

Niklas Dummer\*

## Mill and the City\*\*

John Stuart Mills Eigentumstheorie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Wohnungsfrage

John Stuart Mill betrachtete die Privateigentumsordnung im England des 19. Jahrhunderts als verheerend, aber reformierbar. Er argumentierte, dass sich die exklusive Aneignung von Grund und Boden nicht auf die gleiche Weise rechtfertigen lasse, wie Eigentum an reproduzierbaren Gütern und knüpfte seine Legitimität daher an die Nutzung im Sinne des Allgemeinwohls. In diesem Artikel zeige ich, dass Mills Argumente und Reformvorschläge mit Blick auf die gegenwärtigen Verwerfungen am Wohnungsmarkt bis heute instruktiv und relevant sind.

Schlagwörter: John Stuart Mill, Eigentumstheorie, Wohnungsfrage, Vermögensungleichheit, Recht auf Wohnen

## Mill and the City – John Stuart Mills Property Theory with Some of Their Applications to the Housing Question

John Stuart Mill considered the private property system in 19th century England to be disastrous but reformable. He argued that the exclusive appropriation of land could not be justified in the same way as ownership of reproducible goods and therefore linked its legitimacy to its use for the common good. His arguments and reform proposals are still instructive and relevant today with regard to the current problems on the housing market.

Keywords: John Stuart Mill, Property Theory, Housing Issue, Wealth Inequality, Right to Housing

### 1. Einleitung

Das Privateigentum an Boden und Immobilien prägt Städte auf entscheidende Weise. Wer dort über Grund und Boden verfügt, besitzt nicht nur Eigentum, sondern die Macht, Raum und Bevölkerung zu organisieren, indem er oder sie mitbestimmt, was wann, wo und für wen gebaut wird (vgl. Cohen 1927: 13f.). Deswegen bezeichnet die Historikerin Alexa Yates Privateigentum in materieller, politischer und ökonomischer Hinsicht als Grundlage moderner Städte (vgl. Yates

---

\* Niklas Dummer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Philosophie und Politikwissenschaft der TU Dortmund, Emil-Figge-Straße 50, D-44227 Dortmund, Tel.: +49-(0)231-755-2886, E-Mail: niklas.dummer@tu-dortmund.de, Forschungsschwerpunkte: Theorien der Würde, Eigentumstheorien, Gerechtigkeitstheorien, Philosophie der Stadt.

\*\* Beitrag eingereicht am 05.02.2023; nach doppelt verdecktem Gutachterverfahren überarbeitete Fassung angenommen am 15.08.2023.

2020: 3). Die »eigentumspolitische Rahmung des Boden- und Immobilienmarkts« (Angebauer/Habermann 2021: 310), also die Gebrauchs- und Verwertungsmöglichkeiten, die der Gesetzgeber Eigentümer:innen zugesteht, haben große Auswirkungen auf die Versorgungs- und die Preislage. In Deutschland sind seit den 1990er Jahren die Handlungsspielräume von Grundeigentümer:innen stetig ausgeweitet worden (vgl. ebd.). Mit ursächlich für diese Entwicklung ist die Vorstellung, Immobilien und der darunterliegende Boden seien Waren wie jede andere: Sie können als Privateigentum von Einzelpersonen oder Unternehmen auf Märkten gehandelt und über sie kann im Rahmen der gesetzlichen Schranken frei verfügt werden. Obwohl Wohnungs- und Bodenmärkte historisch junge Institutionen sind, erscheint diese Vorstellung heute so selbstverständlich, dass wir uns kaum eine Art der Verteilung von Bauland und Wohnraum ausmalen können, die nicht über den Transfer von Eigentumsrechten innerhalb von Märkten erfolgt (vgl. Yates 2020: 30–45; Pistor 2020: 72–83). Gerechtfertigt wird diese Vorstellung mit dem Argument, dass Konkurrenz und die wirtschaftlichen Anreize des Privateigentums die effizienteste Nutzung des Eigentums gewährleisten und es somit ein soziales Gut darstelle (vgl. Demsetz 1967).

In Anbetracht der steigenden Zahl von Obdach- und Wohnungslosen, von Menschen, die in überbelegtem Wohnraum leben und einen Großteil ihres Einkommens für die Miete aufwenden müssen, in Anbetracht von Segregation und Verdrängung immer weiterer Schichten aus den städtischen Zentren werden zunehmend Zweifel an dieser Grundlage laut. Diese hat der Rechtsphilosoph Christopher Essert jüngst auf den Punkt gebracht: »[H]ow can it be ok for some of us to have homes while others do not? Any successful account of the nature and justification of an institution of property needs to be able to answer this question« (Essert 2022: 487). Diese Zweifel scheinen umso berechtigter in Anbetracht der Tatsache, dass Immobilienbesitz ein zentraler Ungleichheitstreiber ist (vgl. Aalbers/Christophers 2020: 49). Laut dem Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung lassen sich 70 Prozent des ungleich verteilten Vermögens auf Immobilienbesitz zurückführen (vgl. Armuts- und Reichtumsbericht 2021: 83; Holm 2021: 18). Der Ökonom Dirk Löhr spricht in diesem Kontext von einer Umverteilung von unten nach oben (vgl. Löhr 2018: 3). Der Stadtsoziologe Tom Slater erkennt einen Trend hin zu einer »rentier form of capitalism: a parasitic economy characterized by the market escalation of *extracted unearned income*. Rentiers make staggering fortunes simply from ownership of assets or resources that all of us need« (Slater 2021: 68).

Lässt es sich also rechtfertigen, dass Einzelpersonen oder Unternehmen städtische Grundstücke besitzen und von deren Wertsteigerungen profitieren, während manche Menschen völlig ohne und andere ohne adäquaten Wohnraum leben müssen, und falls ja, unter welchen Bedingungen? Diese Frage möchte ich in diesem Artikel mithilfe von John Stuart Mills Betrachtungen zum Eigentum an Grund und Boden beleuchten. Mit Mill argumentiere ich, dass Privateigentum an Grund und Boden durchaus normativ zu rechtfertigen ist, dies aber an strikte Bedingungen geknüpft ist: Es muss im Sinne des Allgemeinwohls verwaltet werden. Geschieht dies nicht, müssen dem Staat starke Eingriffsrechte zukommen. Zudem

muss der Teil des Bodenwertzuwachses, der nicht auf eigener Leistung beruht, steuerlich abgeschöpft werden, um die Tendenz des Privateigentums abzuschwächen, Ungleichheit zu befördern. Wird diesen Bedingungen nicht entsprochen, so ist Boden im Privatbesitz nach Mill illegitim.

Mein Interesse an Mills Eigentumstheorie ist kein bloß historisches. Vielmehr geht es darum, die Anwendbarkeit und Aktualität von Mills Diskussion, die vor allem auf landwirtschaftlich genutzten Boden abzielt, anhand der Probleme in modernen Städten zu belegen. Hierfür rekonstruiere ich im zweiten Abschnitt Mills grundsätzliche Rechtfertigung von Privateigentum als Anreiz, Arbeit zu investieren. Im Anschluss daran zeige ich, warum Mill Land als einen Sonderfall erachtet, für den diese Rechtfertigung nur sehr bedingt gilt (Abschnitt 3), und welche Bedingungen für das exklusive Eigentum an Land Mill daraus ableitet (Abschnitt 4). Im fünften Abschnitt stelle ich einige von Mills politischen Reformvorschlägen vor, um schließlich zu argumentieren, dass seine Überlegungen eine geeignete Grundlage für die Betrachtung der gegenwärtigen Wohnungskrise liefern (Abschnitt 6).

Eine Auseinandersetzung mit Mills Argumentation ist dabei aus mindestens zwei Gründen bis in die heutige Zeit hinein spannend: Erstens dominieren utilitaristisch geprägte Eigentumsrechtfertigungen den öffentlichen Diskurs und stellen insbesondere in der Wirtschafts- und Rechtstheorie das Maß der Dinge dar (vgl. Alexander/Peñalver 2013: xi-xii, 11f.; Weiss 2019: 256; Löhr 2013: 28). Diese Disziplinen wiederum üben einen besonders großen Einfluss auf die Entwicklung der Gesellschaft aus. Hier scheint Mills Theorie eine praktikable und potenziell anschlussfähige konsequentialistische Erwiderung gegen die liberale Konzeption des Eigentums zu liefern (*full ownership*), nach der Eigentümer:innen ein nahezu absolutes Recht auf Besitz, Nutzung, Verwaltung, Veräußerung, Übertragung und Einkommen zukommt (vgl. Christman 1994: 5, 15).

Während unsere Gegenwart lange durch eine gewisse »Eigentumsvergessenheit« (Wesche 2014: 444) gekennzeichnet war, schrieb Mill zweitens in einer Zeit, als die Frage um die Rechtfertigung und den Umfang von privaten Eigentumsrechten an Land zumindest in intellektuellen Kreisen viel diskutiert war. Spätestens seit dem 17. Jahrhundert entspannte sich in England eine rege Debatte über die Legitimität dieser Institution, die bis zu Mills Zeit im 19. Jahrhundert anhielt (vgl. Persky 2016: 99–102). An diesen reichhaltigen Fundus an radikalen wie konservativen Argumenten knüpft Mill konstruktiv an (vgl. Persky 2016: 103). Er nimmt dabei eine vermittelnde Position zwischen der Eigentumskritik der Sozialist:innen und Kommunist:innen einerseits und den Verteidiger:innen eines umfassenden Privateigentumsbegriffs andererseits ein.

## 2. Mills Rechtfertigung des Privateigentums

Mill betrachtet Privateigentum als Produkt des Rechts, das stetigem Wandel unterworfen ist (vgl. Mill 1965a [1848]: 200f.; Mill 1967c [1879]: 749f.). Entsprechend war er überzeugt, im Rahmen der Privateigentumsordnung seien große

gesellschaftliche Fortschritte möglich, vorausgesetzt, sie würde umfassend reformiert (vgl. Mill 1967a [1871]: 690; McCabe 2021: 44; Hollander 2015: 135f.).<sup>1</sup> Es ging Mill explizit nicht darum, diese Ordnung vollständig zu verwerfen, wie das viele seiner Zeitgenoss:innen forderten (vgl. Pies 2022: 15). Stattdessen wollte er ihr progressives gesellschaftliches Potenzial entfalten (vgl. McCabe 2021: 51). Deswegen untersucht er in den *Principles* das »régime of individual property, not as it is, but as it might be made« (Mill 1965a: 207). Mill glaubt, das Privateigentum sei als Prinzip in seiner idealen Form in keinem Land ausreichend zur Anwendung gekommen und damit auch nicht auf seine Leistungsfähigkeit hin für mehr Gerechtigkeit und Gemeinwohl zu sorgen, überprüfbar gewesen (vgl. ebd.).

