

Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2020): *IBB Wohnungsmarktbericht 2020*. Berlin.

**IBB 2021**

Investitionsbank Berlin (Hrsg.) (2021): *IBB Wohnungsmarktbericht 2021*. Berlin.

**Informationsdienst Reisen in Deutschland (Hrsg.) 1999**

Informationsdienst Reisen in Deutschland (Hrsg.) (1999): *Landkreise und kreisfreie Städte 1999*. Verfügbar unter: [http://www.deutsche-berge.de/Info\\_Landkreise.htm](http://www.deutsche-berge.de/Info_Landkreise.htm) [abgerufen am 03.01.2020].

**Janson 2021**

Janson, Matthias (2021): *Immer weniger Sozialwohnungen in Deutschland*. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/infografik/12473/immer-weniger-sozialwohnungen-in-deutschland> [abgerufen am: 20.10.2021].

**Jarass und Pieroth 2020**

Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo (2020): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 16. Auflage. München: C.H. Beck.

**Jarass und Pieroth 2006**

Jarass, Hans D.; Pieroth, Bodo (2006): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 8. Auflage. München: C.H. Beck.

**Jiang et al. 2017**

Jiang, Yanpeng; Mohabir, Nalini; Ma, Renfeng; Zhu, Pengyu (2017): Sorting through Neoliberal Variations of Ghost Cities in China. In: Land Use Policy (Hrsg.), Nr. 69, S. 445-453.

**Jungclaussen 2016**

Jungclaussen, John F. (2016): London zerstört sich selbst, In: Zeit online. Verfügbar unter: [https://www.zeit.de/2016/19/immobilienmarkt-london-globales-kapital-finanzkrise-verdraengung-mittelschicht?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F](https://www.zeit.de/2016/19/immobilienmarkt-london-globales-kapital-finanzkrise-verdraengung-mittelschicht?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.de%2F) [abgerufen am: 21.06.2016].

**von Justi 1760**

von Justi, Johann Heinrich Gottlob (1760): Die Grundfeste zu der Macht und Glückseligkeit der Staaten. Erster Band. Königsberg und Leipzig.

**Kaltenbrunner; Schnur 2014**

Kaltenbrunner, Robert; Schnur, Olaf (2014): Kommodifizierung der Quartiersentwicklung – Zur Vermarktung neuer Wohnquartiere als Lifestyle-Produkte. In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 4. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.). Basel. S. 373-282.

**KB China Immobilien 2022**

KB China Immobilien (2022): Rund um chinesische Immobilienkäufer – Was man unbedingt wissen sollte. Verfügbar unter: <https://www.kbchina-immobilien.de/immobilieninvestoren.xhtml> [abgerufen am: 12.04.2022].

**Klüber 1963**

Klüber, Franz (1963): Eigentumstheorie und Eigentumspolitik. Osnabrück: A. Fromm.

**Knoepfel et al. 2011**

Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varone, Frédéric; Veit, Sylvia (2011): Politikanalyse. 1. Aufl. Verlag Barbara Budrich.

**Kolb 2005**

Kolb, Frank (2005): Die Stadt im Altertum.

**Kulturstiftung 2021**

Kulturstiftung der deutschen Vertriebenen (Hrsg.) (2021): Sozialer Wohnungsbau in der jungen Bundesrepublik. Verfügbar unter: <https://kulturstiftung.org/beitraege/inland/sozialer-wohnungsbau-in-der-jungen-bundesrepublik> [abgerufen am: 20.10.2021].

**Lacono 2015**

Lacono, Alfonso M. (2015): Politische Utopie und hypothetischer Ursprung. Staatstheoretische und methodologische Voraussetzungen. In: Rohbeck, Johannes; Steinbrügge, Lieselotte (Hrsg.): Jean-Jaques Rousseau: Die beiden Diskurse zur Zivilisationskritik. Aus: Höffe, Otfried (Hrsg.): Klassiker Auslegen. Band 53. Berlin: De Gruyter. S. 63-82.

**Lembke 2015**

Lembke, Judith (2015): Berliner Luxus ohne Ende. Wohnungen in der Hauptstadt sind bei reichen Ausländern so beliebt wie noch nie. Wo bleibt der Berliner? In: Frankfurter Allgemeine (Hrsg.). Verfügbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/immobilien/berliner-luxusbauten-13963030-p2.html> [abgerufen am 16.12.2016].

