§ 5 Ansätze polit-ökonomischer Kritik: Die Wohnung als Sozialgut

Die neoklassische Sichtweise, die das Wohnen zuvorderst über die Wohnung und als Ware begreift und gesetzgeberische Maßnahmen anhand marktwirtschaftlicher Kriterien bewertet, ist nicht alternativlos. Daneben bestehen weitere, auch ökonomische Ansätze, die jedoch nicht zu einem (rechtsökonomischen) Modell verdichtet sind. Gleichwohl bieten auch diese Ansätze ökonomische Wissensstrukturen an, auf die die Gesetzgebung zurückgreifen kann.

Dem Erkenntnisziel des *Law and Political Economy*-Ansatzes folgend wird dabei vorliegend ein Vorgehen verfolgt, das es aufbauend auf einer Sensibilisierung für die in die Neoklassik eingeschriebenen Annahmen unternimmt, diese abstrakte Kritik durch Einsichten aus der Stadtforschung anzureichern und für das hiesige Untersuchungsziel fruchtbar zu machen (A.). In diesem Zuge rücken weitere Aspekte des Wohnens in den Fokus, wie Fragen nach den Verteilungswirkungen und sozialen Ausgrenzungsprozessen, die von marktlichen Ansätzen weniger beachtet werden.[1] Hierauf basieren wiederum typisierbare Argumentationslinien, die den Schlüssel zu den ihnen zugrunde liegenden Annahmen darstellen und für die folgend der Blick geschärft wird (B.).

Die in diesem Abschnitt verfolgten Ansätze, die Rechtskritik seitens *Law and Political Economy* sowie die Einsichten aus der Stadtforschung, überschneiden sich insofern, als dass sie die Ökonomie als politisch und rechtlich konstituiert begreifen. Hiermit verorten sie sich in einer spezifischen Tradition und werden vorliegend, im Kontrast zum neoklassischen Ansatz, als *polit-ökonomisch* bezeichnet. Damit soll jedoch nicht suggeriert werden, dass nicht auch neoklassische Ansätze immanent politisch sind und die Ökonomie politisch formen. Dass dies vom neoklassischen Ansatz verborgen wird, ist vielmehr Teil der Kritik. Seine vermeintliche Neutralität kann er nur aufgrund seiner hegemonialen Position beanspruchen.[2]

---

1 Vgl. für die Wohnungsmarktforschung *Knabe*, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (646); *Holm*, APuZ 64:20/21 (2014), 24 (27).

2 → § 5 A. I.; *Hentschel*, WuM 2018, 737 (740). Der LPE-Ansatz legt selbst offen, dass die vorgebrachten Forderungen und Argumente der politischen Moral unterliegen (*Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 [1832]). Ebenso wie also

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Leerstellen und Kritik der Neoklassik

Die im Folgenden entfaltete *polit-ökonomische* Perspektive auf das Wohnen baut auf zwei Säulen auf. Zum einen werden die rechtswissenschaftlichen Impulse des *Law and Political Economy*-Ansatzes aufgegriffen (I.). Charakteristisch für diesen Ansatz ist, dass die den Rechtsentwicklungen zugrunde liegenden ökonomischen Annahmen hinterfragt werden und eine Neuausrichtung der rechtlichen Maßstäbe gefordert wird: Anstelle einer Fixierung auf Effizienz unter gleichzeitiger Annahme rechtlicher Neutralität rücken Fragen nach Gerechtigkeit und Macht(-verhältnissen) in den Fokus. Zum anderen werden Ansätze aus der Stadtforschung, die das Wohnen in der Politischen Ökonomie verankern, aufgegriffen (II.). Von diesen Ansätzen werden drei wesentliche Modalitäten des Wohnens ausgemacht und neue Paradigmen vorgeschlagen. Durch die Verbindung des rechtskritischen mit dem nachbarwissenschaftlichen Ansatz gelingt es anschließend, weitere Analyseschwerpunkte festzulegen (III.).

I. Law and Political Economy

Die ökonomische Analyse des Rechts hat sich über mehrere Jahrzehnte hinweg entwickelt und nimmt heute eine gefestigte Position in der Rechtswissenschaft ein.[3] Dabei hat sie nicht lediglich eine neue Analyseperspektive unter vielen geliefert, sondern neoklassischen Annahmen den Weg in das Recht geebnet. Neben der Würdigung verschiedener Vorteile konkreter ökonomischer Werkzeuge und Analysen hat dies auch Kritik hervorgerufen. Aufgrund der breiten Wirkung von *Law and Economics* in den USA sind vor allem dort in den letzten Jahren wieder vermehrt Arbeiten aufgekommen, die die Prämissen ökonomischer Analysen in Frage stellen und eine Neuausrichtung anstreben.

Viele dieser Arbeiten sammeln sich unter dem Stichwort von *Law and Political Economy* (LPE).[4] Nachdem sich LPE in nur kurzer Zeit aufgebaut und über verschiedene Medien und Universitäten hinweg organisiert hat,

bewusst neue Annahmen ins Spiel gebracht werden, wird die Reflexion bestehender Annahmen von jeglicher Analyse gefordert.

3 → § 4 A.

4 Bei LPE handelt es sich somit um ein junges wissenschaftliches Projekt. Ein eigenes Blog (https://lpeproject.org/) wurde 2017 gelaunched, im selben Jahr erschien das „LPE-Manifesto" (*Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal*, Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017)

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ist auch in der deutschen Rechtswissenschaft die Frage aufgekommen, ob es sich hierbei um das „Next Big Thing“[5] der Rechtswissenschaft auf beiden Seiten des Atlantiks oder lediglich um alten Wein in neuen Schläuchen handelt. Beides ist richtig.[6] Zum einen lassen sich weit zurückreichende theoretische Linien und eine Vielzahl an Arbeiten und Gedanken ausmachen, auf denen LPE aufbaut.[7] Zum anderen reagiert der Ansatz auf aktuelle Phänomene und einen spezifischen Status quo der wissenschaftlichen Diskussion. Ein neues Branding verspricht hierbei auch ein neues Momentum. Das gilt zuvorderst für den US-amerikanischen Rechtsdiskurs und die dort wahrgenommenen Probleme – Auslöser für den LPE-Ansatz waren neben der Polykrise der Gegenwart[8] die vermögenspolitischen Analysen von *Piketty*[9] und die erste *Trump*-Administration.[10]

Die deutlich verschiedenen gesellschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Gegebenheiten diesseits des Atlantiks werfen daher die Frage auf, inwiefern der Ansatz auch hier fruchtbar sein kann.[11] Gerade der Blick auf

---

und 2020 ein kollaborativer Text zum „Law-and-Political-Economy Framework“ (*Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784).

5 Kritisch *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313.

6 Vgl. *Beckers/Eller/Kjaer*, ELO 1 (2022), 749 (750 f.).

7 Das gilt für konkrete Vorarbeiten (*Grewal/Britton-Purdy*, Law and Contemporary Problems 77 [2014], 1; *Britton-Purdy*, Law and Contemporary Problems 77 [2014], 195) wie auch rechtskritische Traditionen insgesamt: *Critical Legal Studies*, *Critical Race Studies*, *Feminist Legal Studies* und *Legal Realism* haben allesamt ihre Spuren in LPE hinterlassen und werden als Traditionslinien benannt, *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal*, Boston Review v. 22.2.2021; für den *Legal Realism* siehe insb. *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman,* Yale L. J. 2020, 1784 (1792). Wenig explizite Aufmerksamkeit erhalten hingegen die *Critical Class Studies* – beachtet im Hinblick auf das Wohnen bzw. die Vergesellschaftung von Wohnraum von *Röhner*, KJ 53 (2020), 16 (16), m.V.a. *Mutua*, Buffalo Law Review 2008, 859 (873 ff.).

8 U.a. Finanz-, Klima-, Demokratiekrise und soziale Spaltung, *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman,* Yale L. J. 2020, 1784 (1786 ff.); *Harris/Varellas*, Journal of Law and Political Economy 2020, 1 (1, 2 ff.); *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313 (313).

9 *Piketty*, Das Kapital im 21. Jahrhundert, 2016; *Piketty*, Kapital und Ideologie, 2020. Für Bezugnahmen siehe *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1786 Fn. 1); *Grewal*, Harvard Law Review 2014, 626 (insb. 629); zur verhaltenen *Piketty*-Rezeption der deutschen Rechtswissenschaft *Croon-Gestefeld*, JZ 74 (2019), 340.

10 *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (968 ff.); *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 972 (972 ff.).

11 Konstruktiv *Kampourakis*, Journal of Law and Political Economy 2021, 301; *Kampourakis*, LPE in Europe as Critique of Ordoliberalism, LPE-Blog v. 15.3.2021; *Kjaer*, Global Perspectives 2:1 (2021); *Herzog*, JZ 78 (2023), 968; *Meinel/Neumeier*, Der Staat 64 (2025), 79; skeptisch *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313; *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 972 (972 [ff.], 974 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

das Wohnen beweist dabei das Potenzial für den deutschen Rechtsdiskurs, sofern die LPE-Perspektive von ihrem US-amerikanischen Entstehungskontext gelöst wird.[12] Dieses Potential wird im Folgenden nicht abstrakt begründet, sondern praktisch entfaltet.[13]

Hierfür müssen wiederum die Kernaussagen des LPE-Ansatzes rekapituliert und sich ihrem Ausgangspunkt zugewendet werden: Die herkömmlichen Mittel der ökonomischen Theorie des Rechts scheitern angesichts der multiplen Krisen der heutigen Zeit sowohl bei der Analyse als auch bei der Gestaltung des Rechts.[14] Das wird unter anderem auf die spezifischen (ökonomischen) Annahmen derjenigen zurückgeführt, die Recht setzen und untersuchen. In der Folge wird gefordert, die dem Recht zugrunde liegenden Annahmen und ihre Wirkungen aufzudecken und einzuordnen (1.).[15] Hierauf aufbauend werden die Kriterien, die herkömmlicherweise bei der rechtsökonomischen Analyse angelegt werden, kritisiert und schließlich ersetzt (2.).

1. Kritik am Status quo neoliberalen Rechtsdenkens

Law and Political Economy richtet sich gegen den Mainstream des US-amerikanischen Rechtsdenkens. Demnach haben sich in den letzten Jahrzehnten individualistische und neoliberale[16] Paradigmen durchgesetzt und das US-amerikanische Recht wie auch die Rechtswissenschaft verändert.[17] Der nun vorherrschende rechtliche und rechtswissenschaftliche Zustand wird als *20th Century Synthesis* bezeichnet.[18] Dieser Status quo zeichnet sich dadurch aus, dass die Ziele und Methoden von Recht und Rechtswissenschaften so definiert wurden, dass sie eine Markt-Überlegenheit bzw. die

12 Vgl. *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (972).

13 → § 5 B.; zu den Besonderheiten des Hintergrundes der Sozialen Marktwirtschaft → § 6.

14 *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman,* Yale L. J. 2020, 1784; mit Blick auf den methodologischen Individualismus und Mikroansatz *Beckers/Eller/Kjaer*, ELO 1 (2022), 749 (749 f.); *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313 (313 ff.).

15 In diesem Sinne erfolgte bereits die typisierende Rekonstruktion neoklassischer Annahmen → § 4.

16 Die Kritik des Neoliberalismus ist eine der Herausforderungen, vor denen ein Transfer in den deutschen Kontext steht. Einige der ökonomischen Kritiken lassen sich jedoch spiegeln; weiter zudem → § 6 A.

17 Vgl. *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (968 f.).

18 Siehe hierzu und dem Folgenden ausführlich *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1794 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterordnung von Politik unter die Ökonomik fordern. Insbesondere folgt daraus auch eine Ausgestaltung von Öffentlichem Recht und Privatrecht als getrennte Sphären.[19] Dabei gilt das Privatrecht als ökonomisch und darin neutral, während ökonomische Fragen im Öffentlichen Recht ausgeklammert werden. Öffentlich-rechtliche Regelungen werden daher schnell als interventionistisch aufgefasst,[20] während das Privatrecht entpolitisiert wird und Verteilungsfragen in das Steuerrecht ausgelagert werden.[21]

Der Impuls von *Law and Political Economy* ist nun, der Rechtswissenschaft die Aufgabe zu stellen, diese Entwicklung zu reflektieren und die Rolle des Rechts hierbei zu beleuchten.[22] Ökonomische Entwicklungen und Institutionen, wie auch Märkte, sind demnach nicht natürlich, neutral oder selbstregulierend, sondern stets rechtlich konstituiert.[23] Da dem Recht bei der Ordnung und Gestaltung der Wirtschaft eine wesentliche Rolle zukommt, muss deren rechtliche Architektur beleuchtet werden.[24] Rechtliche Regelungen werden so nicht mehr vorrangig als *Interventionen* in das vorrangige gesellschaftliche Organisationsprinzip der Marktfreiheit verstanden, sondern als Faktor, der die Marktgesellschaft überhaupt ermöglicht.[25] Dies ist für den deutschen, ordoliberalen Kontext keine neue Erkenntnis.[26] Die Kritik an der Marktgesellschaft wird jedoch weitergedreht und deren soziale Leistung hinterfragt. Der Markt produziert demnach nicht nur Freiheit, sondern auch Ungleichheiten und somit einen politischen Konflikt, der neben ökonomischen Linien auch entlang geschlechtlicher und ras-

19 *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman,* Yale L. J. 2020, 1784 (1806 ff.); *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal,* Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017; für das deutsche Recht als Ausgangspunkt bei *Croon-Gestefeld*, Gemeininteressen im Privatrecht, 2022, S. 1, 32.

20 Siehe bspw. *Britton-Purdy*, Law and Contemporary Problems 77 (2014), 195, zur Entwicklung des *free speech law* für juristische Personen.