Die unterschiedlichen Eigentumsordnungen, die er unvoreingenommen diskutiert, nämlich Kommunismus (vgl. ebd.: 203–209), Sozialismus (vgl. ebd.: 210–214) und die kapitalistische Privateigentumsordnung (vgl. ebd.: 215–234), bewertet er jeweils anhand ihrer Zweckmäßigkeit. Das entscheidende Kriterium für ihre Qualität lautet, welche dieser Ordnungen in ihrer idealen Ausprägung vereinbar ist mit »the greatest amount of human liberty and spontaneity« (ebd.: 207), was den Kriterien aus *On Liberty* entspricht (vgl. Mill 1977 [1859]: 260–275). Wirtschaftliche Effizienzkriterien sind für ihn nur ein Kriterium unter vielen und keineswegs allein ausschlaggebend, betont Mill doch ebenso die Auswirkungen auf den nationalen Charakter, die soziale Gerechtigkeit und die gesellschaftliche Ordnung als Ganzes (vgl. Mill 1965a: 230–232; De Mattos 2020: 57).

Eine große Kluft sieht Mill zwischen dem, was seinerzeit innerhalb der Gesellschaft faktisch als Privateigentum gilt und dem, was sich auf Grundlage der Prinzipien, auf denen das Privateigentum beruht, tatsächlich als solches rechtfertigen lässt. Unter idealen Bedingungen kann das Privateigentum die langfristigen Interessen der Menschen zwar befördern (vgl. Ryan 1984: 155). Die Verfassung der Privateigentumsordnung seinerzeit betrachtet Mill aber als verheerend. Innerhalb dieser Ordnung gebe es für die meisten Menschen weder freie Berufswahl noch eine freie Wahl des Wohnsitzes: »The restraints of Communism would be freedom in comparison with the present condition of the majority of the human race« (Mill 1965a: 209). Mill kritisiert dabei nicht nur ungleiche Vermögensverhältnisse, sondern zeigt auf, dass Nicht-Eigentümer:innen keine freiheitliche Existenz innerhalb der existierenden Wirtschaftsordnung möglich ist. Hiermit greift er die frühliberale Behauptung an, wonach Ungleichheiten zu vernachlässigen seien aufgrund der Verbesserung des Lebensstandards aller.<sup>2</sup>

Mill ist überzeugt, die gesellschaftlich schädlichen Konsequenzen, die die Kommunist:innen und Sozialist:innen dem Privateigentum zuschreiben – und die er für seine Gegenwart ebenfalls klar benennt, u. a. eine zunehmende Chancenungleichheit und Vermögenskonzentration –, seien nur Folgen der konkreten Ausge-

1 Das gilt auch in Bezug den Boden, wie Samuel Hollander mit Blick auf Mills *Chapters on Socialism* festhält: »Mill leaves the distinct impression that his preference is the retention of private property in land provided there is assurance against the distributional consequences currently flowing from it« (Hollander 2015: 264).

2 Ich danke einem/einer anonymen Gutachter:in für diesen Hinweis.

staltung der Privateigentumsordnung und keine notwendigen Folgen dieser Institution an sich.<sup>3</sup> Hätten Gesetzgeber die gleiche Mühe darauf verwandt, diese Ungleichheiten abzumildern, statt sie zu befördern, ließe sich die Verbindung des Privateigentums mit den »physical and social evils« auflösen (vgl. ebd.: 208). Mill unterstellt den Gesetzgebern dabei niedere Motive: »[T]hey have purposely fostered inequalities, and prevented all from starting fair in the race« (ebd.: 207).<sup>4</sup>

In seiner Diskussion des legitimen Eigentums unterscheidet er bewegliche Güter und Güter, die das Ergebnis von Arbeit sind, einerseits, und unbewegliche Güter wie Land und natürliche Rohstoffe, die niemand produziert habe, andererseits (vgl. Mill 1965a: 215, 231f.). Das Verfügungsrecht über die erste Kategorie von Gütern soll möglichst absolut sein (vgl. ebd.: 215). Ob und inwieweit es ein exklusives Verfügungsrecht über die Zweite geben soll, macht Mill von der Erfüllung bestimmter Bedingungen abhängig, die im nächsten Abschnitt erläutert werden. Grundsätzlich gilt, dass sich exklusives Eigentum an Land nur rechtfertigen lässt, wenn der oder die Eigentümer:in nachweist, »to be productive of positive good« (ebd.: 231f.) – und zwar im Sinne der Gesellschaft. Mill koppelt die Legitimität des Eigentums also an die Erfüllung einer sozialen Funktion und misst es damit, im Sinne einer immanenten Kritik, an seinen normativen Voraussetzungen. Damit nimmt er die soziale Funktion des Eigentums auf konsequentialistisch-empirischer Ebene sehr viel ernster als viele seiner frühliberalen Vorgänger.

Legitime Eigentumsrechte an Gütern lassen sich laut Mill grundsätzlich auf drei Arten erwerben: durch Produktion, Schenkung und faire Übereinkunft (vgl. ebd.: 215f.). Lediglich die Produktion ist aber in der Lage, ein ursprüngliches Eigentumsrecht zu begründen (vgl. ebd.: 215). Schenkung und faire Übereinkunft sind bloß abgeleiteter Natur (vgl. Nathanson 2005: 11). Mit der Kopplung von legitimem Eigentum an eine Arbeitsleistung argumentiert Mill, Eigentum sei kein Selbstzweck, sondern ein Mittel, mit dem ein bestimmter Zweck verfolgt wird, nämlich die Vermehrung des Allgemeinwohls (vgl. Mill 1965a: 232; Hollander 2015: 262). Im Zusammenhang mit nichtreproduzierbaren Gütern wie dem Boden sei es das Ziel, den Zustand der breiten Masse des Volkes zu verbessern (vgl. Mill 1967a: 694). Erfüllt Eigentum an unbeweglichen Gütern diesen Zweck nicht, geht ihm die Rechtfertigung ab und die Eigentumsordnung sollte reformiert werden (vgl. Mill 1965a: 229). Gleiches gilt, wenn sich die Umstände ändern (vgl. Nathanson 2005: 11). Dieser Vorbehalt rührt aus der grundsätzlichen utilitaristischen Rechtfertigung von Eigentumsrechten her, die stark kontextabhängig ist und bei einer Veränderung der Umstände zu einem neuen Ergebnis kommen

3 Er glaubt, dass sich die Tendenz zur Ungleichheit zwar natürlicherweise aus dem Privateigentum ergibt, aber sie durch gesetzliche Regelungen eingedämmt oder eben ausgeweitet werden kann, ohne dabei gleich das System des Privateigentums als Ganzes abzuschaffen. Vollkommen gleiche Startbedingungen dagegen sieht er nicht als realistisch an (vgl. Mill 1965a: 207f.).

4 Oder, wie er an anderer Stelle schreibt: »Our laws relating to land are the remains of a system which, as history tells us, was designed to prop up a ruling class. They were made for the purpose of keeping together the largest possible possessions in the families which owned the land, and by means of it governed the country« (Mill: 1967a: 689).

kann (vgl. ebd. 11f.). Eine Eigentumsordnung kann nicht nur hinfällig werden, wenn eine effizientere Nutzungsform möglich ist, sondern auch an und für sich verwerflich sein. Mit Blick auf die große Armut in Irland konstatiert Mill beispielsweise: »When landed property has placed itself upon this footing it ceases to be defensible, and the time has come for making some new arrangement of the matter« (Mill 1965a: 232).

Eigentum dient für Mill als ›social device‹ (vgl. Nathanson 2005: 11f.). Es stellt keine Institution des Naturrechts dar, wie dies in der Tradition John Lockes angenommen wird. Stattdessen ist es nur insofern gerechtfertigt, als es dem Einzelnen die Ergebnisse seiner Arbeit und Enthaltksamkeit garantiert und so Anreize zur Vermehrung des Allgemeinwohls schafft (vgl. Mill 1965a: 232). Aufgrund seiner natürlichen Tendenz zur Ungleichheit muss das Privateigentum reguliert werden, um seinen Zwecken auch tatsächlich gerecht werden zu können (vgl. ebd.: 208).

Im England des 19. Jahrhunderts geschieht das nicht in ausreichendem Maße. Das zeigt sich laut Mill anhand der zunehmenden Kluft zwischen denen, die arbeiten – den Nicht-Eigentümer:innen – und denen, die nicht arbeiten – den Eigentümer:innen (vgl. Mill 1967b [1845]: 382–384).<sup>5</sup> Entsprechend kritisiert er, der Arbeitsertrag werde umgekehrt zur geleisteten Arbeit verteilt: Diejenigen, die am meisten und am schwersten arbeiteten, erhielten oft nicht einmal genug zum Überleben (vgl. Mill 1965a: 208), während Müßiggänger:innen große Reichtümer akkumulierten (vgl. Mill 1965b: 819). Das widerspricht den grundlegenden Prinzipien des Eigentums. Ausbeutung, im Sinne eines Zugriffs auf die Früchte der Arbeit anderer, ist laut Mill allerdings nur das historisch-kontingente Resultat einer mangelhaften Privateigentumsordnung und ihr keineswegs wesentlich. Weil die Sicherung der Früchte der eigenen Arbeit die Rechtfertigungsgrundlage für Privateigentum darstellt, unterminiert Ausbeutung die Legitimität jeder Privateigentumsordnung (vgl. Mill 1965a: 208f.; Hollander 2015: 107).

Als besonders reformbedürftig diskutiert Mill das Erbschaftssystem und die Eigentumsordnung für Land. Mill geht es bei seinen Reformvorschlägen nicht um die Wiedergutmachung vergangener Ungerechtigkeiten. Das hält er für ein hoffnungsloses Unterfangen. Seine Reformvorschläge sind zukunftsgerichtet. Es ist ihm daran gelegen, ungerechte und ineffiziente Regelungen abzuschaffen (vgl. Persky 2016: 108). Dies spiegelt sich auch in seiner Ansicht wider, dass »a claim, originally just, should be defeated by mere lapse of time« (Mill 1965a: 217). Je länger Ungerechtigkeiten bestehen blieben, desto schwieriger werde es nämlich, sie zu beheben, was er erklärt mit den mit diesen Ungerechtigkeiten verbunden »aftergrowths which would have to be torn up or broken through« (ebd.). Zuweilen sind die praktischen Schäden, die an und für sich gerechte Reformen anrichten könnten, also zu groß, um sie erstrebenswert erscheinen zu lassen.