**Lichtenberger 2002**

Lichtenberger, Elisabeth (2002): Die Stadt: von der Polis zur Metropolis. Darmstadt: Primus Verlag.

**Lindner 2008**

Lindner, Roland (2008): Immobilien-Trophäen für Superreiche. In: Frankfurter Allgemeine. 19.03.2008. Verfügbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/new-york-immobilien-trophaeen-fuer-superreiche-1512710.html> [abgerufen am 24.03.2022].

**Locke 1823 [1689]**

Locke, John (1823) [1689]: Two Treaties of government. London.

**Locke 1824**

Locke, John (1824): The works of John Locke in nine volumes. 12. Auflage. Band 4. London.

**Locke 2017 [1689]**

Locke, John (2017) [1689]: Second treatise of government.



**Ludwig 2005**

Ludwig, Bernd (2005): »Regierungen entstehen wieder auf die althergebrachte Art, nämlich durch Erfindungen und Übereinkunft der Menschen.« John Lockes Eigentumstheorie. IN: Eckl, Andreas; Ludwig, Bernd (Hrsg.) (2005): Was ist Eigentum? Philosophische Eigentumstheorien von Platon bis Habermas. München: C. H. Beck.

**Lutz 2015**

Lutz, Martin (2015): Wohnen im Hochhaus. In: Silke Tasche und Bernhard Weller (Hrsg.): Glasbau 2015. Stahlbau 84. Ernst & Sohn. S. 67-77.

**Marshall 1992**

Marshall, Thomas H. (1992): Bürgerrechte und soziale Klassen. Rieger, Elmar (Hrsg.). In: Honneth, Axel; Joas, Hans; Offe, Claus: Theorie und Gesellschaft. Band 22. Frankfurt/Ney York: CampusVerlag.

**Marx; Engels 1848**

Marx, Karl; Engels, Friedrich (1848): Das kommunistische Manifest. München: Futurus Verlag.

**Mayring 2015**

Mayring, Philipp A. E. (2015): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken. 12. Aufl. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.

**Mensching 2015**

Mensching, Günther (2015): Das Verhältnis des Zweiten Diskurses zu den Schriften. Vom Gesellschaftsvertrag und Emile. In: Rohbeck, Johannes; Steinbrügge, Lieselotte (Hrsg.): Jean-Jaques Rousseau: Die beiden Diskurse zur Zivilisationskritik. Aus: Höffe, Otfried (Hrsg.): Klassiker Auslegen. Band 53. Berlin: De Gruyter. S. 179-193.

**Meuser; Nagel 1991**

Meuser, Michael; Nagel, Ulrike (1991): Expert Inneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht: ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Garz, Detlef; Kraimer, Klaus (Hrsg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen. S. 441-471. Opladen

**Mill 2017**

[1863] Mill John Stuart (2017) [1863]: Der Utilitarismus. Birnbacher, Dieter (Hrsg.). Stuttgart: Reclam.

**Moroni; de Franco; Bellè 2020**

Moroni, Stefano; de Franco, Anita; Bellè, Beatrice Maria (2020): Unused private and public buildings: Re-discussing merely empty and truly abandoned situations, with particular reference to the case of Italy and the city of Milan. In: Journal of Urban Affairs (Hrsg.). S. 1-17.

**Möllers 2009**

Möllers, Christoph (2009): Das Grundgesetz. Geschichte und Inhalt. München: C. H. Beck.

**Müller; Zwingmann 1980**

Müller, Franz; Zwingmann, Ruth (1980): Das Hochhaus in der Bauordnung von 1887-1966 am Beispiel Berlins. In: Schadenprisma 2/80. S. 26-36.

**Müller-Rehm 1974**

Müller-Rehm, Klaus (1974): Wohnhochhäuser nach 1945. In: Berlin und seine Bauten. Teil IV. Band B: Die Wohngebäude – Mehrfamilienhäuser. Berlin: Verlag von Wilhelm Ernst & Sohn. S. 103-112.