21 *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 2020, S. 301 (318); vgl. auch die entsprechende Kritik an *Piketty* durch *Grewal*, Harvard Law Review 2014, 626.

22 *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman,* Yale L. J. 2020, 1784 (1792).

23 Vgl. *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal*, Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017.

24 Mit einem solchen Ansatz auch *Deakin et al.*, Journal of Comparative Economics 2017, 188; populär *Pistor*, Der Code des Kapitals, 2020.

25 Das Verhältnis von Markt und Staat wird auf diese Weise umgekehrt betrachtet, *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 3. Aufl. 2020, S. 301 (314).

26 → § 6 A.; *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313 (317 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sialisierter Trennlinien verläuft.[27] Indem so das Spannungsverhältnis von marktwirtschaftlicher Ordnung und demokratischer Selbstbestimmung in den Blick gerät,[28] erweist sich auch die Bezeichnung als *Law and Political Economy* als nicht aus der Luft gegriffen: Den ökonomischen Analysen des Rechts wird ein historisch verortetes Konzept gegenüber gestellt, das die Beziehungen von Politik und Ökonomie ausgehend von dem Verständnis untersucht, dass die Ökonomie immer schon politisch ist.[29] Hiermit wendet sich der LPE-Ansatz von den neoklassischen Annahmen – die innerhalb der Ökonomie zwar umstritten, aber vorherrschend sind, und als Ausgangspunkt für die ökonomisch Analyse des Rechts dienen – ab.[30]

2. Reorientierungen: Macht, Verteilung und Demokratie

Da das Recht nach diesem Verständnis die Ökonomie konstituiert, wohnt ihm zugleich das Potenzial inne, sozioökonomische Krisen anzugehen und soziopolitische Veränderung zu erreichen.[31] Dies erfordert, erstens, nicht mehr nur größtmögliche ökonomische Effizienz anzustreben, sondern die Machtverhältnisse rechtlicher Beziehungen zu untersuchen. Zweitens gilt es, die verteilungspolitische Wirkung rechtlicher Regelungen zu beachten, anstatt deren vermeintliche Neutralität vorzuschieben. Und drittens soll die marktwirtschaftliche Entwicklung nicht als Naturgesetz, sondern als politische begriffen werden, um so demokratische Handlungsspielräume zu öffnen, statt zu schließen.[32]

Während die ökonomische Theorie die Bedeutung des Rechts vor allem darin sieht, Allokationseffizienz zu fördern und verteilungspolitische Zielsetzungen als sekundäre politische Aufgabe betrachtet, liegt ein wesent-

27 *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal,* Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017; *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 3. Aufl. 2020, S. 301 (316).

28 *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal*, Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017.

29 *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1792); *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (969).

30 *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 2020, S. 301 (313, 319).

31 Insofern verfolgt LPE einen offen politischen Anspruch, siehe *Britton-Purdy/Kapczynski/Grewal,* Manifesto, LPE-Blog v. 11.6.2017.

32 Hierzu und zum Folgenden erneut *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1818 ff., 1832 f.); kürzer *Renner/Kindt*, JZ 78 (2023), 313 (315); *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (969 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

licher Fokus von *Law and Political Economy* auf eben diesen Verteilungsfragen.[33] Dabei wird Verteilung gerade nicht nur als *ex-post* Umverteilung verstanden. Es werden vielmehr rechtliche Strukturen gefordert, die bereits *ex-ante* eine gerechte(re) Zuteilung bedeuten. Denn es mag zwar aus neoklassischer Sicht effizienter erscheinen, den Marktmechanismus ungehindert wirken zu lassen und das erwirtschaftete Vermögen anschließend (gegebenenfalls)[34] umzuverteilen. Doch sowohl das Effizienzdenken als auch das Trickle-Down-Prinzip werden kritisiert: Da sich die Effizienzkriterien primär an der Zahlungsbereitschaft der Beteiligten orientieren, sprechen effiziente Regelungen Ressourcen eher Vermögenden als einkommensschwächeren Bedürftigen zu.[35] Das Interesse der Bevorteilten an späterer Umverteilung ist jedoch gering, was sich auch in der historischen Entwicklung der Vermögensverteilung niederschlägt.[36] Auch wenn es zunächst nicht so scheint, sind verteilungspolitische Folgen dem Recht also immanent.[37] Daher sollen trotz dem Anschein vermeintlicher Neutralität rechtlicher Regelungen die strukturellen Gegebenheiten und historischen Kontinuitäten machtgeprägter Zusammenhänge nicht ausgeblendet werden.[38] Da die durch das Recht zugewiesenen Möglichkeiten (i.S.v. Rechtspositionen) in-

33 *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 2020, S. 301 (314), mit beispielhaftem Verweis auf *Pistor*, Der Code des Kapitals, 2020.

34 Vgl. zum hypothetischen Charakter der Umverteilung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium, → § 4 A. II.

35 *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1796 f.); *Liscow*, Univ. Chic. Law Rev. 2018, 1649 (1656): „rich get richer"-Prinzip. Siehe hierzu bereits → § 4 A. II.

36 Für die USA *Piketty/Saez/Zucman*, The Quarterly Journal of Economics 2018, 553. Von Bedeutung für die verteilungspolitische Bewertung sind dabei insb. die Effekte vor und nach Steuern sowie von Vermögen gegenüber Einkommen. Vgl. zudem die Kritik von *Pistor*, Der Code des Kapitals, 2020, S. 322, an Zweckrationalität, Effizienz und Trickle-Down im Hinblick auf Vermögenswerte an sich. Für Deutschland vgl. u.a. *Bundesregierung*, Sechster Armuts- und Reichtumsbericht, 2021, S. 44; *Grabka/Halbmeier*, Vermögensungleichheit, DIW Wochenbericht 40 (2019), 735 (735 ff.). Nachdem die Ungleichheit bis 2005 angestiegen ist, hat sich diese Entwicklung in den 2010er Jahren nicht fortgesetzt. Insb. die Vermögensungleichheit verbleibt jedoch auf einem im internationalen Vergleich hohen Niveau. Zu den abweichenden Referenztexten hierzulande, wie bspw. auch BVerfGE 138, 136 <252 f.> – *Erbschaftssteuer* [2014], m.V.a. BVerfGE 93, 121 <163 f.> – *Vermögenssteuer* [1995], siehe *Croon-Gestefeld*, JZ 74 (2019), 340 (345 f.).

37 Insofern zeigt sich, wie LPE an bestehende kritische Rechtstheorie anknüpft, hier anstelle vieler *Kennedy*, Legal Studies Forum 15 (1991), 327 (333).

38 Vgl. *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1823). Dies ist hierzulande insb. anschlussfähig an rechtswissenschaftliche Diskussionen um formale und materielle Gleichheit.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sofern zentral für ökonomische Handlungen sind, gerät vielmehr in den Blick, wie diese Regelungen historisch gewachsen sind und wie sich Machtstrukturen darin fortsetzen.[39]

Die Verteilungswirkung von Marktgesetzen zu thematisieren, bedeutet demnach eine Politisierung ökonomischer Fragen. Dies ändert auch den Blick auf Markt und Politik: Während Marktprozesse oft unausweichlich erscheinen, werden Entscheidungsmacht und Zwänge sowie Gewinnerinnen und Verliererinnen bislang vor allem in politischen Prozessen sichtbar. *Law and Political Economy* versteht sich insofern als ein Demokratisierungsprojekt, das das Marktgeschehen nicht auf den Preismechanismus reduziert, sondern selbst als politische Entscheidung und vor allem als Aushandlungsprozess versteht.[40]

Nach dem vorliegend vertretenen Verständnis des LPE-Ansatzes kann dieser somit zunächst als Aufforderung begriffen werden, die dem Recht, der Rechtsetzung und Rechtswissenschaft zugrunde liegenden ökonomischen Annahmen zu reflektieren. Dies liegt bereits in einem kritischen Blick auf die vorherrschenden Annahmen begründet, die den Marktmechanismus als effizient und neutral verabsolutieren.[41] Daraus folgt zudem, dass auch weitere Aspekte berücksichtigt werden sollen, wie die Verteilungswirkung rechtlicher Regelungen und ihre Einbettung in demokratische Strukturen und Machtverhältnisse.

II. Politische Ökonomie des Wohnens

Der so umschriebene LPE-Ansatz ist abstrakt und informiert vor allem die rechtliche Seite der polit-ökonomischen Kritik. Mangels bestehender Operationalisierung für das Wohnen, wie sie von den ökonomischen Ana-

39 Vgl. *Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman*, Yale L. J. 2020, 1784 (1819 f.); *Hale*, Political Science Quarterly 1923, 470; *Kennedy*, Legal Studies Forum 15 (1991), 327; deutlich kritisch zum Machtbegriff der „New Haven version of LPE" *Kjaer*, Global Perspectives 2:1 (2021), (7).

40 Vgl. *Kennedy*, Legal Studies Forum 15 (1991), 327 (328 ff.); *Lomfeld*, in: Lomfeld/Somma/Zumbansen (Hrsg.), Reshaping Markets, 2016, S. 347 (351); auch als Anspruch der Interpretativen Policy-Analyse, zusammenfassend *Münch*, Interpretative Policy Analyse, 2016, S. 140.

41 Diese Prämissenkritik ist im Charakter von LPE als Gegenbewegung zu Law and Economics grundlegend angelegt, vgl. *Grewal/Britton-Purdy*, Law and Contemporary Problems 77 (2014), 1 (6 ff.); weiter *Lomfeld*, in: Lomfeld/Somma/Zumbansen (Hrsg.), Reshaping Markets, 2016, S. 347 (351).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lysen des Rechts bekannt ist, wird die Perspektive folgend durch Einsichten der Stadtforschung ergänzt und konkretisiert.[42] Denn das Wohnen wird von Teilen der Stadtforschung bereits ausdrücklich unter der Bezeichnung ‚Politische Ökonomie des Wohnens' als Ausdruck des Eigentumssystems und der damit einhergehenden Ordnung verhandelt.[43] Dabei wird das Wohnen weder primär mathematisch noch als bloße wirtschaftliche Ware betrachtet, sondern in seiner Komplexität und gesellschaftlichen Relevanz anerkannt. Insbesondere die strukturellen Bedingungen und gesellschaftlichen Hintergründe der Wohnversorgung werden untersucht.[44]

Entscheidend ist also, dass das Wohnen von seiner Bedeutung als Sozialgut ausgehend begriffen wird. Dass es gleichzeitig als Wirtschaftsgut gehandelt wird, ist aus dieser Perspektive ein Widerspruch, der viele der heutigen Wohnprobleme erst hervorbringt.[45] Demnach haben die gegenläufigen ökonomischen und sozialen Effekte die Geschichte der Wohnentwicklung geprägt und wurden bislang nicht aufgelöst.[46] Ausgehend hiervon ergeben sich drei Schwerpunkte polit-ökonomischer Stadtforschung: Wohnen wird unter den Blickwinkeln der Kapitalzirkulation (1.), als soziales

42 Vgl. zur Möglichkeit nachbarwissenschaftlicher Perspektiven, die rechtliche Problembewältigung durch weitere Alternativen argumentativ zu unterstützen, *Hoffmann-Riem*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 9 (59 f.).

43 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (373); *Schwartz/Seabrooke*, in: Schwartz/Seabrooke (Hrsg.), The Politics of Housing Booms and Busts, 2009, S. 1 (1 ff.); *Madden/Marcuse*, In Defense of Housing, 2016, S. 4 (ff.). Zur Entwicklung dieses Ansatzes im Feld der Stadtsoziologie *Dangschadt/ O. Frey*, in: Kessel/Reutlinger/Maurer/O. Frey (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2005, S. 143 (145 ff., 151 f.).

44 B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für Alle?!, 2017, S. 29.

45 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (10 f.); *Marcuse/Madden*, In Defense of Housing, 2016, S. 4; *Schipper/Vollmer*, in: Schipper/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsforschung, 2020, S. 9 (11); *B. Schönig/Vollmer*, in: B. Schönig/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsfragen ohne Ende?!, 2020, S. 7 (9). Vgl. weiter die nochmalige Differenzierung nach Konsumgut, sozialem Recht und Wirtschaftsgut bei *Schwartz/Seabrooke*, in: Schwartz/Seabrooke (Hrsg.), The Politics of Housing Booms and Busts, 2009, S. 1 (7). Weiter auch *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 81 (ff.); zu den Begriffen und Kompromissen *Jenkis*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (87 f.); dazu, dass insb. dem Mietrecht die Aufgabe zukomme, den Konflikt zu moderieren, *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (76). Auch neoklassischen Ansätzen ist dieser duale Charakter bekannt, wenngleich die Probleme nicht darin immanent verortet werden, aktuell *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 43 ff.

46 *Herrlein*, NJW 2017, 711 (714), m.V.a. *Gsell*, NZM 2017, 305, und *Herrlein*, NZM 2016, 1; *B. Schönig/Vollmer*, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (10, 12).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Verhältnis (2.) und Ideologie (3.) analysiert.[47] Aus den Analysen folgt auch für die Stadtforschung eine Orientierung an neuen Paradigmen (4.).