5 Allerdings glaubte Mill nicht, dass sich über eine Reform der Eigentumsordnung alle gesellschaftlichen Probleme ausräumen und Gerechtigkeit herstellen ließe, wie Helen McCabe (2012: 149) betont: »[I]t is certainly true that Mill did not trace all of society's problems to the inequalities stemming from private property. (...) [H]e felt there would be great gains for utility and freedom if there were different property relations« (ebd.: 8).

Allerdings gilt die gleiche Nutzenabwägung nicht für ungerechte Systeme oder Institutionen. Diese sollten nicht als vergangene Handlungen betrachtet werden, sondern als »a perpetual repetition of bad acts« (ebd.). Deshalb gelte es, die entsprechenden Regelungen zu reformieren.

Bis hierher haben wir gesehen, dass Mill, obwohl er das Privateigentum als Institution grundsätzlich befürwortet und den Eigentümer:innen von beweglichen Gütern nahezu absolute Rechte zuschreibt, den Status des Privateigentums dennoch nicht verabsolutiert. Ob eine Privateigentumsordnung grundsätzlich zu befürworten ist – und an welchen Gütern wir überhaupt Privateigentum in welchem Umfang haben sollten –, hängt davon ab, ob und inwieweit sie positive Auswirkungen auf das menschliche Wohlergehen hat und Chancengleichheit befördert (vgl. Mill 1965a: 207f.; Hollander 1985: 836f.).

### 3. Der Sonderfall des Privateigentums am Land

Im Gegensatz zu den Vertreter:innen der Neoklassik erachtet Mill den Boden als einen besonderen Produktionsfaktor, der anders als Arbeit und Kapital »not being susceptible of indefinite increase« (Mill 1965a: 173). Zudem ist der Boden nur in einem sehr eingeschränkten Sinne das Produkt menschlicher Arbeit. Beides setzt der legitimen Form des Privateigentums am Boden Grenzen.

»The essential principle of property being to assure to all persons what they have produced by their labour and accumulated by their abstinence, this principle cannot apply to what is not the produce of labour, the raw material of the earth.« (ebd.: 227)

Mill betrachtet Privateigentum an Land als ›Anomalie‹ (vgl. Nathanson 2005: 11; Ryan 1984: 154), weil die Rechtfertigung über die Anreizfunktion hier nicht direkt zum Tragen kommt. Mit der Bestimmung des Zwecks des Eigentums über die Sicherung des Produkts der eigenen Arbeit führt Mill eine potenzielle Akquisitionsschranke für all jene Güter ein, die nicht durch Arbeit geschaffen werden. Im Konjunktiv formuliert Mill: »If the land derived its productive power wholly from nature, and not at all from industry (...), it not only would not be necessary, but it would be the height of injustice, to let the gift of nature be engrossed by individuals« (Mill 1965a: 227).<sup>6</sup>

Dass Eigentum an Land ineffizient und ungerecht ist, hält Mill aber keineswegs für ausgemacht. Er schließt die Möglichkeit nicht aus, dass es gute utilitaristische Gründe geben könnte, die Privateigentum an Grund und Boden rechtfertigen. Entsprechend betont er, dass der Boden selbst zwar nicht das Ergebnis produktiver Arbeit sei, aber die meisten seiner wertvollen Eigenschaften aus solcher herrührten (vgl. ebd.: 227). Er führt allerlei historische Beispiele dafür an, dass erst die Urbarmachung durch Menschen den Boden kultivierbar gemacht habe,

6 Als alternative Eigentumsordnungen des Bodens schlägt Mill (hier zeigt sich seine Vorliebe für gesellschaftliche Experimente) verschiedene Ansätze vor: bäuerliches Eigentum, kapitalistisches Privateigentum mit starken Arbeiterrechten, temporäre Eigentumsrechte und genossenschaftliche Bewirtschaftung von Land, das der Staat verpachtet (vgl. ebd.: 227f.).

und dass Zäune und Gebäude errichtet werden müssten, um den Boden tatsächlich zu nutzen. Für all diese Leistungen eines Menschen gebe es keinen Anreiz, wenn es möglich wäre, dass »strangers and not himself will be benefited by it« (ebd.). Grundbesitz lässt sich also potenziell aus Gründen der Effizienz rechtfertigen. Er schafft Anreize, gesamtgesellschaftlich nützliche Arbeit zu investieren. Weil die Rechtfertigung des Eigentums über den Arbeitsanreiz hier aber nur sehr eingeschränkt gilt, nämlich lediglich für die vorgenommenen Verbesserungen am Land, und nicht für das Land selbst, muss Grundeigentum aus anderen Gründen gerechtfertigt werden, nämlich durch seinen direkten Beitrag zum allgemeinen Wohlergehen. Mill spricht in diesem Kontext von einer ökonomischen Rechtfertigung.

In England sei Landeigentum weit davon entfernt, diese Bedingungen zu erfüllen, die seine Existenz ökonomisch rechtfertigten, beklagt Mill (vgl. ebd.: 229). Außerdem behauptet er, dass ein Großteil des Privateigentums an Grund und Boden nicht in einer ursprünglichen Situation der Fairness oder in Form eines Sozialvertrags aufgeteilt worden sei. Stattdessen beruhe seine Aneignung auf Gewalt und historischen Kontingenzen (vgl. ebd.: 209). Diesen Umstand hält er für die Ursache dafür, dass die Privateigentumsordnung noch nie in ihrer idealen Form etabliert worden ist (vgl. Lamb 2021: 88). Auch wenn Mill also aus Gründen der Effizienz und des allgemeinen Wohlergehens für die Möglichkeit von Privateigentum an Land argumentiert, rechtfertigt er damit keineswegs absolute Eigentumsrechte daran. »When the ›sacredness of property‹ is talked of, it should always be remembered, that any such sacredness does not belong in the same degree to landed property« (Mill 1965a: 230).

#### 4. Bedingungen des legitimen Privateigentums an Land

Mill vertrat, ähnlich wie Kant (2009: 71) und andere Vertreter:innen von Okkupationstheorien, die Ansicht, dass Land und natürliche Ressourcen das ›original inheritance‹ der gesamten Menschheit seien (vgl. Mill 1965a: 259; 1967a: 690f.). Er betrachtete sie also als Kollektivgüter. Lockes Arbeitstheorie des Eigentums funktioniert mit Blick auf Grund und Boden nicht, weil Land eine knappe Ressource ist, die nur sehr bedingt durch Kapital und Arbeit vermehrt werden kann. Mill lehnte Lockes Aneignungstheorie in diesem Zusammenhang auch deswegen ab, weil sie nachkommende Generationen stets aufs Neue benachteiligt:

»It is no hardship to any one, to be excluded from what others have produced (...). But it is some hardship to be born into the world and to find all nature's gifts previously engrossed, and no place left for the new-comer.« (Mill 1965a: 230)

Land als Privateigentum zu behandeln, lässt sich nach Mill nur aus ökonomischen Gründen rechtfertigen, nämlich »in so far as the proprietor of land is its improver« (ebd.: 228). Die private Aneignung des Bodens ist nur legitim, wenn Eigentümer:innen Investitionen und Verbesserungen vornehmen, die zum Allgemeinwohl beitragen und damit ihre soziale Funktion erfüllen (vgl. de Mattos 2020: 49). Falls Eigentümer:innen dem nicht nachkommen, rechtfertigen Effizienzargumente

ihr Eigentum nicht mehr: »In no sound theory of private property was it ever contemplated that the proprietor of land should be merely a sinecurist quartered on it« (Mill 1965a: 228). Auf die Erfüllung der sozialen Funktion pocht Mill streng und fordert, »that the balance in all cases of doubt should incline against the proprietor« (ebd.: 231).

»[A]nd if any one is permitted to call it his, he ought to know that he holds it by sufferance of the community, and on an implied condition that his ownership, since it cannot possibly do them any good, at least shall not deprive them of any, which could have derived from the land if it had been unappropriated.« (ebd.: 232)

Selbst wenn der oder die Eigentümer:in das Land kultiviert hat, darf er oder sie also nicht erwarten, vollkommen frei über den Boden verfügen zu können. Hiermit schränkt Mill die Kontrollfunktion des oder der Eigentümer:in über ›sein‹ bzw. ›ihr‹ Land stark ein. Mill plädiert zwar dafür, dass die Einkünfte, die Pachten oder die Gewinne, die mithilfe des Bodens generierbar sind, der oder dem Eigentümer:in zukommen sollen, ihm bzw. ihr also ein Einkommensrecht verbleibt. Doch was die Entscheidung darüber anbetrifft, wie der Boden konkret genutzt wird – ob er bebaut wird und womit –, sei der oder die Eigentümer:in in allem, was er bzw. sie tue oder unterlasse, moralisch gebunden. Darüber hinaus sollte er oder sie, sofern es die Umstände zuließen, auch gesetzlich dazu verpflichtet werden, ihre bzw. seine Nutzungsfreiheit lediglich im Rahmen des Allgemeinwohls zur Geltung zu bringen (vgl. ebd.).

Analog zu der Feststellung, dass Eigentümer:innen nicht das Land selbst besitzen, betont Mill, das Eigentumsrecht gebe Besitzer:innen »only a right to compensation for whatever portion of their interest in the land it may be the policy of the state to deprive them of« (ebd.: 230).<sup>7</sup> Mill argumentiert mit Blick auf den Boden also, dass Eigentum nicht als geschlossenes Paket von Rechten betrachtet werden sollte. Stattdessen sollten, um eine zentrale Unterscheidung von John Christman aufzugreifen (vgl. Christman 1994: 29), Eigentümer:innen nur sehr stark eingeschränkte Kontrollrechte über Land zukommen, die im Falle der Nichtbebauung des Bodens ganz entfallen können (vgl. Mill 1965a: 231f.). Die Einkommensrechte dagegen sind grundsätzlich gesichert.<sup>8</sup> Wer Land besitze,

<sup>7</sup> Er geht davon aus, dass viele Eigentümer:innen ihr Land verkaufen würden in Anbetracht dieser Reformen, sodass die Bodenpreise sich tendenziell verringerten und sich die Entschädigungssummen in Grenzen hielten, da viel Boden auf den Markt käme (vgl. Mill 1967a: 690).

<sup>8</sup> John Christman argumentiert zunächst ähnlich wie Mill. Er glaubt, unterschiedliche Zweige des Rechtsbündels müssen auf Grundlage unterschiedlicher Erwägungen gerechtfertigt werden. Die Komponenten des Eigentums, die persönliche Kontrolle über ein Gut oder den Verbrauch eines Guts umfassten, seien gerechtfertigt durch individualistische Interessen wie Freiheit, Autonomie oder Selbstbestimmung. Einkommensrechte dagegen seien nicht auf individualistische Interessen reduzierbar, da sie bestimmte Strukturen voraussetzten und immer andere beträfen (vgl. Christman 1991: 30f.). Einkommensrechte seien immer bedingt: »[T]he right to the income cannot be considered in this way, for no one has a duty to supply me with income« (ebd.: 33). Christman sieht Kontrollrechte eher als gerechtfertigt an als Einkommensrechte. Bei Mill verhält es sich, zumindest mit Blick auf den Boden, umgekehrt.

habe beispielsweise keinen Anspruch darauf, es allein zu betreten. Ein solches Ausschlussrecht ließe sich nur in Ausnahmefällen rechtfertigen, etwa wenn es für die Bewirtschaftung oder für das Aufrechterhalten der Privatsphäre unablässig sei (vgl. ebd.: 232).