**von Nell-Breuning 1958**

von Nell-Breuning, Oswald (1958): Ist Eigentum eine Ordnungsmacht? Referat und Schlußwort gehalten anlässlich des 7. Europäischen Gersprächs. In: Sonderdruck Gewerkschaftliche Monatshefte 8/1958. Recklinghausen. S. 452-473.

**von Nell-Breuning 1987**

von Nell-Breuning, Oswald (1987): Zur Neuordnung des Bodenrechts. Bodeneigentum – Eckstein unserer Eigentumsordnung oder Stein des Anstoßes? In: Wohnungspolitische Perspektiven, Bd. 4, Karlsruhe: INFO Verlag. S. 5-25.

**Netting 1976**

Netting, Robert (1976): What Alpine Peasants Have in Common: Observations on Communal Tenure in a Swiss Village. In: Human Ecology, Band 4, Nr. 2. Springer Verlag. S. 135-146.

**NOS (Hrsg.) 2015**

NOS (Hrsg.) (2015): Van der Laan bezorgd over rijke buitenlandse huizenkopers. Verfügbar unter: <https://nos.nl/artikel/2054769-van-der-laan-bezorgd-over-rijke-buitenlandse-huizenkopers> [abgerufen am 17.09.2019].

**ORDO 2004**

ORDO (2004) o.V.: Recht, Eigentum und Effizienz: Zu F. A. v. Hayeks Verfassung der Freiheit. In: Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft (ORDO), Heft 55. S. 127-151.

**ORF (Hrsg.) 2022**

ORF (Hrsg.) (2012): Leere Wohnungen. Land will zur Kasse bitten. Verfügbar unter: <https://salzburg.orf.at/stories/3148310/> [abgerufen am 22.03.2022].

**Osborne 2017**

Osborne, Hilary (2017): Location, location, location: how the world is tackling issue of empty homes. Wealthy property owners mothballing homes as investments for long periods is not a dilemma confined only to London. IN: The Guardian (Hrsg.). 02.08.2017. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/society/2017/aug/02/how-the-world-is-tackling-issue-of-empty-homes> [abgerufen am 27.05.2018].

**Ostrom 2015 [1990]**

Ostrom, Elinor (2015) [1990]: Governing the Commons – The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press.

**Palandt 2004**

Bassenge, Peter u.a. (Bearbeiter) (2004): Palandt Bürgerliches Gesetzbuch. 63. Auflage. München: C. H. Beck.

**Pasquale 2014**

Pasquale, Maria Florencia (2014): La funcion social de la propiedad en la obra de leon duguit: Una re-lectura desde la perspectiva historio-grafica. In: Historia Constitucional. Nr. 15, S. 93-11.

**Piketty 2014**

Piketty, Thomas (2014): Das Kapital im 21. Jahrhundert. München: Beck.

**Pitzke 2015**

Pitzke, Marc (2015): Mausoleum des Reichtums. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/432-park-avenue-in-new-york-hoehster-luxus-wolkenkratzer-der-welt-a-1010675.html> [abgerufen am 28.06.2022]

**Pitzke 2016**

Pitzke, Marc (2016): Manhattan wird zur Geisterstadt. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/luxusimmobilien-in-new-york-manhattan-wird-zur-geisterstadt-a-1070772.html> [abgerufen am 28.06.2022]

**Portella 2000**

Della Portella, Ivana (2000): Das unterirdische Rom. Katakomben, Bäder, Tempel. Köln: Könemann.

**Prantl 2019**

Prantl, Heribert (2019): Eigentum verpflichtet. Das unerfüllte Grundgesetz. Süddeutsche Zeitung Edition (Hrsg.).

**Proudhon 1896 [1840]**

Proudhon, Pierre-Joseph (1896) [1840]: Was ist das Eigentum? Berlin: Verlag von B. Zad.

**Proudhon 2020 [1866]**

Proudhon, Pierre-Joseph (2010) [1866]: Theorie des Eigentums. 1. Auflage. Kiel: Gauke Verl. für Sozialökonomie.

**Rausch 1987**

Rausch, Heinz (1987): J. St. Mill (1806-1873). In: Maier, Hans; Rausch, Heinz; Denzer, Horst (Hrsg.). Klassiker des politischen Denkens. Von Locke bis Max Weber. Zweiter Band. München: C. H. Beck. S. 199-218.