1. Zirkulation des Kapitals

Das Wohnen ist über die Wohnung in verschiedene wirtschaftliche und finanzielle Kreisläufe eingebunden.[48] Aufgrund der maßgeblichen Funktion von Immobilien, Wert aufzubewahren, zeigt sich insbesondere eine enge Verbindung von Wohnungswirtschaft und Kreditsystem.[49] Während Kredite klassischerweise der Finanzierung von Bau und Erwerb von Wohneinheiten dienten, kommt es im Zuge der Finanzialisierung jedoch zu einer „Umkehr der bisherigen Funktionsbeziehungen".[50] Der Zweck der Kreditaufnahme liegt nunmehr nicht in der Wohnungsproduktion. Stattdessen zielen kapitalmarktorientierte[51] Unternehmen auf Renditesteigerung.[52] Die Finanzströme orientieren sich also an den Renditeinteressen privater und institutioneller Anlegerinnen und sind mit den Schwankungen der globalen Finanzmärkte verknüpft.[53] Dies führt dazu, dass letztendlich „globale Prozesse der Kapitalzirkulation" mitentscheiden, was und wo gebaut wird.[54] Die beteiligten Unternehmen verfolgen dementsprechend andere Strategien: Nicht der Wohnungsbau oder bezahlbare Mieten, sondern die gewinnbringende Verwertung von Immobilien steht im Vordergrund.[55] Je nach

47 Teilweise wird hierbei ein marxistischer Kapitalbegriff angelegt. Dies ist für die vorliegende Arbeit nicht entscheidend und wird daher nicht vertieft. Stattdessen interessieren die mit der Verortung des Wohnens in der Politischen Ökonomie verbundenen Wertungen und Blickwinkel.

48 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (375 ff.); ausführlich *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (31 ff.).

49 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (376); *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (42 ff.).

50 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (13); *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (43); siehe bereits → § 3 B. IV.

51 Zum Begriff der Kapitalmarktorientierung im Immobilienkontext vgl. *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 88 f. Rn. 327 ff.

52 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (13).

53 *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (42 ff.); *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 32.

54 *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (31).

55 *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 32 f.; *Heeg*, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 97 (98). Zwischenzeitlich wurden bei

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Zeitpunkt und Lage drückt sich dies in verschiedenen Strategien wie der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen, der Erzeugung von spekulativem Leerstand, Weiterverkäufen, schlechter Instandhaltung oder Luxusmodernisierung aus.[56] Aus Mietersicht führt dies zu einer Entkopplung von Wohnwert und Preis.[57] Für sie wie auch für (selbstnutzende) Wohneigentümerinnen bedeutet die Kopplung von Wohnungs- und Finanzmarkt steigende Unsicherheit.[58]

2. Wohnen als soziales Verhältnis

Für das polit-ökonomische Verständnis ist zentral, das Wohnen nicht als bloße Ware, sondern als soziales Verhältnis zu verstehen.[59] Dies wird primär mit der dem (Wohn-)Eigentum inhärenten Rechtsmacht, andere von ihrer Nutzung auszuschließen, begründet.[60] Folglich ist das Verhältnis zwischen Vermieterin und Mieterin das prägende soziale Verhältnis für das Wohnen.[61] Insofern rücken soziale Ungleichheiten und ein fehlendes Mitspracherecht vieler Mieterinnen in den Fokus der Betrachtung, die unter dem Stichwort der *Entfremdung* diskutiert werden.[62] Schließlich tragen Mieterinnen durch ihre Mietzahlungen zwar oftmals erst zum Eigentum

Vonovia, dem größten deutschen Immobilienunternehmen, rechnerisch rund 40 % der Mieteinnahmen als Dividenden ausgeschüttet, *Unger*, Vonovia, 2. Aufl. 2022, S. 18 ff.; ähnlich *Gerrard/Zöllner/Peters*, Rendite mit der Miete, Finanzwende Recherche, 2023, S. 4, 21 ff., 53 ff.

56 *Unger*, Widerspruch 68 (2016), 91 (99 ff.); *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 33; *Unger*, Vonovia, 2. Aufl. 2022, S. 24 ff.

57 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (11 f.); *Wiegand*, Emanzipation 3:2 (2013), 35 (43); *Belina*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 28 (41); *Sarbo/L. Wolf, in:* Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 83 (87).

58 Gewissermaßen untergrabe Hypothekenhandel an Finanzmärkten die integrierende und stabilisierende Funktion von Wohneigentum, so *Aalbers*, International Journal of Urban and Regional Research 41:4 (2017), 542 (543); weiter zur mit Wohnen verbundenen Unsicherheit *Madden/Marcuse*, In Defense of Housing, 2016, S. 67 ff.

59 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (379).

60 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (384). Hier zeigt sich der vom LPE-Ansatz betonte Zusammenhang von politischer Ökonomie und Recht.

61 Dass dieser Zugriff zu kurz greife und zudem durch grobschlächtige, statische Rollenbilder geprägt sei, beschreibt *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (85 f.).

62 *Holm/Metzkow*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 151 (153, 165 ff.); *Marcuse/Madden*, In Defense of Housing, 2016, S. 53 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

der Vermieterinnen bei, haben aber weder Mitspracherechte hinsichtlich der Gestaltung des Wohnraums noch ausgeprägte Kontrollmöglichkeiten. Stattdessen unterliegen sie fremden Auflagen und Unsicherheiten über den Verlust des Wohnraums.[63] Die mit dem Wohnen verbundenen sozialen Verhältnisse schreiben sich zudem grundlegend in die „physische Landschaft des Wohnens"[64] ein: Getrennte Wohngebiete, Wohnstandards und die Verteilung von Wohneigentum führen zu jeweils unterschiedlichen gesellschaftlichen Teilhabemöglichkeiten, wie längeren Pendelzeiten sowie schlechteren Umwelt-, Bildungs- und Sozialbedingungen.[65]

Neben diesen individuellen bzw. die Individualebene zumindest betreffenden Thematiken werden die sozialen Verhältnisse rund um das Wohnen auch auf einer Makroebene vielfach adressiert und vielfältig typisiert. Dabei haben sich eine wohlfahrtstypologische Systematisierung und die Unterscheidung in einheitliche und duale Systeme etabliert.[66] Aufbauend auf der allgemeinen Wohlfahrtssoziologie werden Wohnsysteme mit einem universellen Versorgungsverständnis (sozialdemokratisch), mit Marktorientierung und einem solidarischen Versorgungssystem für bestimmte Gruppen (korporatistisch) sowie mit grundlegender Marktdominanz und einem Fürsorgenetz (liberal) unterschieden.[67] Charakteristisch für sozialdemokratische Wohnregime ist die Förderung von verschiedenen Formen des Miet- und Gemeinschaftswohnens, die allen offen stehen. Im korporatistischen Regime werden sowohl der private als auch der öffentliche Wohnungssektor gefördert. Soziale Durchmischung wird dabei nicht

63 Bspw. können Mieterinnen energetische Sanierungen grds. weder einfordern noch mitgestalten oder ablehnen (Duldungspflicht, § 555 d Abs. 1 BGB). Lediglich in begrenzten Härtefällen kommt eine Ablehnung der Duldung (§ 555 d Abs. 1 BGB) oder der damit verbundenen Mieterhöhung (§ 559 Abs. 4 BGB) in Betracht. Den angestammten Wohnraum können Mieterinnen dagegen ohne eigenes Dazutun aufgrund von Eigenbedarfskündigungen verlieren (§ 373 Abs. 2 Nr. 2 BGB).

64 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (380): „physical landscape of housing".

65 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (380); *Knabe*, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (637).

66 Mangels Daten zu Deutschland wird die Kommodifizierungsskala von *Schwartz/Seabrooke*, in: Schwartz/Seabrooke (Hrsg.), The Politics of Housing Booms and Busts, 2009, S. 1 (8 f.), ausgespart. Ebenfalls erwähnenswert, obwohl sie in der vorliegenden Arbeit nicht weiter verfolgt wird, ist die Analysekategorie der Wohnklassen, siehe *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (383); kritisch *Krätke*, in: Schipper/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsforschung, 2020, S. 85 (93).

67 Siehe hierzu und zur folgenden Ausführung *Balchin*, Housing Policy in Europe, 1996, S. 11 ff.; basierend auf *Esping-Andersen*, The Three Worlds of Welfare Capitalism, 1990, S. 26 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

verfolgt und staatliche Maßnahmen werden als zwischenzeitliche Eingriffe verstanden, um Marktversagen auszugleichen. Liberale Wohlfahrtsregime zeichnen sich durch dominantes Eigentumswohnen und nur zurückhaltende staatliche Maßnahmen aus, die den Bevölkerungskreisen, die sich nicht selbst am Markt versorgen können, durch stigmatisierte Hilfen Wohnraum verschaffen.

Sowohl sozialdemokratische als auch korporatistische Modelle agieren vor dem Verständnis eines einheitlichen Wohnungsmarktes, der den öffentlichen und privaten Wohnungssektor umfasst.[68] Das duale System verfolgt hingegen die Abschirmung eines staatlich kontrollierten sozialen Wohnungssektors vom unregulierten privaten Wohnungsmarkt, um diesen vor der Konkurrenz zu schützen. Dies drängt die Marktteilnehmerinnen in Richtung Wohneigentumsbildung. Sozialwohnen wird als Sicherheitsnetz verstanden und der Zugang auf verhältnismäßig arme Personen beschränkt. So korrespondiert das duale System mit dem liberalen Wohnregime.

3. Wohnen und Ideologie

Auf das Wohnen wirken neben finanziellen und sozialen Aspekten auch ideologische Komponenten ein. So bestehen rund um das Wohnen „grundlegende Werte- und Überzeugungssysteme […], die die jeweilige vorherrschende Form der Organisation des Wohnens als universell und alternativlos erscheinen lassen und die damit verbundenen Machtverhältnisse stützen".[69] Bausteine des vorherrschenden Verständnisses sind die Zentralität des Privateigentums, das Primat des Marktes als Allokationsmechanismus und der Imperativ der Vermögensakkumulierung.[70] Die verschiedenen Elemente sind bereits aus der Darstellung der neoklassischen Annahmen bekannt (→ § 4).

68 Zu einheitlichen und dualen Wohnsystemen siehe insb. *Kemeny*, From Public Housing to the Social Market, 2002, Kap. 4 (Reconceptualising rental systems). Auch in der Sozialen Marktwirtschaft wird ein einheitlicher Wohnungsmarkt angenommen, wobei die Preise im privaten Sektor durch die Konkurrenz mit dem öffentlichen Wohnraum gedämpft werden sollen; *Balchin*, Housing Policy in Europe, 1996, S. 15; zur Möglichkeit des preisdämpfenden Effekts *Kühling*, NZM 2020, 521 (524); zur Sozialen Marktwirtschaft → § 6.

69 *Böhmer/Holm/Jabob*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 123 (124).

70 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (383 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Aus der dort als erwerbswirtschaftliches Prinzip bezeichneten Logik steigender Renditen folgt, dass Mietpreissenkungen die absolute Ausnahme darstellen und anstelle von Mietpreisgrenzen marktwirtschaftliche Mechanismen und Neubau präferiert werden. Die Bedeutung des Privateigentums spiegelt sich bereits in Redewendungen wie der von den *eigenen vier Wänden* wider.[71] Mit der Erhöhung der Wohneigentumsquote geht zudem ein Rückgang anderweitiger sozialer Sicherungen einher.[72] Auch das Marktprimat zeigt sich bereits diskursiv darin, wie gängig das Stichwort des *Wohnungsmarktes* ist. Die „gemeinsame Vorstellung" seiner Existenz stellt demnach den Ausgangspunkt klassischer Vorstellungen und Diskussionen dar.[73] Dabei werde der Wohnungsmarkt als „feststehende Konstante der gesellschaftlichen Entwicklung" und „scheinbar unveränderliche[ ] Rahmenbedingung" essentialisiert und naturalisiert.[74] In der Stadtforschung wird demgegenüber die Herausbildung der Vorstellung und Dominanz des Wohnungsmarktes als moderne Entwicklung analysiert und kritisiert.[75] Zentral ist dabei die Prämisse, dass die Wohnversorgung nicht allein über den Markt erklärt und geregelt werden muss: Denn beispielsweise bestehen nach einer marktwirtschaftlichen Erklärung Defizite nur dort, wo sich Bedürfnisse in Zahlungsfähigkeit ausdrücken. Obdachlosigkeit stellt daher im neoklassischen Modell keine Versorgungslücke dar, da es bereits an der zahlungskräftigen Nachfrage fehlt.[76] Umgekehrt bedeutet dies, dass die Nachfrage im ökonomischen Sinne nicht immer dem sozialen Bedarf entspricht.

4. Neue Paradigmen: Dekommodifizierung und Demokratisierung

Wie die ökonomische Analyse des Rechts ist auch die Stadtforschung neben einem deskriptiven durch einen explizit normativen Anteil gekennzeichnet. Aus den dargelegten Perspektiven folgen alternative Wertungskriterien, an

71 *Sarbo/L. Wolf, in:* Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 83 (92).
72 *Aalbers/Christophers*, Housing, Theory and Society 31:4 (2014), 373 (385), m.w.N.
73 *Claus/Sommer*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 97 (97 f.); vgl. weiter für die Interpretative Policy-Analyse *Münch*, Interpretative Policy Analyse, 2016, S. 140.
74 *Claus/Sommer*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 97 (98).
75 *Claus/Sommer*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 97 (99).
76 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (14); *Sarbo/L. Wolf, in:* Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 83 (94); grundlegend *Marcuse*, Socialist Review 18:1 (1988), 69 (74, 93); prägnant dazu *Madden/Marcuse*, In Defense of Housing, 2016, S. 10: „Housing crisis is not a result of the system breaking down but of the system working as it is intended."

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

denen die Wohngesetzgebung stattdessen ausgerichtet werden könnte. Vorgeschlagen wird erstens, das Wohnen stärker aus Marktlogiken herauszulösen, sprich zu dekommodifizieren.[77] Zweitens verfolgt auch die Stadtforschung einen Demokratisierungsimpuls.[78] Ähnlich wie vom LPE-Ansatz wird hierbei gefordert, die Wohnungspolitik abseits des Marktprimats wieder zu politisieren. Zudem wird der Blick auf die individuelle Ebene gerichtet und eine stärkere (Mit-)Entscheidungsbefugnis der Bewohnerinnen über ihre Wohnungen vorgeschlagen.[79]

III. Potenzial polit-ökonomischer Analysekategorien

Auf Grundlage der dargestellten Perspektiven des LPE-Ansatzes und mithilfe der Einsichten der Stadtforschung lassen sich Kritiken des neoklassischen Ansatzes begründen sowie auch weitere Analysekriterien, das heißt spezifische Erscheinungsformen polit-ökonomischer Annahmen in der Gesetzgebung, herausarbeiten.[80] Diese betreffen insbesondere den sozialen Charakter des Wohnens, seine strukturellen Besonderheiten sowie Fragen der Mitbestimmung. Aufbauend hierauf lassen sich verschiedene Topoi und Fragestellungen ausmachen, die für polit-ökonomische Perspektiven kennzeichnend sind.