Den Anspruch auf Entschädigung, den Mill als das einzig absolut gesicherte Eigentumsrecht im Zusammenhang mit Grund und Boden betrachtet, begründet er auf zweierlei Weise: Einerseits fußt er auf Entschädigung für die investierte Arbeit bzw. die Verzichtleistung – und damit auf den grundlegenden Prinzipien des Eigentums. Andererseits darf es nicht sein, dass »for accomplishing an object by which the community altogether will gain, that a particular portion of the community should be immolated« (ebd.: 231) – eine Kautel, die auch für vermögende Grundbesitzer:innen gilt. Folgt er diesen Bedingungen, darf der Staat, sofern es dem allgemeinen Interesse der Gemeinschaft entspricht, das Grundeigentum enteignen, sogar neue Eigentümer:innen einsetzen. Mill berücksichtigt also klassisch utilitaristische Aspekte wie die Erwartungssicherheit von Eigentümer:innen, weist mit Blick auf den Boden aber das vorherrschende liberale Eigentumskonzept zurück, wonach der Staat keine direkte Rolle bei der Strukturierung und Verteilung des Eigentums spielen sollte. Stattdessen plädiert er für eine aktive Bodenpolitik durch den Staat. Mill rechtfertigt staatliche Eingriffe mit zwei Argumenten.

Erstens verweist er auf die langanhaltenden und massiven Auswirkungen, die Entscheidungen darüber für eine Gesellschaft haben, was, wo und für wen gebaut wird, und wer als Eigentümer:in überhaupt darüber entscheidet: »The community has too much at stake in the proper cultivation of the land, and in the conditions annexed to the occupancy of it, to leave these things to the discretion of a class of persons called landlords, when they have shown themselves unfit for the trust« (ebd.). Entsprechend betont Mill, niemand sei zu der Annahme berechtigt, »that all this [das Land, Anm. d. Ver.] is given to him to use and abuse, and deal with as if it concerned nobody but himself« (Mill 1965a: 232). Oder wie er in *On Liberty* schreibt: »If he injures his property, he does harm to those who directly or indirectly derived support from it, and usually diminishes, by a greater or less amount, the general resources of the community« (Mill 1977: 280). Die Verfügungsfreiheit über Grundeigentum lässt sich damit als »individualtheoretisch untermauerte, soziale Kategorie« (Priddat 2002: 21) begreifen.

Zweitens argumentiert er, Boden sei ein »natürliches Monopol«, das leistungslose Gewinne ermögliche (vgl. Mill 1967a: 690f.; 1965b [1848]: 819f.). Im Gegensatz zu beweglichen Gütern, die nahezu beliebig vermehrbar seien und deren Besitz niemanden davon ausschließe, sie ebenfalls zu erwerben, sei der Boden endlich. »[B]ut from the very nature of the case, whoever owns land, keeps others out of the enjoyment of it. The privilege, or monopoly, is only defensible as a necessary evil« (Mill 1965a: 232). Mill beschreibt das enorme Anwachsen der Grundrenten

im England des 19. Jahrhunderts. Diese Entwicklung erachtet er als »unearned addition to the income of the landlord« (Mill 1967a: 690):

»Much of it, however, is merely the result of the increased demand for agricultural products, and for building land, and would have taken place even though no money had been laid out in increasing the productive powers of the soil.« (ebd.: 691)

Mill verweist auf die Grenzen des Anreizarguments für die exklusive Aneignung des Bodens. Dieses Argument rechtfertigt nur, dass der oder die Eigentümer:in über die Wertsteigerungen des Landes verfügt, die er oder sie über eigene Anstrengungen und Ausgaben ermöglicht. Die Wertzuwächse, die aus dem allgemeinen Wachstum der Gesellschaft oder aus dem Ausbau der öffentlichen Infrastruktur resultieren, stünden der Gemeinschaft zu (vgl. ebd.). In wohlhabenden Ländern steige die Nachfrage nach Land stetig an, während es kaum vermehrbar sei. »All such articles, when indispensable to human existence, tend irresistibly to rise in price, with the progress of wealth and population« (ebd.: 690). Als Quelle leistungsloser Gewinne identifiziert Mill das Eigentum an Häusern in gutgelegenen Stadtgegenden (vgl. Mill 1965b: 834f.), Bauland und landwirtschaftlich genutztes Land (vgl. Mill 1967a: 690f.), deren Wert aufgrund der Nähe zu bestimmten Infrastrukturen und durch öffentliche Maßnahmen entstehe. Hieraus resultiert eine moralische Bindung (vgl. Mill 1965a: 232). Diese moralische Bindung kann die freiheitlichen Eigentumsrechte im Zweifelsfall übertrumpfen. Mill argumentiert, Eigentumsrechte an nichtreproduzierbaren Gütern wie Boden stünden in einer arbeitsteilig organisierten Gesellschaft zwangsläufig in Relation zu anderen Menschen, woraus sich ergebe, dass Eigentümer:innen anderen Eigentümer:innen ebenso wie Nicht-Eigentümer:innen gegenüber rechenschaftspflichtig seien – ein Aspekt, der laut Gregory Alexander bis heute in der philosophischen Eigentumsdebatte zu kurz kommt (vgl. Alexander 2013: 2).

## 5. Mills Reformvorschläge

Auf Grundlage von Mills theoretischen Erwägungen und den damaligen Rahmenbedingungen lassen sich eine Reihe von praktischen Reformvorschlägen rechtfertigen. Mills eigene Vorschläge zielen auf eine landwirtschaftlich geprägte Gesellschaft ab, sind also nicht ohne Weiteres auf heutige Städte übertragbar. Dennoch lohnt ein kurzer Blick auf einige Aspekte von Mills Programm, bevor wir uns möglicher Anwendungen seiner Ideen auf die Gegenwart zuwenden.

Wie dargelegt, argumentiert Mill für eine starke soziale Bindung des Grundeigentums und, wo das nicht ausreicht, für staatliche Eingriffsrechte. Wo eine ungleiche Verteilung von Landeigentum besteht, »and where the bulk of the community have been disinherited of their share of it, and it has become the exclusive attribute of a small minority« (Mill 1965a: 230), sei dieses Eigentum, zumindest in der Theorie, stets moralisch an eine besonders starke soziale Verpflichtung gebunden worden. Wenn der Staat Bodeneigentümer:innen auf diese Weise als »public functionaries« (ebd.) behandeln könne, sei ihre Enteignung nur ein weite-

rer Schritt. Diese Maßnahme erachtet Mill als legitim. Die Eigentumsrechte an Land seien »altogether subordinate to the general policy of the state« (ebd.).

Neben den staatlichen Eingriffsrechten plädiert Mill für die Einführung verschiedener direkter Steuern, auch wenn er direkte Steuern im Allgemeinen ablehnt. Allerdings sah er einen grundlegenden Unterschied zwischen der Besteuerung der Bodenrenten<sup>9</sup> und der Besteuerung anderer Einkünfte. Insofern sah er in der Einführung neuer Steuern auch keinen Eingriff in die legitimen Erwartungen der Grundeigentümer:innen (vgl. Persky 2016: 106). Mill forderte eine Haussteuer, eine Grundsteuer, »to enable the state to participate in the progressive increase of the incomes of landlords from natural causes« (Mill 1965: 868), und eine Erbschaftssteuer, die darauf abzielt, Großgrundbesitz zu zerschlagen. Was indirekte Steuern anbetrifft, so lehnt Mill die Besteuerung lebensnotwendiger Konsumgüter ab, argumentiert aber für eine Steuer auf Luxusausgaben, da diese all diejenigen ausnehme, deren gesamtes Einkommen auf lebensnotwendige Güter entfalle und luxuriöse Ausgaben primär aus ostentativen Gründen getätigt würden (vgl. ebd.: 868f.).

Die Haussteuer sollte sich aus zweierlei Gründen am Wert des Hauses orientieren: Dieser spiegele das Einkommen der Bewohner:innen wider und auf diese Weise sei die Steuer nicht umgehbar. Die Haussteuer sollte moderat ausfallen, um keinen Anreiz für die Überbelegung von Wohnraum zu schaffen. Auf die Grundversorgung mit Wohnraum sollte sie nicht erhoben werden, »on the universal principle of sparing from all taxation the absolute necessities of healthful existence« (Mill 1965b: 837). Die Haussteuer ist explizit nicht als Steuer auf etwaige Mieteinnahmen konzipiert, sondern richtet sich auf die Ausgaben für das Wohnen. Aus seiner Sicht waren die Ausgaben für Wohnraum eine gerechtere und geeignetere Besteuerungsgrundlage als Einkommen. »No part of a person's expenditure is a better criterion of his means, or bears, on the whole, more nearly the same proportion to them« (ebd.: 836). Die Mietausgaben seien ein Zeugnis »of what he thinks he can afford to spend« (ebd.).<sup>10</sup> Mill beklagt eine Steuerreform von 1851, da sie die reicheren Haushalte ungebührlich entlaste (vgl. ebd.: 837). Mill scheint sich dagegen für eine progressive Besteuerung auszusprechen (vgl. ebd.: 868).

Zudem plädierte er für eine Besteuerung der unverdienten Zuwächse der Grundrente, die lediglich die Folgen des Wirtschaftswachstums und keine eigene Leistung widerspiegeln (vgl. ebd.: 819). Diese Steuer betrifft, anders als die Haussteuer, direkt die Eigentümer:innen. Die Grundsteuer für die Mehrheit der

9 »Das Wort ›Rente‹ bezeichnete ursprünglich den Ertrag von Grundbesitz, da ein Grundeigentümer diese Zahlungen allein wegen seines Status als Eigentümer erhält und nicht für irgendetwas, das er *tut*« (Stiglitz 2014: 73).

10 Als möglichen Einwand diskutiert Mill unter anderen, dass Menschen größere Häuser bräuchten, weil sie große Familien haben. Aus Mills Sicht ist die höhere Steuerlast für größere Haushalte legitim, weil Menschen sich zum einen selbst für eine große Familie entschieden und zum anderen eine Anreizwirkung hin zu kleineren Familien von einer solchen Steuer ausginge (vgl. Mill 1965b: 835f.).