**Remshardt 2021**

Remshardt, Petra (2021): Die wichtigsten Fragen zur Bundestagswahl. In: der Reporter (Hrsg.). 20.09.2021. Verfügbar unter: <https://www.der-reporter.de/neustadt/neustadt-in-holstein/artikel/die-wichtigsten-fragen-zur-bundestagswahl-7> [abgerufen am 28.06.2022]

**Rerum Novarum 1891**

Rerum Novarum (von Papst Leo XIII.) 1891: IN: Österreichische Kommission Iustitia et Pax Dokumentationsarchiv zur Katholischen Soziallehre (DAKS). Verfügbar unter: <https://www.iupax.at/dl/OmnLJmoJnnmJqx4KJKJmMJMLMm/1891-leo-xiii-rerum-novarum.pdf> [abgerufen am 12.04.2022].

**Reutlinger; Stiehler; Lingg 2015**

Reutlinger, Christian; Stiehler, Steve; Lingg, Eva (2015): Nachbarschaft im heutigen Kontext. In: Sozialraumforschung und Sozialraumarbeit, Band 10, S. 59-80. Springer Verlag.

**Rittstieg 1984**

Rittstieg, Helmut (1984): »Art. 14/15«. In: Wassermann, Rudolf (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Band 1, Art. 1-20. Neuwied und Darmstadt: Luchterhand.

**Robson 2014**

Robson, Alex (2014): The legacy of Ronald Coase – Commercial implications and policy consequences. In: Policy. Band 30, Nr. 1. S. 23-30.

**Rodenstein (Hrsg.) 2000**

Rodenstein, Marianne (2000): Hochhäuser in Deutschland – Zukunft oder Ruin der Städte? Stuttgart, Berlin und Köln: Kohlhammer Verlag.

**Rhonheimer 2021**

Rhonheimer, Martin (2021): Warum Eigentum sozial ist. Das Recht auf Privateigentum ist kein „zweitrangiges“ Naturrecht. In: Herder Korrespondenz (7). S. 45–49.

**Rothe (Hrsg.) 1973**

Rothe, Wolfgang (Hrsg.) (1973): Deutsche Großstadtyrik vom Naturalismus bis zur Gegenwart. Stuttgart: Reclam.

**Rousseau 2011 [1762]**

Rousseau, Jean-Jacques (2011) [1762]: Der Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts. Roepke, Fritz (Hrsg.). Leipzig.

**Rousseau 2012 [1755]**

Rousseau, Jean-Jacques (2012) [1755]: Abhandlung über den Ursprung und die Grundlagen der Ungleichheit unter den Menschen. Rippel, Philipp (Hrsg.). Stuttgart: Reclam.

**Rousseau 2012 [1861]**

Rousseau, Jean-Jacques (2012) [1861]: Projet de constitution pour la Corse.

**Schindecker 2014**

Schindecker, Erika (2014): Die neue Zweckentfremdungssatzung zum 1. Januar 2009. Verfügbar unter: <https://www.baugenehmigung-muenchen.info/publikationen/die-neue-zweckentfremdungssatzung-zum-1-januar-2009.html> [23.04.2021].

**Schinz 1974**

Schinz, Alfred (1974): Das mehrgeschossige Mietshaus von 1896-1945. In: Berlin und seine Bauten. Teil IV. Band B: Die Wohngebäude – Mehrfamilienhäuser. Berlin: Verlag von Wilhelm Ernst & Sohn. S. 1-38.

**Schmidt-Eichstädt 2003**

Schmidt-Eichstädt, Gerd (2003): Stadtumbau: Neue Aufgabe – Alte Instrumente? In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 10/11. S. 695-707.

**Schneider 2021**

Schneider, Reto U. (2021): Warum kann man Land besitzen? Es war doch schon immer da. 29.10.2021. In Neue Zürcher Zeitung (Hrsg.). Verfügbar unter: [https://www.nzz.ch/folio/die-wahrheit-ueber-grund-und-boden-ld.1651681?utm\\_source=pocket-newtab-global-de-DE](https://www.nzz.ch/folio/die-wahrheit-ueber-grund-und-boden-ld.1651681?utm_source=pocket-newtab-global-de-DE) [abgerufen am 03.11.2021].