Zwar wird hiermit kein eigener, vollständiger Gegenentwurf entwickelt.[81] Stattdessen nähert sich die polit-ökonomische Kritik ausgehend von den Problemen der Praxis dem Marktmodell an und kann eindrücklich zeigen, welche Folgen und Leerstellen eine primär am Wirtschaftsgut Wohnung orientierte Wohngesetzgebung hat und welche Alternativen bestehen. Insofern bieten auch diese Ansätze eigene Wissensstrukturen an, auf die die Gesetzgebung zurückgreifen kann.

---

77 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (17); *Madden/Marcuse*, In Defense of Housing, 2016, S. 52, 201 ff.

78 Mit verschiedenen Aspekten *Madden/Marcuse*, In Defense of Housing, 2016, S. 207 f., 211 f., 213 f.

79 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (18).

80 Vgl. erneut *Herzog*, JZ 78 (2023), 968 (972), zum Impetus von LPE, nicht nur nach dem „Stellenwert ökonomischer Argumentation" zu fragen, sondern diesen auch zu kontextualisieren und eine „nur-rechtsökonomische[ ] auf eine multidisziplinäre Perspektive" zu erweitern (bereits → § 1 Fn. 7).

81 Siehe zur entsprechenden Reaktion auf Kritik an der ökonomischen Theorie stellvertretend *Behrens*, Ökonomische Grundlagen, 1986, S. 337: Die „einzig akzeptable Prämissenkritik [kann] nur im Entwurf eines ähnlich komplexen, bestimmten und instruktiven Ordnungsentwurfs auf der Grundlage anderer Prämissen bestehen."

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Gegenüberstellung verschiedener disziplinärer Ansätze ermöglicht, die jeweiligen Perspektivverengungen und Leerstellen offenzulegen und die Ansätze mithilfe der jeweils anderen zu kritisieren.[82] Die Wirkmächtigkeit neoklassischer Annahmen gerät damit ebenso in den Fokus wie die Frage nach der Berücksichtigung weiterer Perspektiven bei der normativen Rechtsfindung.[83] Dabei bringen die neuen Ansätze und Analysekategorien offenkundig eigene Annahmen und Wertungen mit sich. Das kann und soll nicht verschwiegen werden. Stattdessen ist es gerade im Sinne der vorliegenden Analyse, das Nebeneinander und die potenzielle Widersprüchlichkeit unterschiedlicher Wirklichkeitskonstruktionen zu untersuchen.

B. Polit-ökonomisches Wissen in der Wohngesetzgebung

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche typisierten Argumentationslinien sich aus den dargestellten polit-ökonomischen Ansätzen ergeben (können). Auch wenn hierbei auf noch keine umfassende Operationalisierung zurückgegriffen werden kann, bieten sich auf Grundlage der obigen Darstellung die mit dem Wohnen verbundenen sozialen Fragen (I.), seine strukturellen Besonderheiten (II.) und der Problemkreis der Mitbestimmung (III.) als erste Anknüpfungspunkte an. Diese Dimensionen werden im Folgenden entfaltet und dort, wo es sich anbietet, dargestellt, inwiefern sich dies bereits in der Entwicklung der Wohngesetzgebung widerspiegelt. Obwohl dieser Niederschlag fragmentarischer als der der Neoklassik erscheint, lässt sich so auch für die Politische Ökonomie illustrieren, wie die Gesetzgebung Annahmen und Argumente aufgreift bzw. aufgreifen könnte und wie diese dabei übersetzt werden (könnten).

I. Soziale Fragen und Ungleichheit

Eine erster wesentlicher Fokus polit-ökonomischer Ansätze ist auf soziale Fragen gerichtet. Seitens des LPE-Ansatzes werden Fragen der Gerechtigkeit thematisiert; in der Stadtforschung wird der soziale Charakter des

82 *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 453 (ff.); → vor § 4.

83 Vgl. *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 422 f., 443 ff., 453 ff.; *Lomfeld*, in: Lomfeld/Somma/Zumbansen (Hrsg.), Reshaping Markets, 2016, S. 347 (352); *Horst*, in: Buckel/Christensen/Fischer-Lescano (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 3. Aufl. 2020, S. 301 (319 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wohnens hervorgehoben und seine duale Natur betont. Inwiefern sein sozialer Charakter gegenüber der Behandlung als Wirtschaftsgut zur Geltung kommt, wird hier kritisch hinterfragt (1.). Weiterhin zeigt sich die soziale Bedeutung des Wohnens in der sozialen Überformung des Wohnungsmarktes (2.) und der Verteilung von Kosten (3.).

1. Die soziale Bedeutung des Wohnens

Die hohe Bedeutung des Wohnens als menschliches Grundbedürfnis wird nicht nur aus polit-ökonomischer Perspektive hervorgehoben. Vielmehr begründet sie nach einhelliger Ansicht eine „gesteigerte Dringlichkeit" der Verfügbarkeit von Wohnraum.[84] Nach der neoklassischen Theorie stellen solche Erwägungen jedoch externe, nicht-ökonomische Regelungsziele dar, die keiner ökonomischen Analyse zugänglich sind.[85] Die soziale Bedeutung des Wohnens kann Regulierung demnach nicht *ökonomisch* rechtfertigen und wird daher aus Analysen ausgeklammert.[86] Stattdessen stellt die Tatsache, dass Wohnen ein Grundbedürfnis ist, in dieser Perspektive vor allem ein Werturteil dar.[87] Indem nun in der Folge die Wohnung als Wirtschaftsgut zuvorderst ökonomischen Maßstäben unterzogen wird, dient Wohnungsbau nicht mehr nur der Befriedigung von Wohnbedürfnissen, sondern insbesondere auch der Erzielung von Renditen – über die Verteilung von Wohnraum entscheiden dann Preis und Einkommen.[88] In der Folge

84 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 7 (15); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 49; zum dazugehörigen rechtsökonomischen Stichwort der eingeschränkten Konsumentensouveränität *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 38 f.

85 *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 99.

86 So auch bei *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 99 ff., anders jedoch bei der später folgenden Prüfung der Verfassungsmäßigkeit. Zum Ausschließlichkeitsanspruch des ökonomischen Effizienzprinzips schon *Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 4. Aufl. 2015, S. 8.

87 *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 80; *Jenkis*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 213 (213 ff.); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 148 f. Auch ein Werturteil kann jedoch, bspw. im politischen Prozess, relevant werden. Zur Berücksichtigung im Sozialen Mietrecht → § 6 B. V. 2.; *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 172 ff.

88 Neben Konsumziele treten also sog. Renditeziele, *Just et al.*, Wirtschaftsfaktor Immobilien, 2017, S. 4; *Haerendel*, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 9; *Grüber*, Sozialer Wohnungsbau, 1981, S. 9, 14; weiter *Expertenkommission*

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

interessiert „nicht der Bedarf nach Wohnungen schlechthin, sondern nur die jeweils kaufkräftige Nachfrage nach ihnen".[89] Aufgrund dieser ökonomischen Verwertungsprozesse stellt der Wohnungsmarkt „menschenwürdige Wohnungen nur zu Preisen" bereit, „die die Zahlungsfähigkeit eines Teils der Haushalte übersteigen".[90]

Demgegenüber soll nach polit-ökonomischem Verständnis die Bezahlbarkeit von Wohnraum das eigentlich entscheidende Kriterium sein.[91] Da dies aktuell nicht erreicht wird, sondern sich stetig steigende Mieten und staatliche Zuschüsse auf hohem Niveau etabliert haben,[92] wird zunehmend in Frage gestellt, ob es sich hierbei noch um eine „gerechte Miete" handelt.[93] Kritisiert wird weiter, dass die Wohnungspolitik, obwohl sie teilweise im Kontext der Sozialpolitik angesiedelt wurde,[94] nie in Form einer staatlichen Versorgungsinfrastruktur, wie für die verwandten Themenbereiche Gesundheit, Alter und Bildung, geregelt wurde.[95] Stattdessen wird ein Trend zur „Wohnungs*markt*politik" ausgemacht, mithin eine „stärkere Ak-

---

zum Volksentscheid, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 42 Rn. 134.

89 *M. Schneider*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, Bd. 3, 2. Aufl. 1970, Sp. 3821 (3822); *Haerendel*, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 9 Fn. 1; bereits → § 5 A. II. 3. Im Zuge der Finanzialisierung gerät der Gebrauchswert noch mehr aus dem Blick und wird durch finanzwirtschaftliche Indices ersetzt, *Heeg*, suburban 1 (2013), 75 (79). Siehe auch *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (85), wonach im Zuge der Finanzialisierung die Renditeerwartung zunehmend das personale Vertragsverhältnis überlagert.

90 *Kronauer/Siebel*, WSI-Mitteilungen 3/2022, 178; *Krätke*, in: Schipper/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsforschung, 2020, S. 85 (89).

91 Gleichwohl kritisch zur Gewordenheit dieses Kriteriums und mit einem Vorschlag zur „Entnaturalisierung des Mythos' der Bezahlbarkeit" aus der Stadtforschung *Praum,* dérive 65 (2016), 37. Zu möglichen Anknüpfungspunkten und Ausgestaltungen von Mietpreisregeln *Blank*, in: Artz/Eisenschmid/H. Schmidt/Streyl (Hrsg.), FS Börstinghaus, 2020, S. 9.

92 → § 7 C. II. 2. c.; § 8 C. III. Dies entspricht eher dem sozial-marktwirtschaftlichen Ansatz, die Marktbewegungen zu akzeptieren und nur den sozialen Folgen abzuhelfen, vgl. *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 161.

93 *Gsell*, NZM 2017, 305 (306).

94 *Heinelt*, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 36.

95 *Häußermann*, in: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 183; *B. Schönig/Vollmer*, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (12); mit einer historischen Einordnung der Ursprünge der Trennung und einer Begründung zur Zusammenfassung *Häring*, Interventionen im Wohnsektor, 1974, S. 31 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zentuierung der Wohnung als Wirtschaftsgut" gegenüber der Wohnung als Sozialgut.[96]

Die Gesetzgebung greift solche sozialen Erwägungen zumeist auf einer sehr konkreten Ebene und weniger in Form einer Selbstkritik auf. Beispielsweise hob der Regierungsentwurf zum Ersten Bundesmietengesetz von 1955 den besonderen Charakter und die Unverzichtbarkeit des Wohnens hervor und verband hiermit, vor dem besonderen Hintergrund der Nachkriegszeit, eine Absage an eine marktwirtschaftliche Organisation des Wohnens zu diesem Zeitpunkt.[97] Hohe Relevanz entfaltete die „überragende[ ] Bedeutung der Wohnung als Lebensmittelpunkt des menschlichen Daseins" auch im Zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetz von 1974. Aufgrund dieser Bedeutung sei nämlich Kündigungsschutz unabhängig von einer (un)ausgeglichenen Lage am Wohnungsmarkt notwendig.[98] Hieran anknüpfend werden bis heute mietrechtliche Regelungen begründet, dabei aber in der Regel auch vermieterseitige Renditeinteressen geschützt und abgewogen.[99]

2. Soziale Überformung und Steuerung des Wohnungsmarktes

Nicht nur in der Abwägung und Ausgestaltung mietrechtlicher Regelungen spielen soziale Fragen eine Rolle. Sie spiegeln sich auch in den individuellen und strukturellen Beziehungen auf dem Wohnungsmarkt wider.[100] Insofern gilt der Wohnungsmarkt als sozial überformt und gesteuert.[101] Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Situation einkommensschwacher oder diskriminierter Personengruppen (a.). Für sie stellt sich der Wohnungsmarkt

96 *Heinelt*, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (38); *Heinelt/Egner*, in: M. Schmidt/Zohlnhöfer (Hrsg.), Regieren in der Bundesrepublik Deutschland, 2006, S. 203 (207); *Holm*, in: Böhm/Bräunling/Geene/Köckler (Hrsg.), Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, 2020, S. 223 (229 ff.).

97 RegE I. BMG, BT-Drs. 2/1110, 15.

98 RegE 2. WKSchG, BT-Drs. 7/2011, 7; → § 4 B. I. 1. a. Zur sozialpolitische Bedeutung und Regelungsbedürftigkeit des Mietpreises in diesem Kontext *Börstinghaus*, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283.

99 Weiter hierzu u.a. → § 6 B. V.; § 8 C. IV. 1.; zum bedeutenden Topos der Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes → § 3 B. II.; § 4 B. I.; § 7 C. II. 1. b.