Häuser sollte gering ausfallen. Interessanterweise betrachtet er den Fall von Besitzer:innen von gutgelegenen Häusern in Großstädten als Ausnahme hiervon:

»It is only in exceptional cases, like that of the favourite situations in large towns, that the predominant element in the rent of the house is the ground-rent; and among the very few kinds of income which are fit subjects for peculiar taxation, these ground-rents hold the principal place, being the most gigantic example extant of enormous accessions of riches acquired rapidly, and in many cases unexpectedly, by a few families, from the mere accident of their possessing certain tracts of land, without their having themselves aided in the acquisition by the smallest exertion, outlay, or risk.« (ebd.: 835)

Die Bodenrente habe in einer Gesellschaft, die im Wachstum begriffen sei, »at all times« (ebd.) die Wirkung, unabhängig von investierter Arbeit die Einkommen der Grundeigentümer:innen zu vermehren und ihnen sowohl absolut als auch relativ einen größeren Anteil am gesellschaftlichen Gesamtvermögen zuzusichern (vgl. ebd.). »This would not properly be taking anything from anybody; it would merely be applying an accession of wealth, created by circumstances, to the benefit of society, instead of allowing it to become an unearned appendage to the riches of a particular class« (ebd.: 819). Mill ist also der Ansicht, dass der Fortschritt der Gesellschaft unweigerlich zu einem Anstieg der Bodenwerte führt – und dieser Wertzuwachs der Gesellschaft zusteht.

Den ökonomischen Mechanismus, der hinter diesem Wachstum steckt, erläutert Mill an dieser Stelle nicht explizit, deutet aber an, dass Land die Eigenschaften eines ›positionalen Gutes‹<sup>11</sup> besitzt, um Fred Hirschs Terminologie aufzugreifen. Hirsch argumentiert, das Angebot an Positionsgütern wie Land in gutgelegenen Lagen sei aus physischen wie sozialen Gründen sehr unelastisch. Dagegen könne das Angebot an materiellen Gütern wie beispielsweise Smartphones (in Mills Terminologie: bewegliche Güter) beinahe beliebig vermehrt werden. In der Folge steige die Nachfrageintensität nach Positionsgütern und damit deren relative Preise gegenüber denen der materiellen Güter (vgl. Hirsch 1980; Reisch 1995: 21). Der Wert eines Positionsguts ist unter Bedingungen gesellschaftlichen Wachstums entsprechend umso höher, je früher man es erwirbt (vgl. Reisch 1995: 17). Wer im Besitz von Positionsgütern wie Land oder Immobilien ist, streicht deswegen mit wirtschaftlichem Wachstum zunehmende leistungslose Gewinne ein, da die Preise der Positionsgüter relativ stark im Verhältnis zu denen materieller Güter steigen. Oder wie Mill es ausdrückt: »They grow richer, as it were in their sleep, without working, risking, or economizing.« (Mill 1965b: 819f.). Hieraus resul-

11 Fred Hirsch vertritt die These, dass ein zunehmender Anteil des Konsums mit steigendem Durchschnittseinkommen neben dem individuellen auch einen gesellschaftlichen Zug annimmt (vgl. Hirsch 1980: 17). Hiermit verknüpft ist nach Hirsch ein Dilemma: Wirtschaftswachstum verliert zunehmend die Fähigkeit, die Bedürfnisse der Gesellschaftsmitglieder zu befriedigen, da es zwar die Güterproduktion ständig steigert, damit jedoch die Bedingungen des Konsums dieser Güter verschlechtert und zu Frustration führt – das nennt er das ›Wohlstandsparadoxon‹. Eine Steigerung der Produktion im materiellen Sektor kann die gestiegene Nachfrage nach Positionsgütern wie Boden nicht kompensieren, sondern verdeutlicht deren Knappheit, wie er am Beispiel einer Vorstadtsiedlung in den USA der 1970er Jahre erläutert (vgl. Hirsch 1980: 64–70).

tiert auch die Benachteiligung nachkommender Generationen, die Mill beklagt (vgl. Mill 1965a: 230).

Ein praktisches Problem der Grundwertzuwachssteuer sah Mill in der Bemessungsgrundlage. Wie sollte festgestellt werden, welcher Teil des Wertzuwachses auf eigener Leistung und welcher auf der Leistung der Gesellschaft beruhte? Mill schlägt eine pragmatische Lösung vor. Der Wert aller Grundstücke im Land müsse ermittelt werden. Der gegenwärtige Wert würde von der Besteuerung ausgenommen und lediglich künftige Wertzuwächse sowie der damit einhergehende »progressive increase of the incomes of landlords« (Mill 1965b: 868) würden vom Staat abgeschöpft (vgl. ebd.: 819–821).

Ein weiteres Problem sieht Mill in der Durchsetzbarkeit. Grundeigentümer:innen üben einen starken politischen Einfluss aus. Insbesondere die Etablierung einer Besteuerung von leistungslosen Zuwächsen der Bodenrente, wie sie von Mill vorgeschlagen worden ist, widerspricht ihren Interessen fundamental.

»[A]nd though the subsequent increase in the rental of the country has been immense, not only from agriculture, but from the growth of towns and the increase of buildings, the ascendancy of landholders in the legislature has prevented any tax from being imposed, as it so justly might, upon the very large portion of this increase which was unearned, and, as it were, accidental.« (Mill ebd.: 821)

Die Besteuerung der Bodenrente würde nicht nur die Ungerechtigkeit des Grundbesitzes abmildern, sondern auch den politischen Einfluss der Grundbesitzer:innen eindämmen. Jeder:r Landbesitzer:in, der/die unter diesen Umständen sein/ihr Land abtreten wollte, sollte vom Staat dafür den Marktpreis erhalten. Mill war überzeugt, der Staat würde auf diese Weise in den Besitz von viel Land gelangen. Ein staatliches Landmonopol hatte Mill dabei nicht im Sinn, sondern breit gestreuten, kleinen Grundbesitz. Laut Helen McCabe würde Mills Steuerpolitik in Kombinationen mit einer Reform des Erbschaftsrecht dazu führen, dass Einzelne zwar noch Boden besitzen könnten, aber nur in einem sehr begrenzten Maße. Zudem würde Grundbesitz nicht mehr die gleichen Vorteile bieten, da die unverdienten Gewinne, die aus steigenden Grundstückswerten resultierten, stark besteuert würden. Insbesondere Mills Vorschläge zur Erbschaftsreform zielten auf die Auflösung des Großgrundbesitzes ab (vgl. McCabe 2021: 72–74).

Zusammenfassend können wir festhalten: Mill forderte eine aktive staatliche Bodenpolitik, die Anreize zur Bewirtschaftung und Bebauung setzt. Daneben sollte eine Besteuerung des Wohnraums, der leistungslosen Zuwächse des Grundeigentums und von Erbschaften dafür Sorge tragen, dass Großgrundbesitz verschwindet und die aus dem Privateigentum am Grund resultierenden ökonomischen Ungleichheiten reduziert werden. Mills Reformvorschläge sollten Grundbesitz breit streuen und Raum schaffen, um experimentelle Eigentumsformen zu testen. All dies zielt darauf ab, Vermögenskonzentration und Verkrustung der bestehenden Vermögensverhältnisse aufzulösen und mehr Chancengleichheit zu schaffen. Inwieweit lassen sich Mills Argumente und Reformvorschläge nun auf die heutige Situation in europäischen Großstädten übertragen?

## 6. Anwendung auf die heutige Wohnungsfrage: Eigentum am städtischen Boden

Wohnen ist heute für viele Menschen eng verknüpft mit Existenzängsten, dem Gefühl des Abgehängtseins und Elend. Rund 263.000 Menschen sind Schätzungen zufolge aktuell in Deutschland wohnungslos, 37.000 leben auf der Straße (vgl. BWSB 2022: 10). 8,6 Millionen Menschen bewohnen überbelegten Wohnraum (vgl. Destatis 2022b). 12,8 Prozent der Bevölkerung in Miethaushalten gilt als überbelastet (vgl. Destatis 2022a).<sup>12</sup> Der Stadtplaner Ernst Hubeli sieht in solchen Daten den Ausweis, dass der Wohnungsmarkt in den vergangenen 30 Jahren nicht in der Lage war, eine Grundversorgung für weite Teile der Bevölkerung zu gewährleisten (vgl. Hubeli 2020: 29). Wie wir gesehen haben, lassen sich nach Mill Eigentumsrechte an Grund und Boden nur dann rechtfertigen, wenn das System des Privateigentums allen Menschen zugutekommt (vgl. Nathanson 2005: 12). Diese Bedingung scheint mit Blick auf die Wohnraumversorgung aktuell nicht gegeben. Waren zu Mills Zeiten noch die Industrialisierung und der allgemeine Bevölkerungszuwachs Treiber der Bodenpreise, sind es heute der Drang in attraktive Wirtschaftsregionen (vgl. Waltersbacher 2017: 18), die immer stärker auf den Immobiliensektor abzielenden Strategien der Kapitalverwertung und die Finanzialisierung von Wohnraum (vgl. Metzger 2020; Heinz/Belina 2019: 8). Der vor allem landwirtschaftlich geprägte Großgrundbesitz, den Mill beklagte, befindet sich heute in den Städten, zumindest wenn man diesen anhand des Flächenwerts bemisst (vgl. Löhr 2018: 17).

Auch wenn Mill Fragen um städtisches Wohnen immer wieder berührt, liegt der Fokus seiner Diskussion auf dem Eigentum an landwirtschaftlich genutzten Flächen. Wie hängen also die Eigentumsstruktur des städtischen Haus- und Wohnungssektors und Mills Ausführungen zum Grundeigentum zusammen? Tatsächlich sind die Kosten für den Erwerb von Land und die Kosten für den Bau von Gebäuden eng verknüpft (vgl. Ryan-Collins et al. 2021: 96–99). In deutschen Großstädten entfällt auf den Erwerb des Bodens heutzutage ein Großteil der Baukosten (vgl. Vogel 2019). Der Mangel an bezahlbarem Bauland ist der Flaschenhals für mehr bezahlbaren Wohnraum (vgl. Pätzold/Reiß-Schmidt 2022: 251f.). Oder wie es der Jurist Florian Rödl (2020: 42) ausdrückt: »Das Bodeneigentum hat nun einmal eine höchst bedeutsame soziale Funktion, weil es für die Verfügbarkeit von bezahlbarem Wohnraum maßgeblich ist.« Mit Blick auf die Grundrente funktioniert ein Boden, auf dem ein Weizenfeld liegt, nicht anders als ein Grundstück auf dem ein Büro- oder ein Wohngebäude steht (vgl. Davy 2018: 270).

In diesem letzten Abschnitt möchte ich anhand dreier Beispiele kurz erläutern, dass Mills Kritik am Privateigentum an Grund und Boden mit Blick auf seine sozialen, wirtschaftlichen und demokratieschädlichen Konsequenzen auf diagnostischer Ebene auch auf die heutige Zeit anwendbar ist: *Fehlende Bodenpolitik und Sozialbindung* (Abschnitt 6.1), *leistungslöse Gewinne und Spekula-*

12 Haushalte gelten als überbelastet, wenn mehr als 40 Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens für die Wohnkosten aufgewendet werden muss (vgl. Destatis 2022a).

tion (Abschnitt 6.2) und *übermäßiger Raumkonsum* (Abschnitt 6.3). Trotz unterschiedlicher und zunehmend komplexerer Verwertungsstrategien scheint sich an der grundlegenden Problematik wenig geändert zu haben. Entsprechend erscheinen auch einige von Mills Reformvorschlägen bis heute erwägenswert. Für Mill sind Märkte kein Selbstzweck, seine Haltung ihnen gegenüber ist im Wesentlichen eine moralische (vgl. Ryan 1984: 156). Erfüllen sie ihren Zweck nicht, nämlich zum Allgemeinwohl beizutragen, müssen sie reformiert werden. Das gilt insbesondere für ihre eigentumspolitische Rahmung. Die Schwierigkeit besteht darin, auf eine Art und Weise zu intervenieren, die politisch akzeptabel und wirtschaftlich handhabbar ist.

### 6.1 *Fehlende Bodenpolitik und Sozialbindung*

Mill hat sich gegen eine weitere Privatisierung von öffentlichem Land ausgesprochen (vgl. Mill 1967a: 692) und stattdessen den Ankauf von Landflächen und die Nutzung öffentlichen Landbesitzes zur Verbesserung des Zustands der Allgemeinheit gefordert (vgl. ebd. 694). Er plädierte also für eine aktive Bodenpolitik durch den Staat. Eine solche aktive Bodenpolitik wird heute vielfach als Maßnahme gegen die gegenwärtige Wohnraumknappheit gefordert (vgl. Davy 2018; Pätzold/Reiß-Schmidt 2022). Der von Mill kritisierten Veräußerung von öffentlichem Land entspricht in der Gegenwart die Privatisierung der öffentlichen Wohnungsbestände ab Ende der 1990er Jahre in Deutschland. Vom Rückzug des Staats aus dem Wohnungsmarkt im Zuge der Austeritätspolitik haben vor allem Eigentümer:innen mit hohen Renditezielen profitiert, nämlich private Aktiengesellschaften und Investor:innen, die Eigentumswohnungen als Vermögensanlage sehen, aber auch institutionelle Investoren wie Versicherungen, Pensionsfonds und Banken (vgl. Metzger 2020: 131, 155). Diese Eigentümergruppen engagieren sich selbst nicht aktiv im Wohnungsneubau, »sondern versuchen lediglich den Bestand aggressiv höher zu verwerten« (Lohauß 2019: 299). Sie sind also keine Verbesserer im Sinne Mills und bringen ihre eigenen Interessen nicht in Einklang mit dem Allgemeinwohl, das darin besteht, die Bevölkerung mit Wohnraum von ausreichender Qualität zu versorgen.

Der Staat hat über die Privatisierung viele Möglichkeiten abgegeben, die soziale Wohnungsverorgung zu steuern, und kauft heute weitgehend Leistungen bei privaten Anbietern ein (vgl. Hentschel 2019: 51, 151). Mill folgend müssten Maßnahmen ergriffen werden, diese Eigentümer:innen dazu zu bringen, stärker ihrer sozialen Pflicht nachzukommen, indem sie auch weniger profitable Marktsegmente mit ausreichendem und bezahlbarem Wohnraum versorgen. Das wäre etwa über Steueranreize möglich, aber auch über gesetzliche Vorschriften. Mills Argument über die legitime Abspaltung von Kontroll- und Einkommensrechten mit Blick auf den Boden sowie seine flankierenden Maßnahmen, die dafür sorgen, dass die Einkommen aus dem Grundbesitz über die Zeit reduziert werden, sprechen dafür, Eigentümer:innen von Bauflächen und Immobilien zur Not gesetzlich an die Erfüllung ihrer gesellschaftlichen Versorgungsfunktion zu binden. Insgesamt scheint Mill mit Blick auf das Eigentum am Boden nur geringfügige

Gewinne zu goutieren. Ließen sich die Eigentümer:innen nicht auf die Erfüllung ihrer sozialen Funktion ein, müssten sie gegen Entschädigungszahlungen enteignet werden. Wobei offen ist, ob Mill in Anbetracht der heutigen wirtschaftlichen Verstrickungen und der drastischen Folgen eines solchen Schrittes so weit gehen würde.

Mills Forderung, Grundeigentümer:innen stärker an ihre sozialen Pflichten zu binden, ließe sich zumindest in einem Teilsegment des Marktes mit der Wiedereinführung der in den 1990er Jahren abgeschafften Wohnungsgemeinnützigkeit verwirklichen. Die Wohnungsgemeinnützigkeit hatte zum Ziel die Wohnraumversorgung für einkommensschwache Haushalte zu sichern, indem sie dieses Marktsegment dem Wettbewerb entzog. Das Modell basierte auf folgenden Prinzipien, die sicherstellen sollten, dass öffentliche Wohnungsunternehmen, Genossenschaften, Stiftungen und Körperschaften öffentlichen Rechts, die von Steuererleichterungen profitierten, ihrem Versorgungsauftrag nachkamen (vgl. Holm 2017: 144; Hunger 2017: 156).

- **Kostenmietprinzip:** Die Gemeinnützigkeit war strikt am Kostenmietprinzip orientiert, was die gewinnorientierte Verwertung der Wohnungsbestände verhinderte.
- **Gewinnbeschränkung:** Gemeinnützige Wohnungsunternehmen durften nur in einem sehr begrenzten Maße Dividenden ausschütten.
- **Zweckbindung:** Einnahmen sollten primär in den Ausbau der gemeinnützigen Wohnungsbestände fließen.
- **Sozialer Versorgungsauftrag:** Die Zielgruppe der gemeinnützigen Wohnungsunternehmen wurde klar vorgegeben, nämlich die einkommensschwachen Haushalte.

Heute wirtschaften öffentliche Unternehmen häufig wie private. Ihre Eigentümer, in den meisten Fällen Kommunen, könnten dies ohne Weiteres ändern. Sollten private Grundbesitzer:innen ihren Pflichten nicht nachkommen, dürfte Mill zunächst dafür plädieren, Grundeigentum mittels steuerlicher Maßnahmen weniger attraktiv zu machen.

## 6.2 Leistungslose Gewinne und Spekulation

Mill begründet auf Grundlage seiner Unterscheidung zwischen Eigentum an beweglichen Gütern, die das Produkt von Arbeit sind, und Eigentum an unbeweglichen Gütern, die niemand produziert hat, dass die Besteuerung von Grundeigentum legitim ist. Menschen kaufen Land zuweilen nicht, um es zu bebauen, sondern weil sie auf Wertzuwächse spekulieren und es zu einem späteren Zeitpunkt mit Gewinn verkaufen möchten. Der Stadtforscher Mathias Waltersbacher betont, dass das spekulative Zurückhalten von Bauland auf wenige Metropolen konzentriert sei. Trotzdem führe die Spekulation zu höheren Nettoanfangsmieten. Ein größeres Problem sei, dass Grundstücke aus spekulativen Beweggründen gar nicht erst aktiviert würden (vgl. Waltersbacher 2017: 15). Mit Mill wären eine Grundsteuer und gesetzliche Vorgaben, wonach das erworbene Bauland binnen

einer gewissen Frist bebaut werden müsste, legitime Eingriffe in das Kontroll- und Einkommensrecht.

Ein weiteres gesamtgesellschaftliches Problem, das mit den hohen Boden- und Immobilienpreisen zusammenhängt, sind Fehlallokationen. Vielerorts sind Immobilien profitabler geworden als die Industrie (vgl. Madden/Marcuse 2016: 27) – was in Anbetracht der Tatsache, dass Immobilien nicht produktiv sind, ein Problem darstellt: Bankkredite fließen nicht in produktive Investitionen, die tatsächliches Wachstum schaffen, sondern in eine fixe Menge Land und Immobilien, was lediglich die Preise in die Höhe treibt (vgl. Ryan-Collins 2019: 115), wovon vor allem Eigentümer:innen profitieren. Das ökonomische Anreizargument, »[t]he usual, and by far the best argument for its appropriation by individuals« (Mill 1967a: 691), scheint hier also nicht mehr zum Tragen zu kommen.

Heute vielleicht noch stärker als zu Mills Zeiten ist zudem der Einfluss von Infrastrukturinvestitionen und städtebaulicher Planung auf die Höhe der städtischen Grundrenten. Maßnahmen, die die Lage und damit die Verwertungsbedingungen des Bodens verbessern, erhöhen die Grundrente und damit den Bodenwert ohne das Zutun der Bodeneigentümer:innen (vgl. Brede et al. 2020: 121–124) – eine Diagnose, die sich ebenso bei Mill findet. In Deutschland hat sich der Wert des Bodens allein zwischen 2000 und 2017 fast verdoppelt von 2,4 Billionen Euro auf 4,6 Billionen (vgl. Vogel 2019: 46). Die Baulandpreise stiegen seit den 1960ern, als sie im Bundesschnitt 7,58 Euro pro Quadratmeter betrugen, auf 174,94 Euro im Jahr 2016 (vgl. ebd.: 9). Wer in den 1960ern in München eine Wohnung baute, gab acht Prozent der Kosten für den Baugrund aus und 92 Prozent für das Gebäude selbst. 2018 hat sich das Verhältnis beinahe umgekehrt. Der Baulandkostenanteil betrug 79 Prozent, auf das Gebäude entfielen nur noch 21 Prozent (vgl. ebd.: 38). Baulandpreissteigerungen waren in den vergangenen Jahren ein entscheidender Kostentreiber für den Immobilienbau. Diese Wertsteigerungen vermehren das Vermögen von Grund- und Immobilieneigentümer:innen und erschweren gleichzeitig den Zugang zu bezahlbarem Wohnraum für weite Teile der Bevölkerung.

Der Markt für Grund und Boden ist dem Immobilienmarkt vorgelagert. Preissteigerungen dort wirken sich unmittelbar auf den Miet- und Eigentumsmarkt aus (vgl. Löhr 2021: 48). Eine Studie über 14 Volkswirtschaften<sup>13</sup> ergab, dass mehr als 80 Prozent der Hauspreiserhöhungen zwischen 1950 und 2012 auf steigende Grundstückspreise zurückzuführen sind (vgl. Knoll et al. 2017: 332). Infolge dieser Bodenpreissteigerungen ist der Anteil der Wohnausgaben an den Haushaltsausgaben in den vergangenen 20 Jahren massiv angestiegen (vgl. OECD 2020: 6; Löhr 2021: 12–15). In den 31 OECD-Ländern haben sich die Wohnkosten zwischen 2005 und 2019 im Schnitt um 80 Prozent erhöht (vgl. OECD 2020: 9, 21).

13 Namentlich Kanada, Japan, Finnland, die Schweiz, Großbritannien, die USA, Australien, Belgien, Dänemark, Frankreich, Deutschland, die Niederlande, Norwegen und Schweden (vgl. Knoll et al. 2017: 333).

Anknüpfend an David Havery sprechen Callum Ward und Manuel Aalbers (2016) in diesem Kontext von Klassenmonopolrenten. Dieses Konzept beschreibt die Fähigkeit von Eigentümer:innen, durch die kollektive Verwaltung des Baulandangebots ökonomische Renten zu erzielen. Matthew B. Anderson spricht in diesem Kontext von einem »alignment of developers into a cartelistic monopoly« (Anderson 2019: 1051). Wertzuwächse und steigende ökonomische Renten resultieren demnach also häufig aus Absprachen unterschiedlicher Eigentümer:innen. Wie Antoine Paccoud et al. am Beispiel Luxemburgs erläutern, wird das Extrahieren solcher Renten mit zunehmender Eigentumskonzentration wahrscheinlicher (vgl. Paccoud et al. 2022: 1785). Der institutionelle Rahmen sowie der öffentliche Planungsapparat ermöglichen es Land- und Immobilienbesitzern solche Strategien zu forcieren (vgl. ebd. 1783).

Trifft dies zu, bleibt Mills Kritik an den leistungslosen Gewinnen aktuell, ebenso sein Argument, dass solche Verhältnisse die Legitimität des Privateigentums unterminieren. Eine Grundsteuer, wie sie Mill vorschwebte, wäre ein durchaus geeignetes Mittel, um Spekulationsanreize zu mindern. Gleichwohl eine solche Grundsteuer allein nicht ausreichen dürfte, um »Spekulant:innen aus dem Vermögensmarkt – in die Herstellung von Wohngebäuden zu treiben« (Hentschel 2019: 254). Spekulation mit Bauland ist weder im Sinne der Allgemeinheit noch stellt es eine Verbesserung des Bodens dar. Insofern ließen sich mit Mill hier neben einer solchen Steuer weitere Eingriffe des Staats rechtfertigen. Er könnte Bebauungspflichten festlegen und bei Nichterfüllung das Land gegen eine Entschädigung in die Hand von öffentlichen Gesellschaften oder Genossenschaften überführen, aber auch das Experimentieren mit unterschiedlichen Eigentumsformen befördern, etwa mit der Förderung von Land Community Trusts oder durch die Vergabe im Erbbaurecht.

### 6.3 Übermäßiger Raumkonsum

Hohe Wohnkosten halten Haushalte mit niedrigem Einkommen davon ab, in Städten zu leben, und machen Städte mehr und mehr zu »Enklaven relativ wohlhabender Haushalte« (Heeg 2013: 91f.). Direkt betroffen von diesen Entwicklungen sind Menschen, die Teil der unteren Einkommensgruppen sind. Sie haben in Anbetracht der stetig steigenden Mietpreise kaum die Möglichkeit, ihren Wohnort zu wechseln, was Familiengründungen und -trennungen erschwert, dazu führt, dass Studienplätze oder Jobangebote in besonders begehrten Städten nicht angenommen werden können und die Zahl der Überschuldeten erhöht (vgl. Lohauß 2019: 311; Hubeli 2020: 45; OECD 2020: 10). Von diesen Entwicklungen sind in Deutschland mehr und mehr auch Angehörige der Mittelschicht betroffen (vgl. Lohauß 2019: 311). Dies hat nicht nur Folgen für die Betroffenen selbst, denen mit der Wahl des freien Wohnsitzes ein zentrales Freiheitsrecht verwehrt wird (vgl. Mill 2016a: 236), sondern für die Volkswirtschaft als Ganze. Die mangelnde Mobilität führt dazu, dass in den Metropolen viele Stellen unbesetzt bleiben. Befragungen deuten immer wieder auf einen Zusammenhang zwischen hohen Mietpreisen und dem Fachkräftemangel hin (vgl. PWC 2022).

Ein Treiber der Mietpreise ist übermäßiger Raumkonsum in gefragten städtischen Lagen, also dort, wo Wohnraum besonders knapp ist. Eine Auswertung der Daten des Mikrozensus 2014 hat gezeigt: Je größer die individuelle Wohnfläche, desto weniger Personen wohnen im Haushalt (vgl. Lebuhn et al. 2017: 56–65).<sup>14</sup> Der Wohnflächenkonsum wird also nicht durch den Bedarf, sondern vor allem durch das Pro-Kopf-Einkommen bestimmt. Ostentativer Wohnraumkonsum ist eine Form des Luxus, die sich nach Mill für eine Besteuerung eignet. Seine Haussteuer, die explizit auf die Ausgaben für das Wohnen abzielt, könnte Anreize schaffen, weniger Wohnraum pro Kopf zu konsumieren, was wiederum Wohnraum in angespannten Lagen freisetzen würde. Die Steuer würde all diejenigen treffen, die überdurchschnittlich viel Raum in gefragten Lagen konsumieren, der für andere, etwa Familien, nicht mehr zur Verfügung steht. Auch die Tatsache, dass hoher Raumkonsum Anstrengungen mit Blick auf mehr Klimaeffizienz beim Wohnen hinfällig macht (vgl. Bierwirth 2021: 157f.), würde aus Mills Perspektive für eine solche Steuer sprechen. Gleichzeitig müssten Mechanismen eingesetzt werden, die dafür sorgen, dass große Familien nicht betroffen wären.<sup>15</sup>

## 7. Fazit

Gleichwohl Mills Betrachtung und Argumente primär auf landwirtschaftlich genutzten Grund und Boden abzielen und sich die Welt in wirtschaftlicher und demografischer Hinsicht, aber auch mit Blick auf die soziale und politische Struktur seit der Zeit, in der Mill schrieb, massiv verändert hat, bleiben seine Argumente instruktiv und auf bemerkenswerte Weise auf die heutige Zeit anwendbar. Nicht umsonst betrachtet Alan Ryan ihn als unseren Zeitgenossen (vgl. Ryan 1984: 142). Erst kürzlich betonte auch Ingo Pies, wie viel wir von Mill für unsere Gegenwart und Zukunft lernen können (vgl. Pies 2022: 22f.).

Mills Kritik an der Privateigentumsordnung seinerzeit ist heute nach wie vor in vielen Teilen gültig. Die vielfältigen Maßnahmen, die er zu ihrer Reformierung vorschlug, zeigen: Es gibt keine Einzelmaßnahme als Allheilmittel gegen die derzeitige Versorgungsschieflage am Wohnungsmarkt. Mit Mill sehen wir aber auch, dass zwar die Menge an verfügbarem Land, insbesondere in gefragten Lagen, begrenzt ist, die Normen und politischen Maßnahmen, die seine Nutzung bestimmen, aber veränderbar sind. Letztlich bestimmt die eigentumspolitische Rahmung darüber, welche Rolle Land- und Immobilieneigentum in unserer Wirtschaft spielen.

14 Haushalte mit Wohnflächenverbrauch von unter 20 qm p. P. bestehen im Schnitt aus 3,2 Personen. In Haushalten mit über 60 qm Wohnfläche p. P. leben dagegen nur 1,3 Personen (vgl. Lebuhn et al. 2017: 34).

15 Mills Ansicht, dass eine Überbevölkerung drohe, die den Wohlstand gefährde, lässt sich heute kaum aufrechterhalten. Insofern spricht auch wenig dafür, staatliche Anreize zu setzen, Familien klein zu halten, wie Mill dies seinerzeit vorschlug.

## Literaturverzeichnis

- Aalbers, M. B./Christophers, B. (2020): Wohnen ins Zentrum der politischen Ökonomie stellen, in: Schipper, S./Vollmer, L. (Hrsg.): Wohnungsforschung. Ein Reader, Bielefeld: Transcript, 39–72.
- Alexander, G. (2013): Ownership and Obligations. The Human Flourishing Theory of Property, in: Cornell Law Faculty Publications, Paper 653.
- Alexander, G./Peñalver, E. (2013): An Introduction to Property Theory, New York: Cambridge University Press.
- Anderson, M. B. (2019): Class Monopoly Rent and the Redevelopment of Portland's Pearl District, in: Antipode, Vol. 51/No. 4, 1035–1056.
- Angebauer, N./Habermann, T. (2021): Wem gehört die Stadt? Eigentum in der Debatte um bezahlbares Wohnen, in: Zeitschrift für Praktische Philosophie, Jg. 8/H. 1, 307–336.
- Armuts- und Reichtumsbericht (2021): Lebenslagen in Deutschland. Der Sechste Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Link: [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/sechster-armuts-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6) (zuletzt abgerufen am 08.01.2023).
- Belina, B. (2017): Kapitalistischer Wohnungsbau. Ware, Spekulation, Finanzialisierung, in: Schöning, B./Kadi, J./Schipper, S. (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: Transcript, 31–46.
- Bierwirth, A. (2021): Wohnraumpolitik versus Umweltpolitik: ein Widerspruch?, in: Spars, G. (Hrsg.): Wohnungsfrage 3.0, Stuttgart: Kohlhammer, 156–172.
- BMWSB (2022): Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales. Link: [https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/pm-kurzmeldung/wohnungslosenbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (zuletzt abgerufen am 02.01.2023).
- Brede, H./Dietrich, B./Kohaupt, B. (2020): Politische Ökonomie des Bodens und Wohnungsfrage, in: Schipper, S./Vollmer, L. (Hrsg.): Wohnungsforschung. Ein Reader, Bielefeld: Transcript, 103–138.
- Christman, J. (1991): Self-Ownership, Equality, and the Structure of Property Rights, in: Political Theory, Vol. 19/No.1, 28–46.
- Christman, J. (1994): The Myth of Property. Toward an Egalitarian Theory of Ownership, New York: Oxford University Press.
- Cohen, M. (1927): Property and Sovereignty, in: Cornell Law Review, Vol. 13/No. 1, 8–30.
- Davy, B. (2018): Bodenmarkt/Bodenpolitik, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, Hannover: ARL, 267–278.
- Demsetz, H. (1967): Toward a Theory of Property Rights, in: The American Economic Review, Vol. 57/No. 2, 347–359.
- Deutsche Bundesbank (2019): Vermögen und Finanzen privater Haushalte in Deutschland: Ergebnisse der Vermögensbefragung 2017. Link: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/794130/d523cb34074622e1b4cfa729f12a1276/mL/2019-04-vermoegensbefragung-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 01.03.2020).
- Destatis (2022a): Wohnkosten: 10,7 % der Bevölkerung galten 2021 als überbelastet. Link: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22\\_N054\\_61.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/08/PD22_N054_61.html) (zuletzt abgerufen am 10.12.2022).
- Destatis (2022b): 10,5 % der Bevölkerung in Deutschland lebten 2021 in überbelegten Wohnungen. Link: [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22\\_N067\\_63.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/11/PD22_N067_63.html) (zuletzt abgerufen am 02.01.2023).
- Essert, C. (2022): What Makes a Home. A Reply (2022), in: Law and Philosophy Vol. 41, 469–489.
- Groll, T. (2021): Wer sind die Immobilienbesitzer in Deutschland? Link: <https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-12/privater-immobilienbesitz-deutschland-soep-studie> (zuletzt abgerufen am 02.01.2023).