**Schönig 2017**

Schönig, Barbara (2017): Sechs Thesen. Zur wieder mal >neuen< Wohnungsfrage – Plädoyer für ein interdisziplinäres Gespräch. IN: Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: transcript Verlag. S. 11-26.

**Schrödter (Hrsg.) 1992**

Schrödter, Hans (Hrsg.) (1992): BauGB. Kommentar. 5. Auflage. München: Franz Vahlen GmbH.

**Senatsverwaltung Berlin 2020**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin (Hrsg.) (2020): Zweckentfremdungsverbot von Wohnraum. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung\\_wohnraum/](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung_wohnraum/) [abgerufen am 04.11.2020].

**Senatsverwaltung Berlin 2021**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen Berlin (Hrsg.) (2021): Änderungen des Zweckentfremdungsverbot. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv\\_volltext.shtml?arch\\_2111/nachricht7227.html](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/aktuell/pressebox/archiv_volltext.shtml?arch_2111/nachricht7227.html) [abgerufen am 30.05.2022].

**Smith 2005 [1789]**

Smith, Adam (2005) [1789]: Wohlstand der Nationen. 11. Auflage. München: Deutscher Taschenbuch Verlag.

### **Spannowsky; Uechtritz 2009**

Spannowsky, Willy; Uechtritz, Michael (Hrsg.) (2009): Baugesetzbuch Kommentar. München: Verlag C. H. Beck.

### **Stadt Dortmund 2018**

Stadt Dortmund – Amt für Wohnen und Stadterneuerung (Hrsg.) (2018): Wohnungsmarktbericht 2018. Dortmund.

### **Statista 2010**

Statista (2010): Bevölkerungswachstum in Deutschlands Großstädten im Zeitraum von 1999 bis 2008. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/160101/umfrage/bevoelkerungswachstum-in-deutschlands-grossstaedten/> [abgerufen am 15.01.2022].

### **Statista 2012**

Statista (2012): Vergleich der Eigentums- und Leerstandsquoten von Wohnimmobilien in ausgewählten Städten Deutschlands im Jahr 2012. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/260129/umfrage/eigentums-und-leerstandsquote-von-wohnimmobilien-in-deutschen-staedten/> [abgerufen am 07.04.2022].

### **Statista 2018**

Statista (2018): Eigentümerquote in Deutschland im Zeitraum von 1998 bis 2018 nach Bundesländern. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/155713/umfrage/anteil-der-buerger-mit-wohneigentum-nach-bundesland> [abgerufen am 07.04.2022].

### **Statista 2021**

Statista (2021): Einwohnerentwicklung Berlin auf Bezirksebene 2020-2021. Verfügbar unter: <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/kommunalstatistik/einwohnerbestand-berlin> [abgerufen am 10.02.2022].

### **Statista 2022**

Statista (2022): Einwohnerzahl in Berlin von 1960 bis 2021. Verfügbar unter: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/154880/umfrage/entwicklung-der-bevoelkerung-von-berlin-seit-1961/> [abgerufen am 20.06.2022].

### **Statistischer Bericht Berlin 2019**

Amt für Statistik Berlin-Brandenburg (Hrsg.): Statistischer Bericht (2019) – Haushalte, Familien und Lebensformen. Berlin.

### **StEP Wohnen 2030**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): StEP Wohnen 2030. Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030. Verfügbar unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/de/wohnen/kernaussagen.shtml> [abgerufen am 23.04.2022].

### **Stewart 2015**

Stewart, Philip (2015): Der zweite Naturzustand des „goldenen Zeitalters“. In: Rohbeck, Johannes; Steinbrügge, Lieselotte (Hrsg.): Jean-Jaques Rousseau: Die beiden Diskurse zur Zivilisationskritik. Aus: Höffe, Otfried (Hrsg.): Klassiker Auslegen. Band 53. Berlin: De Gruyter. S. 127-140.

### **Taz (Hrsg.) 2021a**

Taz (Hrsg.) (2021): Weniger Sozialwohnungen. Verfügbar unter: <https://taz.de/Bezahlbare-Mieten-in-Deutschland!/5783889/> [abgerufen am 20.10.2021].