100 Vgl. *D. Ipsen*, AfK 15 (1976), 262 (271).

101 *D. Ipsen*, AfK 15 (1976), 262 (271).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

nicht mehr als bloßer Abgleich von Angebot und Nachfrage dar.[102] Und auch in strukturellen sozialen Phänomenen wie Segregation und Gentrifizierung offenbaren sich Machtasymmetrien (b.).

a) Einkommensschwache und diskriminierte Bevölkerungsgruppen

Ausgangspunkt verschiedener polit-ökonomischer Erwägungen ist, dass die soziale Stellung der Mieterinnen Einfluss auf die Miethöhe und die Verfügbarkeit von Wohnraum zu haben scheint.[103] So stehen diskriminierten und einkommensschwachen Mieterinnen oft nur qualitativ minderwertige, aber verhältnismäßig teure Wohnungen zur Verfügung.[104] In einkommensstarken Schichten ist die Eigentumsquote höher und die monatliche Belastung relativ geringer.[105] Besonders benachteiligt sind ausländische oder migrantisierte Mieterinnen, die häufiger in Großstädten und dort in Sozialwohnungen, seltener in Eigentumswohnungen oder im Eigenheim und mit eigenem Garten leben und im Durchschnitt höhere Mieten zahlen.[106] Diese unterschiedlichen Wohnsituationen lassen sich teilweise auf ökonomische

102 Vgl. *D. Ipsen*, AfK 15 (1976), 262 (270); für die neoklassische Perspektive hingegen *Hofacker*, Preisvorschriften Wohnraum, 2000, S. 132 ff., mit Ausführungen zum Einfluss persönlicher Merkmale als Vergleichskriterium.

103 *Honsell*, AcP 186 (1986), 115 (170), macht gar verschiedene Teilmärkte für bestimmte Mietergruppen aus, die „schwerer eine geeignete Wohnung" finden und daher höhere Mietpreise zahlen müssen (wobei neben der sozialen Stellung auch Mietdauer, Person der Vermieterin und weitere Aspekte eine Rolle spielen).

104 *Friedrichs*, Stadtsoziologie, 1995, S. 61; *Hinkelmann (*heute *Flatow)*, Ortsübliche Miete, 1999, S. 85; aktuellere Zahlen zur Wohnkostenbelastung nach dem Haushaltseinkommen liefert das Statistische Bundesamt, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo6-mieten-haushaltsnettoeinkommen.html.

105 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 132 (156, 158 f.); *Heeg*, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 97 (98).

106 Siehe prägend, zu höheren Mieten bei ausländischen gegenüber deutschen Arbeiterinnen für die 1970er, *D. Ipsen*, Leviathan 6 (1978), 558 (insb. 569); aktueller *A. Müller,* Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ADS 2015, insb. S. 19 f., m.w.N.; mit einer rechtlichen Perspektive auf die Ausnahmen im Antidiskriminierungsrecht *Thüsing/Vianden*, Rechtsfreie Räume?, ADS 2019. Weiter *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 132 (162 f.); *Häußermann/Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 175.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mechanismen zurückführen.[107] Doch findet rassistische Diskriminierung „auch unter den besten [ökonomischen] Voraussetzungen statt".[108] Ein behauptetes gesteigertes „Vermieterrisiko"[109] kann insofern nur begrenzt tragen.

Die Beurteilung dieser Aspekte schlägt sich auch in wohnpolitischen Strategien nieder. Das Anliegen der Gesetzgebung ist zunächst, dass objektive Wohnwertmerkmale die Mietpreise beeinflussen sollen, wie auch die Merkmale der ortsüblichen Vergleichsmiete zeigen.[110] Neoklassische Perspektiven empfehlen, darüber hinaus bestehende Nachteile durch marktkonforme Instrumente auszugleichen, insbesondere mithilfe der Subjektförderung.[111] Polit-ökonomische Ansätze priorisieren hingegen den sozialen Wohnungsbau, inklusive langfristiger Bestände und dauerhafter Belegungsbindungen.[112] Eine nur vorübergehende Sozialbindung wird demgegenüber als eine Subventionierung privaten Eigentums mit lediglich „sozialer Zwischennutzung"[113] und insgesamt „antisozialen Effekten auf Kosten der Allgemeinheit" kritisiert.[114] Zudem werden mit dem Wegfallen von Wohnun-

107 Siehe *D. Ipsen*, Leviathan 6 (1978), 558 (569 ff.), zu den Faktoren des rendite- gegenüber bedarfsorientierten Bauens, der informellen Vermittlung sowie der Wohndauer. Dass daneben auch offene Diskriminierung wirken kann, ist nicht Teil der Untersuchung.

108 *A. Müller,* Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ADS 2015, S. 76, zu den Ursachen S. 77. Ökonomische Aspekte werden von *Müller* wiederum explizit ausgeschlossen. Testperson ist jeweils eine junge, ledige, kinderlose, finanziell abgesicherte Frau mit deutscher Staatsangehörigkeit (ebd., S. 62 ff.).

109 Siehe *Hofacker*, Preisvorschriften Wohnraum, 2000, S. 139 ff., zur Plausibilität „gruppenspezifischer Kosten- und Risikoerwartungen". Der faktischen Durchsetzbarkeit von Risikoaufschlägen kommt ihm zufolge eine Indizwirkung für ihre eigene sachliche Rechtfertigung zu (S. 140), weshalb die Aufpreise nicht untersagt werden dürften (S. 141). Vgl. zuvor schon *Eekhoff*, in: Issing (Hrsg.), Zukunftsprobleme der Sozialen Marktwirtschaft, 1981, S. 455 (458). Ebenfalls zur möglichen Allokationseffizienz dieser „Risikoaufschläge", jedoch mit der anschließenden Einordnung als gesellschaftspolitisch „inakzeptabel" *Nolte*, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, 1997, S. 7.

110 Siehe für das Wohnraumkündigungsschutzgesetz *D. Ipsen*, AfK 15 (1976), 262 (265); aktuell § 558 Abs. 2 BGB.

111 → § 4 B. I. 2.; im Zuge der Sozialen Marktwirtschaft → § 6 B. I. 1., 2.

112 *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (213); *Jaedicke/Wollmann*, in: von Beyme/M. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 203 (223).

113 *Donner*, Wohnungspolitiken, 2000, S. 200.

114 *Hamann/Kaltenborn*, in: Hamann/Kaltenborn (Hrsg.), Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau, 2021, S. 16 (19); *Holm*, in: Hamann/Kaltenborn (Hrsg.), Die Legende vom Sozialen Wohnungsbau, 2021, S. 24 (62 f., 68 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen mit Mietpreis- und Belegungsbindung ein Mengeneffekt und das liberale Versorgungsmodell verbunden: Je weniger Wohnungen zur Verfügung stehen, desto enger werde der Begünstigtenkreis gefasst.[115]

b) Segregation und Gentrifizierung

Die Höhe der Mietpreise wirkt sich nicht nur auf der Individualebene aus, sondern auch auf die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung und die Struktur der Städte.[116] Hierdurch geraten die Phänomene der Segregation und Gentrifizierung in das Blickfeld stadtsoziologischer und polit-ökonomischer Analysen.

Mit dem Begriff der Segregation wird die räumliche Aufteilung der Wohnbevölkerung sowohl als sozialer Prozess als auch als verfestigte Struktur erfasst.[117] Segregation kann funktionell, demografisch, ethnisch, sozial oder anders geprägt sein und freiwillig oder unfreiwillig geschehen.[118] Während dabei medial häufig sogenannte migrantische Parallelgesellschaften thematisiert werden, beobachtet die empirische Forschung Segregation vor allem anhand sozioökonomischer Kriterien.[119] Einen wesentlichen Segregationsmechanismus stellen aktuell Gentrifizierungsprozesse dar.[120] Dabei werden im Zuge der Aufwertung von Stadtquartieren ärmere Menschen durch reichere aus ihrer Nachbarschaft verdrängt.[121] Dies wird zunehmend

115 *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (212); → § 5 A. II. 2.

116 Vgl. auch *Gsell*, NZM 2017, 305 (308).

117 Zusammenfassend *Ramsauer*, Segregation, 2018, S. 250; *Bärenbrinker*, Urban Governance, 2012, S. 79. Weiter im Kontext des Milieuschutzes → § 10 A. I.

118 *Bärenbrinker*, Urban Governance, 2012, S. 49 f.

119 *Häußermann*, Leviathan 35 (2007), 458 (463 ff.); *A. Müller,* Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ADS 2015, S. 21 ff.; *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (212); *Häußermann/Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 183 f.

120 *A. Müller,* Diskriminierung auf dem Wohnungsmarkt, ADS 2015, S. 25 f.; zur Gentrifizierung *Friedrichs*, Stadtsoziologie, 1995, S. 119 ff.; *Friedrichs*, in: Häußermann (Hrsg.), Großstadt, 1998, S. 57 (57 ff.); *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 9 ff.; zur Segregation durch Gentrifizierung *Riemann*, Gentrifizierung, 2016, S. 1 ff.

121 Anstelle vieler: *Eckardt*, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 213 (225); *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 149 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

seitens der Gesetzgebung thematisiert[122] und Gegenstrategien wurden auch seitens des Bundesverfassungsgerichts legitimiert.[123]

3. Fragen der Gerechtigkeit: Nutzen und Kostentragung

Bereits bei der ökonomischen Analyse des Rechts wurde die Internalisierung externer Effekte als Ziel rechtlicher Regelungen angesprochen.[124] Polit-ökonomische Untersuchungen bekräftigen diesen Aspekt, wenngleich aus der für diesen Ansatz typischen Perspektive: Es wird gefragt, wie *gerecht* es ist, wenn Vermieterinnen nur wegen für sie günstiger wirtschaftlicher Entwicklungen Maximalmieten erzielen können,[125] und gefordert, dass solche Entwicklungen „von Privaten nicht kapitalisiert werden dürfen"[126]. Rechtliche Verweise auf solche Erwägungen finden sich unter anderem beim Planungswertausgleich, der in den 1970ern viel diskutiert wurde,[127] und angedeutet in der „Abrechnung leistungsloser Wertsteigerungen" bei der Frage nach der Entschädigung nach einer Vergesellschaftung.[128]

Besonders deutlich offenbaren sich entsprechende Annahmen und Argumente auch in der Diskussion um die Modernisierungsmieterhöhung: Nach § 559 Abs. 1 S. 1 BGB können Vermieterinnen nach energetischen Sanierungen die jährliche Miete um bis zu 8 % der Sanierungskosten erhöhen.[129] Diese Mietsteigerungen enden jedoch nicht mit der Amortisierung der Modernisierungskosten; auch darüber hinaus bleibt es bei der oft als

122 Weiter zur Zielsetzung i.R.d. Mietpreisbremse, die Verdrängung einkommensschwächerer Haushalte zu verhindern und eine sozial stabile, ausgewogene Bewohnerstruktur zu schützen → § 8 C. IV. 3. Die Zielsetzung einer durchmischten Stadt verfolgen ebenfalls das Wohnraumförderungsgesetz (§ 6 Nr. 4 WoFG), eine Ausnahmeregelung im Antidiskriminierungsrecht (§ 19 Abs. 3 AGG) und das Städtebaurecht an verschiedenen Stellen, vgl. *Riemann*, Gentrifizierung, 2016, S. 16; zum bestehenden rechtlichen Instrumentarium gegen Gentrifizierung auch *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 156 ff.

123 BVerfG, Beschl. v. 18.7.2019, 1 BvL 1/18 (Mietpreisbremse), Rn. 72.

124 → § 4 A. IV.

125 *Gsell*, NZM 2017, 305 (308); *Gütter*, Wohnungsnot und Bodenmarkt, 2019, S. 37.

126 *Gütter*, Wohnungsnot und Bodenmarkt, 2019, S. 37.

127 → § 4 B. I. (Fn. 86); weiter § 9 A. I. Kritisch *von Beyme*, in: Flagge (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (114), m.V.a. *Bundesregierung*, Städtebaubericht 1970, BT-Drs. 6/1497, 41.

128 *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 68 f. Rn. 249 ff.

129 Kritische Anmerkungen zu § 559 BGB von *Rödl/von Restorff*, WuM 2020, 57 (58).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

‚Umlage' bezeichneten Mieterhöhung. Dabei orientiert sich die ‚Umlage' jedoch nicht an einer tatsächlichen Wohnwertverbesserung oder Energiekostensenkung.[130] Insofern stehen aus Sicht der Mieterinnen eventuelle Vorteile und preisliche Nachteile in keinem unmittelbaren Verhältnis. Hinzu kommt, dass der ‚Umlagesatz' ursprünglich an die Hypothekenzinsen gebunden war.[131] Mittlerweile ist er aber hiervon entkoppelt und Modernisierungen haben sich in bestimmten Gebieten zu einer Ursache und einem Treiber von Gentrifizierungsprozessen entwickelt.[132]

II. Strukturelle Besonderheiten und rechtspolitische Folgerungen

Ein zweiter wichtiger Anspruch des LPE-Ansatzes ist, nach den gesellschaftlichen und historischen Zusammenhängen und Auswirkungen rechtlicher Regelungen zu fragen. Dies lässt sich mit dem Verständnis von Wohnen als sozialem Verhältnis aus der Stadtforschung insofern verbinden, als dass nach den strukturellen Besonderheiten des Wohnens gefragt wird (1.). Während die ökonomische Analyse trotz dieser Besonderheiten auf eine allgemeine „Marktlösung"[133] setzt, nehmen polit-ökonomische Kritiken ein systemisches Marktversagen im Wohnsektor an (2.). Auf dieser Annahme bauen wiederum eine grundlegende Kritik an den Sickereffekten (3.) und eigene Vorschläge, wie eine Stärkung des dritten Sektors (4.), auf.

1. Die Besonderheiten von Wohnung und Wohnungsmarkt

Unabhängig davon, ob Wohnen primär als Wirtschafts- oder als Sozialgut betrachtet wird, ist es gängig, die speziellen Eigenschaften von Wohnungen und dem Wohnungsmarkt zu betonen.[134] Demnach zeichnen sich Wohnun-

130 Vgl. *Gsell*, NZM 2017, 305 (311 Fn. 52).

131 *Gsell*, NZM 2017, 305 (311): 1978 waren das 11 %.

132 *Gsell*, NZM 2017, 305 (312, Fn. 60 m.w.N.).

133 *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 13 f.