- Heeg, S. (2013): Wohnungen als Finanzanlage. Auswirkungen von Responsibilisierung und Finanzialisierung im Bereich des Wohnens, in: *sub/urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, Jg. 1/H. 1, 75–99.
- Heinz, W./Belina, B. (2019): Die Kommunale Bodenfrage. Hintergrund und Lösungsstrategien. Link: [https://brandenburg.rosalux.de/fileadmin/ls\\_bbg/Texte/RLS-Studien\\_2019-2\\_Heinz-Belina\\_Kommunale-Bodenfrage.pdf](https://brandenburg.rosalux.de/fileadmin/ls_bbg/Texte/RLS-Studien_2019-2_Heinz-Belina_Kommunale-Bodenfrage.pdf) (zuletzt abgerufen am 02.01.2023).
- Hentschel, A./Lohauß, P. (2019): Wohnungsmärkte und Wohnungspolitik. Beiträge zur Kritik des Immobiliensektors, Marburg: Metropolis.
- Hirsch, F. (1980): Die sozialen Grenzen des Wachstums. Eine ökonomische Analyse der Wachstumskrise, Reinbek/Hamburg: Rowohlt.
- Hollander, S. (1985): The Economics of John Stuart Mill. Theory and Method Volume I., Toronto, Buffalo: University of Toronto Press.
- Hollander, S. (2015): John Stuart Mill. Political Economist, New Jersey: World Scientific.
- Holm, A. (2017): »Neue Gemeinnützigkeit« und soziale Wohnraumversorgung, in: Schönig, B./Kadi, J./Schipper, S. (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: Transcript, 135–152.
- Holm, A. (2021): Objekt der Rendite. Zur Wohnungsfrage und was Engels noch nicht wissen konnte, Berlin: Dietz Berlin.
- Hubeli, E. (2020): Die neue Krise der Städte. Zur Wohnungsfrage im 21. Jahrhundert, Zürich: Rotpunktverlag.
- Hunger, B. (2017): Für und Wider Wohnungsgemeinnützigkeit, in: Schönig, B./Kadi, J./Schipper, S. (Hrsg.): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur, Bielefeld: Transcript, 153–164.
- Kant, I. (2009): Metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. Metaphysik der Sitten. Erster Teil, Hamburg: Felix Meiner Verlag.
- Knoll, K./Schularick, M./Steger, T. (2017): No Price Like Home. Global House Prices, 1870–2012, in: *The American Economic Review*, Vol. 107/No. 2, 331–353.
- Lamb, R. (2021): Property, Cambridge: Polity Press.
- Lebuhn, H./Holm, A./Junker, S./Neitzel, K. (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten. Bericht aus dem Forschungsprojekt »Sozialer Wohnversorgungsbedarf«. Link: [https://www.boeckler.de/pdf\\_fof/99313.pdf](https://www.boeckler.de/pdf_fof/99313.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.09.2022).
- Löhr, D. (2013): Prinzip Rentenökonomie. Wenn Eigentum zu Diebstahl wird, Marburg: Metropolis Verlag.
- Löhr, D. (2018): Boden. die verkannte Umverteilungsmaschine, in: *Zeitschrift für Sozialökonomie*, Jg. 55/H. 198/199, 3–19.
- Löhr, D. (2021): Marktgerechte Erbbaurechte. Wie Kommunen über Erbbaurechte bezahlbares Wohnen ermöglichen können, Wiesbaden: Springer.
- Madden, D./Marcuse, P. (2016): In Defense of Housing, London: Verso.
- Mattos, L. V. de (2020): John Stuart Mill and the Irish Land Question. An Illustration of his View on Social Institutions, in: *Journal of the History of Economic Thought*, Vol. 42/No. 1, 43–60.
- McCabe, H. (2012): Mill and Socialism. A Reply to Capaldi, in: *The Tocqueville Review*, Vol. 33/No. 1, 145–164.
- McCabe, H. (2021): John Stuart Mill. Socialist, London: McGill-Queen's University Press.
- McGee, R. (2013): Property Rights Versus Utilitarian Ethics, in: Luetge, C. (Hrsg.): *Handbook of the Philosophical Foundations of Business Ethics*, Heidelberg: Springer VS, 1263–1275.
- Mill, J. S. (1967a [1871]): Land Tenure Reform, in: Robson, J. M. (Ed.): *Collected Works of John Stuart Mill*, Volume IV, London: University of Toronto Press, 687–696.
- Mill, J. S. (1967b [1845]): The Claims of Labour, in: Robson, J. M. (Ed.): *Collected Works of John Stuart Mill*, Volume IV, London: University of Toronto Press, 363–390.
- Mill, J. S. (1967c [1850]): Chapters on Socialism (1897), in: Robson, J. M. (Ed.): *The Collected Works of John Stuart Mill* Volume V, London: University of Toronto Press, 703–756.

- Mill, J. S. (1977): On Liberty, in: Robson, J. M. (Ed.): *Collected Works of John Stuart Mill* Volume XVIII, London: University of Toronto Press, 213–310.
- Mill, J. S. (2016a): *Grundsätze der Politischen Ökonomie*, Teilband 1, hrsg. v. Aßländer, M./Nutzinger H. G., Marburg: Metropolis.
- Mill, J. S. (2016b): *Grundsätze der Politischen Ökonomie*, Teilband 3, hrsg. v. Aßländer, M./Nutzinger H. G., Marburg: Metropolis.
- Mill, J. S. (2021): *Freiheit, Fortschritt und die Aufgaben des Staates*, hrsg. v. Schefczyk, M./Schmidt-Petri, C., Kiel, Hamburg: Wachholtz Verlag.
- Nathanson, S. (2005): John Stuart Mill on the Ownership and Use of Land, in: *Philosophy in the Contemporary World*, Vol. 12/No. 2, 10–16.
- Nuss, S. (2019): *Keine Enteignung ist auch keine Lösung. Die große Wiederaneignung und das vergiftete Versprechen des Privateigentums*, Berlin: Dietz Berlin.
- OECD (2020): *Housing and Inclusive Growth*. Link: [https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/housing-and-inclusive-growth\\_6ef36f4b-en](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/housing-and-inclusive-growth_6ef36f4b-en) (zuletzt abgerufen am 05.12.2022).
- Paccoud, A./Hesse, M./Becker, T./Gorczyńska, M. (2022): Land and the Housing Affordability Crisis. Landowner and Developer Strategies in Luxembourg's Facilitative Planning Context, in: *Housing Studies*, Vol. 37/No. 10, 1782–1799.
- Pätzold, R./Reiß-Schmidt, S. (2022): Die Wohnungsfrage war immer (auch) eine Bodenfrage, in: *WSI Mitteilungen*, Vol. 3, 251–253.
- Persky, J. (2016): *The Political Economy of Progress. John Stuart Mill and Modern Radicalism*, New York: Oxford University Press.
- Pies, I. (2022): Marktwirtschaft und soziale Gerechtigkeit bei John Stuart Mill. Eine ordonomische Rekonstruktion. Link: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/253622/1/1800655681.pdf> (zuletzt abgerufen am 03.11.2022).
- Pistor, K. (2020): *Der Code des Kapitals. Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft*, Berlin: Suhrkamp.
- Priddat, B. P. (2002): John Stuart Mills Theorie der Freiheit, in: Streissler, E. W. (Hrsg.): *Studien zur Entwicklung der ökonomischen Theorie XIX*, Berlin: Duncker & Humblot, 17–42.
- PWC (2022): *Großraum Berlin. Auswirkungen hoher Mieten*. Link: <https://www.pwc.de/de/s tandorte/berlin/pwc-220628-bericht-auswirkungen-hoher-mieten-grossraum-berlin.pdf> (zuletzt abgerufen am 02.01.2023).
- Reisch, L. (1995): *Status und Position. Kritische Analyse eines sozioökonomischen Leitbilds*, Wiesbaden: Springer.
- Ryan, A. (1984): *Property and Political Theory*, New York: Basil Blackwell.
- Ryan, A. (1987): *Property*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Ryan-Collins, J. (2019): *Why Can't You Afford a Home?* Cambridge: Polity.
- Ryan-Collins, J./Lloyd, T./Marcfarlane, L. (2021): *Rethinking the Economics of Land Housing*, London: ZED Books.
- Slater, T. (2021): *Shaking up the City. Ignorance, Inequality and the Urban Question*, California: University of California Press.
- Stiglitz, J. (2014): *Der Preis der Ungleichheit. Wie die Spaltung der Gesellschaft unsere Zukunft bedroht*, München: Pantheon.
- Vogel, H.-J. (2019): *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*, Freiburg/Breisgau: Herder.
- Waltersbacher, H. (2017): *Bauland als Engpassfaktor für mehr bezahlbaren Wohnraum. Analyse der Baulandpreise aus den Kaufpreissammlungen der Gutachterausschüsse*. Link: <https://www.haustec.de/sites/default/files/2017-09/baulandpreise.pdf> (zuletzt abgerufen am 06.01.2023).
- Ward, C./Aalbers, M. B. (2016): 'The Shitty Rent Business'. What's the Point of Land Rent Theory? In: *Urban Studies*, Vol. 53/No. 9, 1760–1783.
- Weiss, B. (2019): *Progressive Property Theory and Housing Justice Campaigns*, in: *UC Irvine Law Review*, Vol. 10/No. 1, 251–286.

- Wesche, T. (2014): Demokratie und ihr Eigentum. Von der Marktfreiheit zur Wirtschaftsdemokratie, in: Deutsche Zeitschrift für Philosophie, Jg. 62/H. 3, 443–486.
- Yates, A. (2020): Real Estate and Global Urban History, Cambridge: Cambridge University Press.



© Dummer