### **Taz (Hrsg.) 2021b**

Taz (Hrsg.) (2021b): Wer schließt das Scheunentor? Verfügbar unter: <https://taz.de/Umwandlungswelle-in-Berlin!/5781395/> [abgerufen am 23.11.2021].

### **The Guardian (Hrsg.) 2017**

The Guardian (Hrsg.) (2017): Huge number of empty homes near Grenfell 'simply unacceptable'. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/aug/02/revelations-about-empty-homes-in-grenfell-area-simply-unacceptable> [abgerufen am 02.08.2017].

### **Tobler 2021**

Tobler, Lukas (2021): Zwischennutzungen brennen nicht. In: Fabrikzeitung (Hrsg.). 03.09.2021. Verfügbar unter: <https://www.fabrikzeitung.ch/zwischenutzungen-brennen-nicht/#> [abgerufen am 16.03.2022].

### **Toynbee 2017**

Toynbee, Polly (2017): We could end the buy-to-leave scandal – if the political will was there. In: The Guardian (Hrsg.). 03.08.2017. Foto: In Knightsbridge so many mothballed houses sit there as gold bullion in the bank, not homes for anyone. Photograph: Levene, David. Verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/aug/03/buy-to-leave-housing-investment-policy> [abgerufen am 10.05.2019].

**Trautvetter 2020**

Trautvetter, Christoph (2020). Wem gehört die Stadt? Analyse der Eigentümergruppen und ihrer Geschäftspraktiken auf dem Berliner Immobilienmarkt. Projekt RLS-Cities. Rosa-Luxemburg-Stiftung (Hrsg.). Berlin.

**UN-Sozialpakt 1966**

UN-Sozialpakt (1966): Verfügbar unter: <https://www.sozialpakt.info/angemessener-lebensstandard-3260/> [abgerufen am 09.09.2021].

**Van der Walt 2012**

van der Walt, AJ (2012): Property and Constitution. Pretoria: LawPress (PULP).

**Wendt 2009**

Wendt (2009): Art. 14 GG. In: Sachs (Hrsg.): GG Grundgesetz Kommentar. 5. Aufl. München: C. H. Beck.

**Werling 2020**

Werling, Ullrich (2020): Zum Berliner Mietendeckel. In: GuG 2/2020. S. 95-96.

**Wilhelm 2007**

Wilhelm, Jan (2007): Sachenrecht. 3. Auflage. Berlin: De Gruyter.

**Wilhelm 2021**

Wilhelm, Jan (2021): Sachenrecht. 7. Auflage. Berlin: De Gruyter.

**Wischermann 1997**

Wischermann, Clemens (1997): Mythen, Macht und Mängel: Der deutsche Wohnungsmangel im Urbanisierungsprozess. In: Raulecke, Jürgen (Hrsg.), Geschichte des Wohnens – 1800-1918 Das bürgerliche Zeitalter, Band 3. Stuttgart: Deutsche Verlag-Anstalt. S. 333-502.

**Wohnatlas Berlin 2020a**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Wohnatlas Berlin (2020) – Karten: Einwohnerentwicklung 2015 bis 2020. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/10\\_WA\\_Einwohnerentwicklung\\_2015\\_2020.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/10_WA_Einwohnerentwicklung_2015_2020.pdf) [abgerufen am 05.01.2022].

**Wohnatlas Berlin 2020a**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Wohnatlas Berlin (2020) – Karten: Einwohnerentwicklung 2015 bis 2020. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/10\\_WA\\_Einwohnerentwicklung\\_2015\\_2020.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/10_WA_Einwohnerentwicklung_2015_2020.pdf) [abgerufen am 05.01.2022].

**Wohnatlas Berlin 2020b**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Wohnatlas Berlin (2020) – Karten: Wohnungsverkäufe in Berlin 2015 bis 2020. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/05\\_WA\\_Wohnungsverkaeufe\\_2015\\_2020.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/05_WA_Wohnungsverkaeufe_2015_2020.pdf) [abgerufen am 05.01.2022].

**Wohnatlas Berlin 2020c**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Wohnatlas Berlin (2020) – Karten: Umgewandelte Wohnungen in Berlin 2015 bis 2020. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/03\\_WA\\_Umwandlungen\\_2015\\_2020.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/03_WA_Umwandlungen_2015_2020.pdf) [abgerufen am 05.01.2022].