134 Siehe zum Folgenden *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 7 (7 ff.); *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 69 (69 ff.); *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 198 ff.; *Heuer/Nordalm*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 23 (23 ff.); *Jenkis*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001,

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen zunächst dadurch aus, dass es sich um außerordentlich langlebige Güter handelt. Sie können für über 100 Jahre und mehrfach genutzt werden. Auch die Produktion ist aufwendig, langwierig und von den beschränkten Kapazitäten der Bauwirtschaft abhängig. Die lange Produktions- und Nutzungsdauer der Wohnung sowie wiederkehrende Reinvestitionsbedarfe zur Instandhaltung, die Abhängigkeit von infrastrukturellen Inputs und hohen Anfangsinvestitionen führen zu einem verlangsamten Kapitalumschlag, langem Kalkulationszeitraum und erhöhtem Investitionsrisiko.[135] Zudem fallen die Zu- und Abgangszahlen im Vergleich zum Gesamtbestand relativ gering aus.[136] Daraus folgt, dass sich das Wohnungsangebot in einen kleinen Neuwohnungs- und einen relevanteren Bestandswohnungsmarkt gliedert, wobei das Gesamtangebot an Wohnungen begrenzt ist. Auch ist die Reaktionsfähigkeit auf Angebots- und Nachfrageveränderungen daher beschränkt:[137] Aufgrund der langen Produktionsdauer und Langlebigkeit können Angebotserweiterungen nur mittel- bis langfristig erfolgen; die Nachfrageseite ist wiederum dadurch begrenzt, dass das Wohnen als Grundbedürfnis nicht substituierbar ist und stets einen Minimalkonsum voraussetzt.[138]

Weitere Besonderheiten ergeben sich aus der Heterogenität sowie Standort- und Bodengebundenheit – kurz: Immobilität – der Wohnungen. Die Immobilität begründet regionale Teilmärkte, Siedlungsbildung und den Zusammenhang von Qualität und Nutzungswert von Wohnungen mit Faktoren wie Lage, Entfernung zum Arbeitsplatz und „Sozialprestige der

S. 65 (85 ff.); *A. Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 42 ff., 74 ff.; *Donner*, Wohnungspolitiken, 2000, S. 4; *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (14); *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 1; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 49 ff.; *Molinari*, Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 115 ff.; *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 51 ff.

135 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 7 (13 ff.); *Heuer/Nordalm*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 23 (25); *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 42 f.

136 Selbst in Zeiten großer Aufbauleistungen nach 1945, als durchschnittlich 500.000–600.000 Wohnungen pro Jahr gebaut wurden, erhöhte dies den Gesamtwohnungsbestand jeweils nur um ca. 3 %, siehe *Knauer*, Tragbare Mieten, 1968, S. 24, m.w.N. für die Neubauzahlen.

137 Sog. geringe Elastizität, siehe bereits → § 4 B. I. 1.

138 *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 85; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 39; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 55.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wohngegend".[139] Daneben prägen Erwartungen hinsichtlich Wohnfläche, Raumanzahl, Ausstattung, Gebäudetyp und Grundriss den Wohnwert. Sowohl die Suche als auch die Vergabe von Wohnraum sind also von subjektiven Präferenzen geprägt. Aufgrund der Bedeutung dieser objektiven und subjektiven Faktoren gilt die Wohnung als heterogenes bzw. komplexes Gut. Eigene Teilmärkte gibt es auch für die verschiedenen Rechtsformen, die der Wohnnutzung unterliegen. In dieser Hinsicht ist zu beachten, dass es sich bei Mietverträgen typischerweise um Langzeitverträge handelt, bei denen der Mietpreis für eine gewisse Dauer festgelegt wird.[140] Gleichzeitig ändern sich die Wohngewohnheiten und -ansprüche im Laufe der Zeit und teilweise spontan. Weil Wohnungen aber ungleichartig, begrenzt austauschbar und der Wohnkonsum „nicht oder nur bedingt teilbar"[141] sind, folgen aus einer Veränderung der Bedürfnisse oder (finanziellen) Möglichkeiten entweder Umzüge oder aber Über-/Unterbelegung. Auch die Entwicklungen von Einkommen, Beschäftigung und Demografie sowie benachbarter Politikbereiche haben daher einen Einfluss auf den Wohnungsmarkt. Entscheidend sind zudem verschiedene vorgelagerte Märkte, wie der Boden-, Bau- und Kapitalmarkt.[142]

Aus der Komplexität und Aufspaltung des Wohnungsmarktes folgen Transparenzdefizite auf Angebots- wie auch auf Nachfrageseite. Die hiermit verbundenen Informationskosten wirken auf den Preisbildungsprozess zurück. Zudem werden durch die Intransparenz die Investitionsrisiken weiter gesteigert. Zusammenfassend lassen sich für den Wohnungsmarkt somit die Gliederung in Teilmärkte, Intransparenz und geringe Elastizität hervorheben. Der Wohnungsmarkt gilt nach alldem als Paradebeispiel eines unvollkommenen Marktes.[143]

---

139 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 7 (9 ff.); ähnlich *Knauer*, Tragbare Mieten, 1968, S. 23; *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 13.

140 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 69 (77).

141 *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 7 (10 f.); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 52.

142 Vertieft zum Bodenmarkt im Zuge der Analyse der Grundsteuer → § 9 A. I.

143 Ähnlich u.a. *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 83; *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 1 f.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

2. Systemisches Marktversagen

Hinsichtlich der Beschreibung der Besonderheiten des Wohnungsmarktes decken sich die neoklassische und polit-ökonomische Perspektiven noch weitgehend.[144] Unterschiede werden jedoch in den jeweiligen Folgerungen deutlich. Während die Besonderheiten aus neoklassischer Sicht als Fragen des Marktversagens verhandelt und dieses schlussendlich meist verneint wird oder kaum Konsequenzen zeitigt, wird die Allokationsleistung des Marktes seitens polit-ökonomischer Ansätze grundlegend in Frage gestellt.

Aus neoklassischer Perspektive ist nicht bereits die Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes eine ausreichende Bedingung für rechtliche Regelungen, sondern das Marktversagen.[145] Dabei bestehen aufgrund der geringen Elastizität zwar teilweise Zweifel an der regulierenden Funktion des Preises.[146] Vielfach wird jedoch eine lediglich verzögerte, mittel- bis langfristige Auflösung mittels des Marktmechanismus angenommen und Regulierung abgelehnt.[147] Es wird vielmehr umgekehrt betont, dass stabile politische Rahmenbedingungen und Renditeaussichten aufgrund der Besonderheiten des Wohnungsmarktes an Relevanz gewinnen und daher (noch) weniger in den Marktmechanismus eingegriffen werden sollte.[148] Bereits psychologische Effekte, beispielsweise durch das Aufzeigen der Regulierbarkeit, könnten Investorinnen demnach dazu veranlassen, von

144 Im Hinblick auf die mangelnde Transparenz mit einer abweichenden Feststellung *Sotelo*, Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik, 2001, S. 16.

145 → § 4 A. IV.; ausdrücklich insb. *H. K. Schneider/Deichmann*, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, S. 13 f.

146 *Riebel/Hubbert*, in: Hüpen/Werbeck (Hrsg.), Wirtschaftslehre zwischen Modell und Realität, 1998, S. 179 (182 f.).

147 *Lowinski*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, S. 125 f.; *Fichtel*, Wohnungspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1980, S. 55; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 45; *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 85, 94 f.; *Eekhoff*, Wohnungspolitik, 2. Aufl. 2002, S. 7, 39; *Koch*, Mietpreispolitik, 2006, S. 46; *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 125 ff. (insb. S. 143, 145, 146 ff., 160 f.), mit der Einschränkung, dass Gleichgewichtszustände aufgrund der Besonderheiten meist nur kurzzeitig und vorübergehend erreicht werden (S. 154). Als technische Funktionsfähigkeit beschrieben bei *H. K. Schneider/Schuppener*, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, S. 9 f. Siehe bereits → § 4 B. I. 1.

148 *Busz*, Äquivalenz im Wohnraummietrecht, 2002, S. 86; *Eekhoff*, Wohnungspolitik, 2. Aufl. 2002, S. 39; *Hofacker*, Preisvorschriften Wohnraum, 2000, S. 117 f.; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 58 f.; aus dem politischen Bereich vgl. *Expertenkommission Wohnungspolitik, A*bschlussbericht, BT-Drs. 13/159, 27 ff., 118.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Wohnungsneubau abzusehen.[149] Die allgemeine Unsicherheit führe zudem dazu, dass sich rechtliche Begrenzungen noch stärker auf das Angebot und die Mieten auswirken als bei vollkommenen Märkten, weil die Anbieterinnen Risikoprämien verlangen oder Nebenkosten erhöhen und Mieterinnen Wohnraum horten.[150] Wegen dieser Effekte sei auch die Wirkung von wohngesetzgeberischen Instrumenten schwieriger einzuschätzen. Dies sollten ökonomische Analysen berücksichtigen und sei ein weiterer Grund für eine verlässliche und stetige Wohnungspolitik.[151]

In der Stadtforschung hingegen werden aufgrund der Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes zumindest „strukturelle Dysfunktionalitäten"[152] oder gar „systemische[s] Marktversagen"[153] angenommen. Steigende Mieten werden nicht primär als Knappheitsindikator verstanden,[154] sondern problematisiert: Während zwar die Renditen stiegen, sei die „adäquate Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum" nicht mehr gesichert.[155] Dies liege auch daran, dass die Möglichkeit an anderer Stelle zu sparen oder in ein anderes Teilsegment des Wohnungsmarktes auszuweichen, nicht immer gegeben oder jedenfalls stigmatisiert sei.[156] Aufgrund dieser sozialen Erwägungen und der hohen Komplexität des Wohnungsmarktes wird zudem abgelehnt, „ausschließlich wirtschaftswissenschaftliche Modelle von Angebot und Nachfrage anzuwenden."[157] Die ohnehin bestehenden Schwierigkeiten bei der simplifizierten Abbildung der marktwirtschaftlichen Funktionswei-

149 Zusammenfassend *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 80.
150 *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 80 f.
151 *Eekhoff*, Wohnungspolitik, 2. Aufl. 2002, S. 7 f.
152 *B. Schönig/Vollmer*, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (11).
153 *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (14).
154 So die neoklassische Perspektive, → § 4 B. I. 1.; steigende Mieten sind demnach nicht per se ein Problem, sondern Ausdruck funktionierender Marktverhältnisse.
155 *B. Schönig/Vollmer*, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (11).; siehe parallel *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 42 Rn. 134, zum Problem, dass Entscheidungen in der Marktwirtschaft an Renditeaussichten und nicht an sozialen Belangen ausgerichtet werden. Zur Entkopplung von Gebrauchswert und Preis in diesem Zuge, bereits *D. Ipsen*, AfK 15 (1976), 262 (269, 274); *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 177 (186 f.).
156 *B. Schönig/Vollmer*, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (11). Wenn im untersten Segment die Mieten steigen, wirkt sich dies wiederum auf staatliche Transferzahlungen und den Haushalt aus (→ § 7).
157 *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (207); vgl. ähnlich *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (85).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

se würden hierdurch nämlich noch gesteigert.[158] Die Analyse des Wohnens soll daher über das Marktmodell hinaus reichen und zwingend auch die gesellschaftlichen Strukturen und Bedingungen der Wohnraumversorgung beachten.[159]

Hinsichtlich der Frage, wie sich die Diskussion um die Unvollkommenheit des Wohnungsmarktes in die Wohngesetzgebung übersetzt bzw. übersetzen kann, lassen sich verschiedene Ebenen unterscheiden. Naheliegend ist die grundsätzliche Frage, ob die Besonderheiten von Wohnen, Wohnung und Wohnungsmarkt erwähnt und inwieweit sie anerkannt und zur Begründung der eigenen Wohnungspolitik herangezogen werden. Dies kann sich auf die grundlegende oder partielle Befürwortung oder Ablehnung insbesondere mietrechtlicher Regulierung auswirken. Ein Beispiel hierfür stellt die bereits erwähnte Einführung des Wohnraumkündigungsschutzes dar, bei der die Bedeutung der Wohnung als Mittelpunkt der menschlichen Existenz hervorgehoben wurde.[160] Soziale Fragen und die strukturellen Besonderheiten des Wohnens werden insofern miteinander verbunden. Eine weitere Folge zeitigt die polit-ökonomische Kritik am Vertrauen auf den (unvollkommenen) Wohnungsmarkt allgemeiner im Hinblick auf die auf dieser Vorstellung beruhenden Politikstrategien.

---

158 *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 199, nimmt daher den Begriff des „funktions-*unfähige[n]*" Wohnungsmarktes auf. Die Kritik an Modellen und Annahmen wird in ökonomischen Analysen freilich zurückgewiesen. Die Modelle dienten selbstverständlich der Vereinfachung, sollten aber weitere Verläufe prognostizieren, siehe bspw. *Hofacker*, Preisvorschriften Wohnraum, 2000, S. 88 f.; allg. *Mathis*, Effizienz statt Gerechtigkeit?, 4. Aufl. 2019, S. 45, 50 ff. (mit dem Vorschlag eines Methodenpluralismus); *Behrens*, Ökonomische Grundlagen, 1986, S. 50 f.; speziell zum *Homo Oeconomicus Lieth*, Ökonomische Analyse des Rechts, 2007, S. 60, 62 f., später für eine pragmatisch-enge Anwendung in besonderen Bereichen (S. 67).

159 *B. Schönig/Vollmer*, in: B. Schönig/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsfragen ohne Ende?!, 2020, S. 7 (9).