**Wohnatlas Berlin 2020d**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen (Hrsg.): Wohnatlas Berlin (2020) – Karten: Anteil städtischer Wohnungsbau-gesellschaften am Wohnungsbestand in Berlin 2020. Verfügbar unter: [https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/09\\_WA\\_Staedtische\\_Wohnungsbes-taende\\_2020.pdf](https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnatlas/download/09_WA_Staedtische_Wohnungsbes-taende_2020.pdf) [abgerufen am 05.01.2022].

**Wohnlagenkarte Berlin 2021**

Mietspiegel Berlin 2021: Wohnlagenkarte. Verfügbar unter: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/mietspiegel/de/wohnlagenkarte.shtml> [abgerufen am 16.11.2021].

**Wohnraumbedarfsbericht 2019**

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.): Wohnraumbedarfsbericht (2019). Berlin.

**Wolf 2006**

Wolf, Manfred (2006): Sachenrecht. 22. Auflage. München: C.H. Beck.

**Yan 2009**

Yan, Andrew (2009): Ownership, Occupancy, and Rentals: An Indicative Sample Study of Condominiums in Downtown Vancouver. BTAworks (Hrsg.).

**Yin 2003**

Yin, Robert (2003): Case study Research. Design and Methods. 3. Auflage. Thousand Oaks: SAGE Publications.

**Yin 2012**

Yin, Robert (2012): Applications of a Case Study Research. 3. Auflage. Thousand Oaks: SAGE Publications.

## **PhD Series InPlanning**

© Astrid Maurer, 2023

*Design*

In Ontwerp, Assen

*Digital access*

InPlanning Technical Team

// IN / **PhD Series InPlanning**  
PLAN / Published by InPlanning  
/ NING Groningen, The Netherlands  
  
info@inplanning.eu  
www.inplanning.eu

The InPlanning PhD Series supports the publication and distribution of PhD theses produced within Schools of Planning. The InPlanning PhD Series is part of the InPlanning portfolio of books, journals, posters, videos, documentaries and other information carriers. The InPlanning PhD Series is available at [www.inplanning.eu](http://www.inplanning.eu).

This work is intellectual property and subject to copyright. All rights reserved, whether the whole or part of the material is concerned. Duplication of this publication or parts thereof is permitted only under the provisions of the 'Auteurswet' (Copyright Law) of the 23th of September 1912, in its current version, and permission for use must always be obtained from InPlanning. Violations are liable to prosecution under Dutch Law.





# Bodenpolitik und gewollter Leerstand

In the public perception, volitional vacancy is not yet sufficiently understood as a land policy problem. In the high-price segment of private residential property, volitional vacancy is closely linked to questioning the outcome of people amassing apartments in prime locations without spending much time there. It is after all their own private decision how they invest their money and what they do with their private property. In order to broaden the spectrum of future and innovative development potentials, a continuous and in-depth examination of developments relevant to the land market is required. This is precisely where this exploratory work comes in, helping to better understand a phenomenon that has been little studied to date – volitional vacancy. Volitional vacancy can have advantages and disadvantages for both the beneficiaries and those affected. The root of the land policy problem is not the phenomenon itself, but rather the interaction between the various actors involved in land policy. One group of actors, the owners, have unique and previously overlooked characteristics that contribute to the problem. As property owners, they value their freedom and the ability to make decisions regarding their land, yet they also have a responsibility to consider the greater good of the community. If landowners of residential properties leave their property unused or underused, they contribute to housing scarcity and potentially increase tension on the housing markets. Such volitional vacant properties can be observed on many scales, from within individual cities to regions of entire countries. The central research question of this paper is: Is ownership of unoccupied housing in prime locations worth protecting? In summary, the answer is that intentional vacancy is protected under real estate law, but whether intentional vacancy in the wake of large-scale speculative investment projects is worth protecting is more controversial.



**Dr. Astrid Maurer**

Astrid Maurer teaches and conducts research on land policy and valuation at the TU Dortmund University in the Faculty of Spatial Planning. Previously, the human geographer worked for several years in a private real estate appraisal office, where her work focused not only on research for and the preparation of appraisals, but also on market and location analyses. Since 2021 she has been an IHK-certified appraiser. 2022 she received her doctorate on intentional vacancy.