160 → § 5 B. I. 1. Allgemein interpretiert *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 7, die Mieterschutzgesetze der 1970er Jahre und die Verstetigung des Wohngelds ab 1960 als „sozialpolitisches Lernergebnis" der Nachkriegszeit, dass eine rein marktwirtschaftliche Wohnversorgung trotz positiver Konjunkturen auf Dauer nicht funktioniere. Gleichwohl ist diese Interpretation der Gesetzgebungsgeschichte nur eine von vielen: Rein neoklassische Ansätze betrachten diese Form der Regulierung weniger positiv und führen sie nicht auf Marktunvollkommenheiten zurück (→ § 4 B. I.); sozial-marktwirtschaftliche Ansätze hingegen können sie (teilweise) mit ihren Prämissen vereinbaren. Dabei werden die Kündigungsschutzregeln jedoch weniger als ‚Lehre' aus der Unvollkommenheit des Marktes verstanden, sondern als mit dem Marktmechanismus vor dem Ideal der Sozialen Marktwirtschaft konforme sozialpolitische Zielsetzung, dazu → § 6 B. V. 1.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

3. Strategien rund um Sickereffekte

So wirkt sich die Kritik an den neoklassischen Modellen insbesondere auf die Bewertung der Filtering- und Sickerprozesse aus.[161] Nach dem ökonomischen Modell bewirkt Wohnungsneubau Umzugsketten. Dadurch, dass Haushalte in die frei werdenden Wohnungen aufrücken, profitieren am Ende alle. Als besonders wirksam gilt der Neubau von Eigenheimen, weshalb der Sickereffekt zur Begründung von Wohneigentumsförderung herangezogen wird.[162]

Bereits die Prämissen der beschriebenen Effekte werden jedoch in Frage gestellt. Denn die Sickerprozesse setzen unbeschränkte Mobilität, vollkommene Markttransparenz, einen homogenen Wohnungsbestand, eine gleichmäßige Abstufung der Einkommensgruppen und gleichmäßige Reallohnentwicklung, gleiche Wohnbedürfnisse, ausreichend Wohnraum und keine bei Neuvermietung steigenden Mieten voraus – kurz: „ziemlich Unrealistisches."[163] Stattdessen ist die Haushaltsmobilität aufgrund von Umzugskosten, Informationsdefiziten und sozialen Barrieren, wie Einkommensunterschieden und ortsbindenden Faktoren, beschränkt.[164] Entsprechend ist auch die Empirie[165] der Filtering- und Sickereffekte entgegen dem ökonomischen Modell als „äußerst fragwürdig"[166] einzuschätzen.

---

161 Siehe hierzu schon → § 4 B. II. 2.; Darstellung und Bedeutung der gegenüberstehenden Positionen in der wohnungspolitischen Debatte bei *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 107.

162 Siehe hierzu schon → § 4 B. II. 2., IV.

163 *Häußermann*, in: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (186). Zu den Voraussetzungen auch *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 204 f.; *Die Unterzeichnenden*, suburban 6 (2018), 205 (209); *Westphal*, Leviathan 6 (1978), 536 (541 ff.).

164 Vgl. *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 177 (186); *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 200 ff.; *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 90; *Kühne-Büning*, in: Hüpen/Werbeck (Hrsg.), Wirtschaftslehre zwischen Modell und Realität, 2016, S. 217 (226).

165 Eine Darstellung von Studien aus den 1980er und 90ern findet sich bei *Friedrichs*, Stadtsoziologie, 1995, S. 73 ff.; für aktuellere Befunde siehe *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020; *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020.

166 *Häußermann*, in: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (186); ähnlich *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 177 (184, 185 f.); optimistischer *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 10 ff.; *Expertenkommission Wohnungspolitik, A*bschlussbericht, BT-Drs. 13/159, 37 (noch Ziffer 1305); kritisch wiederum *Expertenkommission zum*

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

So lassen sich in den unterschiedlichen Studien zu Sickereffekten zwar Umzugsketten feststellen.[167] Diese sind, insbesondere für den ersten Umzugshaushalt, meist auch mit Qualitätsverbesserungen verbunden. Die sozialen Effekte werden aber dadurch relativiert, dass die Wiedervermietungsmieten je nach Wohnart erhöht werden.[168] Zudem sind viele Umzugsketten zu kurz, um die unteren Segmente zu erreichen und auch dort für Entspannung zu sorgen. Das gilt umso mehr auf angespannten Wohnungsmärkten.[169] Denn der frühere Abbruch von Umzugsketten rührt daher, dass nicht durch jeden Neubau und Umzug eine Bestandswohnung frei wird, was durch überregionalen Zuzug verschärft wird. Lokale Folgebewegungen werden demgegenüber vor allem durch den Bau von Einfamilienhäusern sowie auch Genossenschafts-, Sozialwohnungen und Baugruppen ausgelöst.[170] Ob wohnpolitische Strategien, die auf Sickereffekte vertrauen und daher (hochpreisigen) Neubau anreizen, sinnvoll sind, hängt somit von den lokalen Gegebenheiten und den jeweiligen Zielsetzungen ab. In Zeiten angespannter Wohnungsmärkte profitieren einkommensschwache Haushalte vor allem von Neubau direkt im unteren Segment.[171] Weitere Restriktionen für die Neubaustrategien folgen zudem aus dem begrenzten

---

Volksentscheid, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 48 Rn. 163.

167 Siehe zur folgenden vorsichtigen Zusammenfassung *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 177 (185); *von Einem*, in: von Einem (Hrsg.), Wohnen, 2016, S. 277 (301 f.); *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 15; *Löhr*, Soziale Wohnungspolitik, 2021, S. 26 f.; *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 109 ff.

168 Dies ist nicht zu verwechseln mit Mietsteigerungen aufgrund von Verbesserungen des Wohnwerts beim Wohnungswechsel, sondern gilt absolut beim Freiwerden der Wohnungen. Zur Unterscheidung, aktuellen Zahlen und den als plausibel bewerteten Gründen für die Steigerungen siehe *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 31 ff.; *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 110; *Busch/Beyer*, in: Spars (Hrsg.), Wohnungsfrage 3.0, 2021, S. 75 (83 f.). Siehe auch die Auswertungen bei *Friedrichs*, Stadtsoziologie, 1995, S. 74 ff.; *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 202 ff.; *Kühne-Büning*, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 177 (177 ff.).

169 *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 4, 38; *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 109 f.; *Busch/Beyer*, in: Spars (Hrsg.), Wohnungsfrage 3.0, 2021, S. 75 (85 ff.).

170 *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 110.

171 Teilweise uneindeutig in dieser Hinsicht *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 24, 27; deutlicher *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 111. Weiter zum Wohnungsdefizit, das „nahezu ausschließlich die Bereiche des sozialen und bezahlbaren Wohnens betrifft", *Pestel*, Bauen und Wohnen 2024, 2024, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bauland, Kapazitäten der Bauwirtschaft und umweltpolitischen Zielsetzungen wie dem Flächenschutz.[172] Damit Neubau über Umzugseffekte hinaus auch Auswirkungen auf die Miethöhe hat, ist zudem ein Überangebot erforderlich.[173] Eine entsprechend hohe Leerstandsquote ist jedoch zum einen politisch wie wohnungswirtschaftlich nicht gewollt, wie die Entwicklungen der 1990er Jahre zeigen.[174] Zum anderen zeigen die Erfahrungen hinsichtlich der Mietpreisentwicklung in Teilen Ostdeutschlands um 2010, dass auch erheblicher Leerstand keine Garantie für sinkende Mieten ist.[175]

Wenngleich die Empirie zu den Sickereffekten somit nicht eindeutig ist, sickern die Annahmen diskursiv in die wohnpolitischen Debatten ein. Dies geschieht nicht immer bewusst, vor allem nicht unter der Reflexion der ceteris paribus-Prämissen. Ausdruck findet dies in politischen Strategien, die die aktuellen Problemlagen auf Angebotsmangel zurückführen und (hochpreisigen) Neubau fördern.[176] Die Kritik an den Sickereffekten drückt sich dagegen darin aus, dass andere Ursachen, wie die Finanzialisierung, betont werden und das Neubaudogma infrage gestellt wird.[177]

4. Gemeinwohlorientierung jenseits von Markt und Staat

Eine Kritik marktwirtschaftlicher Wohngesetzgebung bedeutet nach den vorgestellten polit-ökonomischen Ansätzen nicht, die Aufgabe einfach dem Staat zu übertragen. Dies wäre zwar, gegebenenfalls, mit dem neuen Paradigma der Dekommodifizierung vereinbar, nicht in jedem Fall jedoch mit der Forderung nach umfassender Demokratisierung des Wohnens.[178] Insbesondere vor dem Hintergrund der Erfahrungen in der DDR und auch

172 *BBSR*, Umzugsmobilität, 2020, S. 111; *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 48 Rn. 164.

173 *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 48 Rn. 163.

174 Stichwort: Stadtumbau-Ost, → § 3 B. IV.

175 *Dascher*, Wirtschaftsdienst 7/2010, 487. Weiter → § 5 B. III. 1.

176 Siehe bereits → § 4 B. II. 2.

177 Vgl. *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 48 Rn. 163, 70 Rn. 255; für eine nur beschränkte Rolle Privater und für sozialen Wohnungsbau argumentieren *Baldenius/Kohl/Schularick*, ifo 73:2 (2020), 34. Aus der Kritik an den Filtering- und Sickermodellen ist das Konzept des segmentierten Wohnungsmarktes entstanden, *Krätke*, Stadt – Raum – Ökonomie, 1995, S. 206 f.; → § 5 B. I. 1.

178 Vgl. *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 139 f.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bezüglich des sozialen Wohnungsbaus in der BRD wird stattdessen die Stärkung eines dritten kommunalen, genossenschaftlich und gemeinwirtschaftlich orientierten Sektors avisiert.[179] Diese Diskussionen wurden in jüngerer Zeit zum einen unter dem Stichwort einer Neuen Wohngemeinnützigkeit gebündelt und teilweise gesetzgeberisch umgesetzt:[180] Die „Förderung wohngemeinnütziger Zwecke" wurde mit dem Jahressteuergesetz 2024 in § 52 AO verankert. Das Konzept der Wohngemeinnützigkeit deutet auf eine explizit soziale Zielsetzung und auf Wohnraumbewirtschaftung abseits marktwirtschaftlicher Renditeziele. Inwiefern dies mit der vorgenommenen Änderung tatsächlich erreicht werden kann, wird sich erst noch erweisen.[181] In eine ähnliche Richtung weisen zum anderen die Forderungen der Initiative „Deutsche Wohnen & Co enteignen" in Berlin.[182] Das 2021 erfolgreiche Volksbegehren zielt auf eine Demokratisierung der Wohnversorgung durch Vergesellschaftung und Übertragung in gemeinwirtschaftliche Strukturen nach Art. 15 GG.[183]

III. Mitbestimmung: Demokratische Handlungsmacht

Ein dritter geteilter Fokus der vorliegend gebündelten polit-ökonomischen Ansätze liegt auf Fragen der Mitbestimmung. So wird durch den LPE-Ansatz ausdrücklich thematisiert, dass und wie das Marktprimat rechtliche Regelungen und so die Gestaltungsmacht gesellschaftlicher Akteurinnen von vornherein beschränkt. Auch aus der Stadtforschung ist dieser Mechanismus bekannt, wobei weitere ideologische Prägungen, insbesondere die

179 Vgl. *Holm*, Widersprüche 121:31 (2011), 9 (18); siehe auch *Neitzel*, KJ 57 (2024), 334, zu sog. Wohnraum-Commons.

180 Einführend *Tietzsch,* WuM 2023, 6; vgl. *SPD/Bündnis 90/Die Grünen/FDP*, Mehr Fortschritt wagen, Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 88, mit der Hoffnung, hiermit „eine neue Dynamik in den Bau und die dauerhafte Sozialbindung bezahlbaren Wohnraum" zu erreichen.

181 Zurückhaltend *Sammet*, Bezahlbare Miete statt Rendite, VerfBlog v 10.6.2024.

182 Siehe Amtliche Mitteilung über einen Beschluss zur Erarbeitung eines Gesetzentwurfs durch den Senat zur Vergesellschaftung der Wohnungsbestände großer Wohnungsunternehmen am 26. September 2021, https://www.berlin.de/wahlen/abstimmungen/deutsche-wohnen-und-co-enteignen/amtliche-mitteilungen_broschuere_ve.pdf.

183 Vgl. insofern auch die Gewichtung des Ziels, Mieterinnen „im Verhältnis zum neuen Gemeineigentümer gemeinschaftliche Mitbestimmungsrechte einzuräumen", *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 53 Rn. 184.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Fokussierung auf das Eigentum, betont werden. Hierbei interessiert zum einen die mit dem Eigentum verbundene Möglichkeit, andere von der Nutzung auszuschließen, mithin die Frage gesellschaftlicher Machtpositionen. Zum anderen werden die Motive für die hohe Bedeutung der Eigentumsförderung im Wohnbereich ergründet. Dabei besteht dadurch, dass die Eigentumsförderung häufig mit anderen Themen- und Regelungskomplexen vermischt wird, die Gefahr, dass Wirk- und Verantwortungszusammenhänge verwischen. Eine Abschichtung und Offenlegung führt demgegenüber zu einem Rückgewinn an Klarheit und in der Folge Gestaltungsoptionen. Somit lassen sich unter dem Stichwort der Mitbestimmung solche ökonomischen Annahmen kritisch fassen, die eine Zurückhaltung der Gesetzgebung begründen (1.) oder bestimmte wohnpolitische Aspekte aufgrund externer Argumente aufwerten (2.).

1. Markt-Staat-Polarisierung

Ein Kernanliegen des neoklassischen Ansatzes ist, den Marktmechanismus vor politischen Eingriffen abzuschirmen.[184] Dieses vornehmlich abwehrende Verständnis spiegelt sich im Verfassungsrecht, wenn dort die Eigentumsfreiheit als wesentlichem Baustein einer marktwirtschaftlichen Ordnung aus einer abwehrrechtlichen Perspektive betrachtet wird.[185] Aus polit-ökonomischer Perspektive verkennen solche Verständnisse jedoch die gesellschaftliche Struktur des Eigentums.[186] Dies wird teilweise dadurch gemildert, dass Abwägungsfragen individueller und gesellschaftlicher Interessen in die Figur der Sozialbindung des Eigentums übersetzt werden.[187] Mehr noch als im Verfassungsrecht stellt sich aber im Hinblick auf vermeintliche Markterfordernisse die Frage nach dem Ausgangspunkt der Abwägung und Betrachtung. Da die Marktmiete bzw. ihre gesetzlichen Variationen, wie die ortsübliche Vergleichsmiete, zunehmend als nicht mehr gerecht empfunden werden, liegt ein Perspektivwechsel nahe: Anstelle der Marktmiete könnte

184 → § 4 A. IV., B. I. 1.; § 5 A. I.

185 Auch wenn politische Beschränkungen selbstverständlich nicht allein aus dem Marktgedanken, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Vorgaben folgen, werden im Zuge der anstehenden Analyse die ökonomischen Begründungen fokussiert.

186 Vgl. für die Verfassungsrechtswissenschaft u.a. *M. Müller,* AöR 147 (2022), 518 (551).

187 Vgl. *M. Müller,* AöR 147 (2022), 518 (552 ff., 558 ff., 563); so vorgenommen im Kontext der Mietpreisbremse, dazu → § 8 C. V.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beispielsweise die Einschätzung eines demokratisch legitimierten Gesetzgebers beachtlich sein.[188]

Die Kritik der Markt-Staat-Polarisierung geht jedoch hierüber hinaus und lenkt die Aufmerksamkeit auf die fehlende Transparenz des Wohnungsmarktes und ihre weitere Abnahme durch die Finanzialisierung. Da Transparenz und überschaubare Strukturen und Sachverhalte die Voraussetzung für zielgerichtete, effektive Regelungen sind, folgt aus den in hohem Maße intransparenten Strukturen am Wohnungsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse und ihrer Veränderungen, die Möglichkeit eines demokratischen Defizits, das durch die Dynamiken der Finanzialisierung noch verschärft wird: Immobilien werden in immer komplexeren Unternehmensmodellen geführt und zunehmend von ausländischen Immobilieneigentümerinnen erworben.[189] Dies erschwert die Nachverfolgung der Eigentumsverhältnisse und verhindert deren Kontrolle sowie auf individueller Vertragsebene die Ansprechbarkeit.

Wesentlich beeinträchtigt wurden kommunale Handlungsmöglichkeiten zudem durch die Privatisierung von Wohnungsbeständen in den 1990er und 2000er Jahren. Die Kommunen wurden hierdurch auf lange Sicht finanziell eingeschränkt.[190] Gleichzeitig haben sie das wesentliche Werkzeug verloren, um durch einen Anteil nicht-gewinnorientierter Mieten dämpfend auf den lokalen Wohnungsmarkt zu wirken[191] oder gezielt an spezielle Mietergruppen zu vermieten[192]. Insofern sind auch die Mietpreisentwicklungen in Ostdeutschland in den 2000er Jahren beachtenswert. Anders als modell-ökonomisch anzunehmen, sanken die Mieten trotz erheblichem Leerstand, das heißt trotz Angebotsüberhang, nicht.[193] Die Ursachen hierfür sind freilich komplex, werden jedoch auch auf den Rückgang des kom-

188 Bereits → § 5 B. I. 1.; siehe insb. *Gsell*, NZM 2017, 305 (308), zu diesem Gedanken in Verbindung mit dem Vorschlag einer prozentual am Haushaltseinkommen orientierten Miete.

189 Dies wird durch die Einschaltung sog. Briefkastenfirmen noch weiter verkompliziert. Für viele Berliner Mieterinnen lässt sich bspw. nicht mehr ohne Weiteres feststellen, wer die eigene Eigentümerin ist, vgl. die Recherche vom Tagesspiegel: *Awan et al.*, Das verdeckte Imperium, Tagesspiegel Interaktiv v. 31.5.2019. Weiter für eine Analyse und Kritik komplexer Firmengeflechte bspw. *Pistor*, Der Code des Kapitals, 2020, S. 85–128.

190 *Heeg/Rosol*, Prokla 37 (2007), 491; *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 32 ff.; *Vollmer*, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 33 ff.

191 So die Annahme des sozial-marktwirtschaftlichen Versorgungssystems, → § 5 A. II. 2.

192 Zum Wandel von Objekt- zu Subjektförderung siehe → § 7 A. II.

193 *Dascher*, Wirtschaftsdienst 7/2010, 487.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

munalen Bestands und die parallele Erhöhung der Wohneigentumsquote zurückgeführt.[194] Letztere wirkte sich in einer „Politik für hohe Mieten" aus, nach der Mietsenkungen in den kommunalen Beständen und ihre Auswirkungen auch auf private Wohnungsangebote unerwünscht sind.[195] Dies spiegelt die polit-ökonomische Einsicht, dass Wohneigentum und soziale Mietenpolitik in einem engen Verhältnis stehen.[196]

2. Die Bedeutung des Wohneigentums

Denn nicht nur im Hinblick auf kommunale Wahlergebnisse, auch darüber hinaus kann auf Wohneigentum und dessen privatwirtschaftlicher Nutzung politische Macht beruhen. So hängt die Akzeptanz politischer Entscheidungen von der wirtschaftlichen Versorgungslage und diese wiederum teilweise von den Entscheidungen einzelner Unternehmen ab.[197] Aus Wohneigentum folgen insofern Entscheidungsmacht über konkreten Wohnraum und Einflussmöglichkeiten auf die Entwicklungen des Wohnungsmarktes.[198] Dass die Eigentumsförderung in ökonomischen Analysen als besonders systemkonformes Instrument präferiert wird, stößt unter anderem vor diesem Hintergrund auf polit-ökonomische Kritik.

Dabei wird hervorgehoben, dass und wie die Wohngesetzgebung über die Eigentumsförderung mit weiteren Themenbereichen verkoppelt und von anderen[199] entkoppelt wird. Insbesondere liegen der Wohneigentums-

194 *Dascher*, Wirtschaftsdienst 7/2010, 487 (489 ff.), für eine Zusammenfassung bestehender Ansätze (488).

195 *Dascher*, Wirtschaftsdienst 7/2010, 487 (490 f.).

196 → § 5 A. II. 3., insb. bei Fn. 72.

197 *Expertenkommission zum Volksentscheid*, Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen – Abschlussbericht, Berlin 2023, S. 42 Rn. 135. Dies drückt sich bspw. im Bemühen der Berliner Politik um den Verzicht auf Mieterhöhungen durch die großen Wohnungskonzerne aus, → § 6 B. III.

198 Vgl. *Zinn*, Soziale Marktwirtschaft, 1992, S. 24.

199 Dass Städtebaupolitik und Wohnungspolitik nicht als ein politisches Handlungsfeld verstanden werden, liegt nach *von Beyme*, in: Flagge (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (120), an der Priorisierung der Vermögensbildung durch Wohneigentum. Diese Trennung wird in der vorliegenden Arbeit nicht nachvollzogen, vgl. zur Instrumentenauswahl → § 3 C. Dazu, wie über Spezialregime im Mietrecht – wie die Gebiete mit angespannten Wohnungslagen – wiederum eine Verbindung zwischen Mietrecht und Städtebaurecht hergestellt wird, siehe *Weigelt*, Wachsende Stadt, 2016, S. 349; *Eller*, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (87).

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

förderung sozialpolitische Erwägungen zugrunde, die mit weiterer Bedeutung aufgeladen werden: Vermögensbildung, Familienförderung, Alterssicherung, gesellschaftlicher Zusammenhalt und politische Stabilität.[200] Während die Fragen politischer Stabilität insbesondere im Zuge der „Entproletarisierung" als Anliegen der Sozialen Marktwirtschaft thematisiert werden,[201] werden Vermögensbildung und Alterssicherung durch Wohneigentum im Zusammenhang mit dem Trend der gesellschaftlichen Responsibilisierung betrachtet.[202] Dieser Trend beschreibt die Abnahme staatlicher Sicherungsmechanismen und Zunahme individueller Verantwortung für die eigene Absicherung. Einen frühen Ausdruck hat die Responsibilisierung in Großbritannien im sog. *Right-to-Buy* gefunden.[203] Und auch in der deutschen Wohngesetzgebung wird die Wohneigentumsbildung mit der eigenständigen Altersvorsorge verbunden, wie die Einführung des Wohn-Riesters und die steigende Anzahl an Eigentumswohnungen nach der Finanzkrise 2008 beweisen.[204]

Die Eigentumsförderung ist zudem stark mit der von 1996–2006 geltenden Eigenheimzulage verbunden. An der Eigenheimzulage entzündete sich ein ganzes Feuerwerk an Kritik, das von ökonomischen Aspekten, wie der mangelnden Ziel- bzw. Treffsicherheit, hohen Kosten und potenziellen Mitnahmeeffekten,[205] bis zu grundlegender Kritik an steuerlicher Eigentumsförderung reichte. Denn der Bau von Eigenheimen gilt seit langer Zeit als besonders kosten-[206] und flächenintensiv[207], wird als politisch,

200 *Heinelt*, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (39); vgl. beispielhaft die Schlussfolgerungen von *R. Braun*, Metastudie „Sickereffekte", empirica 2020, S. 41 ff.; *Leonhardt*, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, S. 32, 92 ff.; *Häring*, Interventionen im Wohnsektor, 1974, Vorwort, nimmt die Wohneigentumspolitik aufgrund ihrer „spezifische[n] ideologische[n] Funktion […] und Doppelgestalt" gar von seiner Untersuchung aus.

201 Daher hierzu → § 6 B. IV.

202 Zur Responsibilisierung *Heeg*, suburban 1 (2013), 75 (79 ff.); *Heeg*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 47 (48 ff., insb. 52).

203 *Heeg*, suburban 1 (2013), 75 (83).

204 *Heeg*, suburban 1 (2013), 75 (85).

205 Vgl. den Gesetzentwurf zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BT-Drs. 16/108, 3. Zu den hohen Kosten schon → § 3 B. IV. (insb. Fn. 125).

206 *Knauer*, Tragbare Mieten, 1968, S. 151.

207 Maßgeblich heute daher auch eine Kritik vor ökologischen und klimapolitischen Gesichtspunkten. Vgl. zur Entwicklung der Wohnfläche und den Folgen für die Umwelt u.a. die Informationen des Umweltbundesamt, https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/wohnen/wohnflaeche.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

weltanschaulich und religiös motiviert kritisiert und vor dem Hintergrund einer zielorientierten Wohnungspolitik als fragwürdig bezeichnet.[208] Auch heutzutage wird diskutiert, ob die Förderung des Wohneigentums aufgrund der geänderten Lebens- und Arbeitswelt noch zeitgemäß ist.[209] Thematisiert werden einerseits die Folgen der Zersiedelung und Erhöhung des Pendelverkehrs,[210] andererseits aber auch die mit der Eigentumsbildung verbundenen Fragen sozialer Ungleichheit: Während die Eigenheimförderung Geringverdienerinnen eher nicht erreicht, tragen sie über die Steuern die Begünstigungen für die höheren Schichten mit.[211] Hinzu kommt, dass der Sickereffekt, der sich von dem Ausstieg besser situierter Haushalte aus dem Mietwohnungsmarkt versprochen wird, umstritten ist.[212]

C. Zusammenfassung

Die Darstellung verschiedener Ansätze und Ansatzpunkte polit-ökonomischer Kritiken verdeutlicht, dass die neoklassische Perspektive eine von vielen ist und nicht alle mit dem Wohnen verbundenen Phänomene erklären kann.[213] Dabei richtet sich die Kritik sowohl an die neoklassischen Grundlagen als solche, als auch darauf, wie sich die Gesetzgebung diese als Annahmen zu eigen macht und in wohnpolitische Argumente und Strategien übersetzt. Eine vorrangig marktwirtschaftliche Regelung des Wohnens bedeutet demnach eine Vorentscheidung, die aus polit-ökonomischer Perspektive insbesondere im Hinblick auf die Berücksichtigung sozialer Fragen, die strukturellen Besonderheiten von Wohnen und Wohnungsmarkt sowie Aspekte der Mitbestimmung kritikwürdig ist. Diese polit-ökonomischen Kritiken bieten kein umfassendes alternatives Konzept an und schlagen sich, so viel kann nach der vorstehenden Untersuchung festgehalten

208 *Knauer*, Tragbare Mieten, 1968, S. 152; *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 12 f.
209 *Landmesser/Metzkow*, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 172 (181).
210 *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (14).
211 *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (14); *Jaedicke/Wollmann*, in: von Beyme/M. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 203 (207 f.); *Häußermann*, in: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (187 f.), auch zu Vererbungseffekten. Dazu, wie Banken Vermieterinnen ersetzen und Kriterien der Kreditwürdigkeit noch relevanter werden, *Heeg*, in: B. Schönig/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 47 (52 f.).
212 Bereits → § 5 B. II. 3.
213 Vehement *Hentschel*, WuM 2018, 737.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

werden, eher fragmentarisch in den historischen Gesetzesmaterialien nieder. Gleichwohl kann auf Grundlage des Gesagten der Blick für diejenigen Argumentationslinien geschärft werden, die auf zugrunde liegende politökonomische Annahmen hindeuten und als Anknüpfungspunkte in der anstehenden Analyse genutzt werden können. Noch nicht behandelt ist hingegen die Frage, inwiefern sich die verschiedenen Perspektiven verbinden lassen und ob dies für den deutschen Kontext unter dem Dach der Sozialen Marktwirtschaft bereits geschieht.

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748962663-121 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY