



© vladimirhodac / Fotolia

DAS GEMEINWOHL – Orientierungsmaßstab der Stadtentwicklung

Stadtentwicklungspolitik und -planung sollten nach einer konsensfähigen Antwort auf die Frage „Wie wollen wir miteinander leben?“ suchen. Das „Wir“, um das es dabei geht, muss auch Brüche, Konflikte und divergierende Interessen verkraften und vermitteln können.

Prof. Dr. Eike Bohlken

ist Professor für Ethik an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW. Er lehrt dort polizeiliche Berufsethik und Verwaltungsethik. Ein Schwerpunkt seiner Veröffentlichungen liegt im Bereich der politischen Philosophie. Sein Buch „Die Verantwortung der Eliten. Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten“ (Frankfurt a.M. 2011) befasst sich ausführlich mit einem aktualisierten Begriff des Gemeinwohls.
eike.bohlken@fhoev.nrw.de

Stadt- und Raumplanung ist eine eminent politische und (sozial-)ethische Angelegenheit. Als Zusammenspiel von gesetzlichen Vorgaben, politischen Strategien und operationalisierendem Verwaltungshandeln stellt sie die Weichen für die konkrete Stadt- und Raumentwicklung. Sie bestimmt in erheblichem Maße die Lebensbedingungen der Menschen mit, zum Beispiel wo und wie welche Bevölkerungsgruppen wohnen und arbeiten oder auch wo und wie sich die Mitglieder eines Gemeinwesens im öffentlichen Raum bewegen und begegnen (oder auch nicht). Da sie auf diese Weise zum Teil existenzielle Aspekte des menschlichen Daseins betreffen, sollten sowohl Stadt- und Raumentwicklungspolitik als auch die Umsetzungsplanung an einer möglichst konsensfähigen Antwort auf die Frage „Wie wollen wir miteinander leben?“ ausgerichtet sein. Das „Wir“, um das es dabei geht, muss nicht notwendig das Wir einer durch geteilte Identität miteinander verbundenen Gemeinschaft sein. Es sollte auch Brüche, Konflikte und divergierende Interessen verkraften und vermitteln können. Es ist nicht mehr (aber auch nicht weniger), als das politische Wir der heutigen und zukünftigen Mitglieder eines Gemeinwesens, der Bewohnerinnen und Bewohner einer Kommune, einer Region oder eines Landes oder gar noch umfassenderer territorialer Gebilde wie zum Beispiel der EU.

Eine traditionsreiche Antwort auf die Frage, wie die Mitglieder eines Gemeinwesens nicht nur irgendwie, sondern gut miteinander leben können, lautet: in Orientierung am Gemeinwohl als dem Wohle aller. Hier kommt die politische Ethik ins Spiel, die sich seit ihren Anfängen mit den Fragen nach dem Guten und Gerechten befasst. In den letzten 50 Jahren hat sie sich allerdings weitgehend vom Begriff des Gemeinwohls als dem kollektiven Guten verabschiedet und sich auf Theorien der Gerechtigkeit beschränkt. In Gegenstellung zu diesem Trend soll in diesem Artikel erörtert werden, inwieweit sich der Begriff des Gemeinwohls als Orientierungsmaßstab der Stadtentwicklungspolitik eignet. Ich beginne mit einem kurzen Abschnitt zur Geschichte und verschiedenen Grundauffassungen des Gemeinwohls. Anschließend möchte ich eine zweistufige Konzeption des Gemeinwohls vorstellen, die es ermöglicht, eine Reihe von Einwänden gegen den Gemeinwohlbegriff zu entkräften. Zu guter Letzt soll an einem Beispiel zumindest ansatzweise skizziert werden, wie es um die Orientierungsleistung eines aktualisierten Gemeinwohlbegriffs für die Stadtentwicklungspolitik konkret bestellt ist.

Historie und systematische Auffassungen des Gemeinwohls

Ideengeschichtlich ist zum Teil umstritten, ob überhaupt von so etwas wie einer Epochen übergreifenden Vorstellung des Gemeinwohls die Rede sein kann. Denn von einer solchen kann nur dann gesprochen werden, wenn man eine Reihe von Begriffen verschiedener Zeiten und Sprachen auf einen Nenner bringt. Platon spricht von dem „Gemeinsamen“ (koinon), Aristoteles von „dem allen Zutraglichen“ (to koine sympherōn). Die römische Antike kennt „das öffentliche Wohlergehen“ (salus publica, utilitas publica) wie das „öffentliche Gute“ (bonum publicum), das dem englischen „common good“ und dem französischen „bien commune“ zugrunde liegt. Cicero prägt die Formel „Salus populi suprema lex!“. Der deutsche „gemeine Nutzen“ des Mittelalters billigt den verschiedenen Ständen sehr unterschiedliche Güter und Rechte zu. Ihm folgt am Übergang vom Mittelalter zur Neuzeit der Begriff der „guten Polizey“, dessen alle Bereiche des Lebens umfassende Inhalte um 1800 in die Kameralistik, die entstehende Verwaltungswissenschaft, einfließen. Weitere sinnverwandte Prägungen reichen vom „allgemeinen“ oder „öffentlichen Interesse“ über die „öffentlichen Güter“ (bis hin zu „global public goods“) oder den in

jüngster Zeit revitalisierten „commons“ (vgl. etwa Helfrich 2014). Dieser Vielfalt sprachlicher Prägungen stehen jedoch systematische Gemeinsamkeiten gegenüber. So fungieren die genannten Begriffe allesamt als Leitbegriffe der politischen Philosophie bzw. einer politischen Ethik. Sie können dabei grundsätzlich drei Funktionen erfüllen:

Erstens: eine soziale Normen und politische Entscheidungen **legitimierende Funktion**, in der es letztlich um die Stützung der soziopolitischen Ordnung geht

Zweitens: eine das konkrete politische Handeln orientierende **limitierend-regulative Funktion**, in der der Gemeinwohlgedanke entweder positiv als höchste Richtschnur ethisch gebotenen politischen Handelns dient oder aber negativ als korrektive Instanz, die eine Einschränkung oder Kritik abweichenden Verhaltens als gemeinwohlschädlich erlaubt

Drittens: eine **integrative Funktion**, mit der Idee des Gemeinwohls als gemeinsamem Bezugspunkt, der die Interes-

sen der einzelnen Bürger bündelt und das Entstehen eines politisch-sozialen Wir-Gefühls ermöglicht.

Gemeinwohl – eine Begriffsklärung

Darüber hinaus können eine Reihe typischer Auffassungen des Gemeinwohls gegeneinander abgegrenzt werden. Diese betreffen teils den Inhalt dessen, was jeweils als Gemeinwohl verstanden wird, teils die Frage, wie sich solche Inhalte ermitteln und bestimmen lassen. Gegenwärtig sind es vor allem zwei gegensätzliche Auffassungen, die die Diskussion um das Gemeinwohl bestimmen: zum einen der Gegensatz zwischen substanziellen oder prozeduralen Auffassungen und zum anderen der Gegensatz zwischen einem funktionalen und einem moralischen Gemeinwohlverständnis. Bei der Gegenüberstellung substanzieller und prozeduraler Auffassungen geht es um die Frage, ob die Idee des Gemeinwohls notwendig mit einem bestimmten Set an Inhalten, zum Beispiel rechtlich verbrieften Freiheiten, nutzbaren Strukturen oder dem Zugang zu bestimmten (Grund-)Gütern, verbunden ist, die einen substanziellen Kern des Gemeinwohls ausmachen, oder ob es keinen solchen „vorgegebenen“ Inhalt gibt. Klassische Inhalte eines substanziellen Gemeinwohlverständnisses sind beispielsweise Frieden, Gerechtigkeit und Wohlfahrt. Innerhalb der Rechtswissenschaft wird von Gemeinwohlzielen des Staates sowie von Gemeinwohlbelangen gesprochen. Vertreter der prozeduralen Auffassung gehen hingegen davon aus, dass es keine für alle Zeiten gültigen Gemeinwohlziele geben kann, sondern dass diese nur in konkreten politischen Abstimmungen und gesellschaftlichen Entwicklungen festgelegt werden können, die sich allenfalls an bestimmten Prozeduren, idealerweise denen des freiheitlichen demokratischen Verfassungsstaates, orientieren.

Der zweite Gegensatz, zwischen funktionalen und moralischen Auffassungen des Gemeinwohls, bezieht sich darauf, wie sich die Idee des Gemeinwohls am besten verwirklichen lässt. Die sich auf Adam Smith und seine Idee der „unsichtbaren Hand“ berufende funktionale Auffassung sieht das Gemeinwohl als das Ergebnis anonymer, von niemandem bewusst gesteuerter Prozesse. Das Gemeinwohl als guter Zustand eines Gemeinwesens wird demnach am ehesten dann erreicht, wenn sich weder Regierungen und Verwaltungen noch private Unternehmen oder Organisationen dieses bewusst zum Ziel setzen. Herfried Münkler und Karsten Fischer haben diesbezüglich vom „Coup des Liberalismus“ gesprochen (Münkler/Fischer 2002: 889). Dieser Coup besteht darin, die Auffassung glaubhaft zu machen, dass das Ergebnis eines kollektiven Guten am besten dadurch erreicht werde, dass jeder so rational wie möglich seine eigenen Interessen

verfolgt. Damit wird die seit der Antike leitende Auffassung auf den Kopf gestellt, dass das Gemeinwohl nur durch ein moralisches, tugendhaftes Handeln der Regierenden und der Bürger gewährleistet werden kann, also nur dann, wenn diese ihre dem Gemeinwohl widerstreitenden Privat- oder Sonderinteressen jenem bewusst unterordnen.

Die Debatte um eine substanzielle oder prozedurale Bestimmung des Gemeinwohls ist vor allem in der politischen Philosophie geführt worden (vgl. Blum 2015), betrifft aber auch die konkreten Kämpfe um die Etablierung der Zivilgesellschaft, in der sich Mitglieder des Gemeinwesens diesseits des Staates selbst organisieren und Wohn- und Stadtteilprojekte allenfalls mit Unterstützung durch öffentliche Mittel oder staatliche Verwaltungsinstanzen regeln wollen. Die Debatte um ein funktionales oder moralisches Verständnis des Gemeinwohlgedankens liegt im Hintergrund der nach wie vor geführten Diskussionen um die Privatisierung bislang staatlicher Leistungen der Daseinsvorsorge.

Einwände gegen den Gemeinwohlbegriff

Wie nun lässt sich der Inhalt des Gemeinwohls bestimmen? Und kann es angesichts des faktischen Pluralismus divergierender Interessen und Wertvorstellungen, der heute für liberale Gesellschaften kennzeichnend ist, überhaupt noch als Orientierungsmaßstab politischer Gestaltung dienen? Mit dem Problem der inhaltlichen Bestimmung und dem Stichwort des Pluralismus sind bereits zwei Einwände gegen die Verwendung des Gemeinwohlbegriffs benannt. Weitere betreffen die Tatsache, dass der Begriff des Gemeinwohls immer wieder zur Rechtfertigung von Ausgrenzungen gebraucht worden ist. Er bleibe daher zwangsläufig partikular und ideologisch. Die Behauptung, sich für das Wohl aller einzusetzen, diene oft nur der Bemäntelung eigener Interessen oder Weltanschauungen. Steht das Gemeinwohl seinem Anspruch nach für das Wohl sämtlicher Mitglieder eines Gemeinwesens, so hängt seine Anschlussfähigkeit wesentlich daran, welche Bedingungen für die Mitgliedschaft zugrunde gelegt werden. Bei Aristoteles bezieht sich das „gemeinsam Zuträgliche“ weder auf Frauen noch auf Fremde und Sklaven. Heute ist zu diskutieren, ob sich die Zugehörigkeit zu einem Gemeinwesen am demokratisch gefassten Bürgerstatus oder am dauerhaften Wohnort ausrichten sollte (Staatsvolk vs. Wohnbevölkerung). Hinzu kommt der Vorwurf, der Gemeinwohlgedanke sei seinem Wesen nach paternalistisch und kollektivistisch (zu den Vorwürfen gegen den Gemeinwohlbegriff vgl. etwa Ladwig 2002: insbesondere 89–96). Er gefährde Freiheit und Grundrechte von Individuen, wenn er die Interessen des sozialen Ganzen in den Vordergrund stelle. Man muss in der deut-

schen Geschichte nicht weit zurückgehen, um in Sätzen der Nationalsozialisten wie „Gemeinnutz geht vor Eigennutz“ und „Du bist nichts, Dein Volk ist alles“ eine mustergültige Verkörperung dieser anti-individualistischen und totalitären Tendenz zu finden. Eine unhintergehbare Anforderung

an einen verteidigungsfähigen Begriff des Gemeinwohls muss daher lauten, dass innerhalb eines Gemeinwesens, aber auch auf internationaler Ebene ausgeschlossen wird, dass Grundrechte Einzelner oder ganzer Gruppen verletzt werden.

Zwischen Substanzialismus und Prozeduralismus – die Konzeption eines zweistufigen Gemeinwohlbegriffs

Ich möchte eine zweistufige Konzeption des Gemeinwohls ins Gespräch bringen, die zwischen den beiden Ebenen basaler, existenznotwendiger und meliorer, nicht existenznotwendiger Gemeinwohlüter unterscheidet und dadurch den oben genannten Anforderungen gerecht wird. Die Einwände gegen den Gemeinwohlgedanken (Unterbestimmtheit, ideologischer Charakter, Partikularismus, Paternalismus, Kollektivismus) können durch eine Konzeption des Gemeinwohls entkräftet werden, die zwischen einem universalen basalen Gemeinwohl als einem für jeden einzelnen Menschen Guten und einem in demokratischer Abstimmung zu bestimmenden melioren Gemeinwohl als einem partikularen kollektiv Guten unterscheidet.

Das basale Gemeinwohl ergibt sich als Antwort auf die anthropologische Frage nach denjenigen materiellen und immateriellen Gütern, die Menschen als in Gemeinschaft lebende Natur-Kultur-Wesen benötigen, um sich in ihrer physischen und kulturellen Existenz zu erhalten (vgl. Bohlken 2011: 180–209). Es umfasst notwendige Grundgüter wie Nahrungsmittel, sauberes Trinkwasser, eine Behausung,

lebenszuträgliche Umweltbedingungen, ein Rechtssystem, das die Unversehrtheit von Leib und Leben schützt, ein basales Gesundheitssystem, politische Gleichheit als Fundament demokratischer Partizipation sowie eine basale (Schul-)Bildung, die auf die Grundlagen dessen gerichtet ist, was Menschen eine freie kulturelle Betätigung in universell verstehbaren Sinnhorizonten wie Kunst, Wissenschaft, Ethik und Religion ermöglicht. Basale Gemeinwohlüter stehen demnach sämtlichen Mitgliedern eines Gemeinwesens zu und markieren unabweisbare Ziele eines jeden Gemeinwesens. Damit etablieren sie eine Verpflichtung für die Inhaber politischer Ämter, die Gesellschaft im Rahmen der Daseinsvorsorge so zu gestalten, dass diese Güter für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens produziert, bereit gehalten und langfristig gesichert werden.

Das meliore Gemeinwohl beinhaltet dagegen all jene nicht existenznotwendigen Güter, deren Produktion, Bereithaltung und gegebenenfalls langfristige Sicherung von der Mehrheit der Mitglieder eines Gemeinwesens in freier politischer Abstimmung zu den Voraussetzungen eines ge-



Foto: CCO Creative Commons

Schulgebäude: Gut des basalen Gemeinwohls



Foto: CCO Creative Commons

Elbphilharmonie Hamburg: Gut des melioren Gemeinwohls

meinsamen guten Lebens erklärt und erst dadurch zur Aufgabe öffentlicher Institutionen gemacht werden: öffentliche Parks, Schwimmbäder, Musikclubs, Opernhäuser etc.

Eine solche zweistufige Konzeption des Gemeinwohls verbindet Elemente substanzieller Auffassungen mit Elementen prozeduraler Theorien. Sie ist nicht partikular auf die Interessen einzelner gesellschaftlicher Gruppen oder einzelner meist nationalstaatlich verfasster Gemeinwesen ausgerichtet, sondern basiert auf der Forderung, dass es ein Set von Gütern und Rechten gibt, das keinem Menschen vorenthalten werden darf. Es gehört zum Kernbestand dieser Konzeption, dass sie den Entzug von Grundgütern für Einzelne oder gar ganze Gruppen ablehnt, selbst wenn dadurch das kollektive Wohl des sozialen Ganzen gefördert würde. Zu den basalen Gemeinwohlsgütern zählen dabei auch politische Gleichheit und die deren Gewährleistung sichernden Möglichkeiten politischer Partizipation, sprich:

ein demokratischer Verfassungsstaat. Damit hat die vorgeschlagene Gemeinwohlkonzeption eine Lösung auf das Problem prozeduraler Gemeinwohl- und Gerechtigkeits-theorien, wie sich die von diesen in Anspruch genommene Voraussetzung demokratischer Prozeduren begründen bzw. dauerhaft sichern lässt. Oberhalb des basalen Gemeinwohls bietet sie Raum für die verschiedensten Vorstellungen darüber, wie ein gutes Zusammenleben aussehen sollte, indem sie hier keine inhaltlichen Vorgaben macht, sondern Platz für die politischen Auseinandersetzungen verschiedener sozialer Gruppen und Weltanschauungen lässt.

Abschließend soll nun zumindest in groben Zügen skizziert werden, welche Orientierungen sich aus den bisher angestellten Überlegungen zu einem aktualisierten Begriff des Gemeinwohls für eine politische Ethik der Stadt- und Raumplanung gewinnen lassen.

Stadt- und Raumplanung aus gemeinwohltheoretischer Sicht

Anhand des zweistufigen Gemeinwohlbegriffs lässt sich eine Reihe von Gemeinwohlpflichten von Politik und Verwaltung entwickeln. Aufgabe von Regierungen und Parlamenten ist es demnach zuallererst, eine Verfassungs- und Ordnungspolitik zu betreiben, die dafür sorgt, dass der Zugang zu den genannten basalen Gemeinwohlsgütern der Daseinsvorsorge für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens gewährleistet ist. Hinzu kommt die Einschränkung, dass die gewählten Mittel nicht dazu führen dürfen, dass Mitglieder anderer Gemeinwesen basaler Gemeinwohlsgüter beraubt werden – es gibt somit auch externe Gemeinwohlpflichten gegenüber Menschen, die in anderen Staaten leben. Die erste Dienstpflicht der Verwaltung besteht dann darin, einer solchen Politik zu einer konkreten Umsetzung und Ausführung zu verhelfen und die Mitglieder des Gemeinwesens darin zu unterstützen, Gebrauch von ihren Zugangsrechten zu den Gütern des basalen Gemeinwohls zu machen. Diese Aussagen stehen weitgehend im Einklang mit dem Code of Ethics der *American Society of Public Administration* (ASPA, 20.07.2018): Dort werden zunächst die Förderung des öffentlichen Interesses (public interest) und ein entsprechender Dienst an demselben mit der Achtung von Verfassung und Gesetz verbunden. Dabei geht es nicht nur

um die bloße Ausführung von Weisungen, sondern auch um die Verbesserung der Umsetzungsstrategien („while seeking to improve laws and policies to promote the public good“).

Was folgt nun aus dem zweistufigen Gemeinwohlbegriff und den Empfehlungen der ASPA für eine gemeinwohlorientierte Ethik der Stadt- und Raumplanung? Lassen sich hier tatsächlich belastbare Maßstäbe für ein konkretes Handeln gewinnen? Diese Frage soll abschließend an einem Beispiel erörtert werden, nämlich anhand des sogenannten Rechtes auf Stadt. Ihrem Ursprung nach bezieht sich diese Forderung auf ein selbstbestimmtes, an den kulturellen und infrastrukturellen Ressourcen großer Städte teil habendes Leben, das möglichst frei von Ausbeutung und Entfremdung ist und als Katalysator emanzipatorischer Prozesse wirkt (Lefebvre 1968/2016). Einiges davon schwingt auch bei den Bürger- und Stadtteilinitiativen mit, die sich ein „Recht auf Stadt“ auf ihre Fahnen geschrieben haben. Ich werde im Folgenden an diese Auffassungen anknüpfen, möchte aber auch kritisch danach fragen, was rein begrifflich in einem Recht auf Stadt steckt und wie es sich von einem Recht auf Wohnen unterscheidet.

Gibt es ein Recht auf Stadt?

Um zur Klärung dieser Frage beizutragen, soll zunächst aus Gemeinwohlperspektive erörtert werden, ob sich ein solches Recht auf ein basales oder auf ein meliores Gemeinwohlgut bezieht. Bei der Erläuterung des basalen Gemeinwohls wurde oben auf ein Recht auf Behausung verwiesen. Ein solches Recht auf Wohnen lässt sich unterschiedlich mit Inhalt füllen. In einer engen Interpretation muss es mindestens als Recht auf eine (Not-)Unterkunft verstanden werden. Gesetzgeber und Verwaltungen wären demnach dazu verpflichtet, wirksame Strategien gegen die lebensbedrohlichen Aspekte von Obdachlosigkeit zu entwickeln. Dabei muss geklärt werden, ob es sich um ein subjektives oder um ein objektives Recht handelt: Gibt es einen individuellen Anspruch auf eine (Not-)Unterkunft für jedes Mitglied des Gemeinwesens? Oder besteht – ähnlich wie beim Recht auf Arbeit – lediglich ein allgemeiner Anspruch auf eine Stadtentwicklungspolitik, die sich ernsthaft mit diesem

Problem beschäftigt und versucht, es strukturell, d.h. so weit wie möglich zu lösen? Gemäß der oben skizzierten Theorie des basalen Gemeinwohls müssen basale Gemeinwohlüter für jedes einzelne Mitglied des Gemeinwesens hergestellt, bereit gehalten und langfristig gesichert werden. Das Recht auf Wohnen wäre demnach als ein subjektives Recht zu installieren, auf dessen Erfüllung ein individueller und einklagbarer Anspruch besteht!

Eine weiter reichende Interpretation des Rechtes auf Wohnen fasst dieses als Recht auf eine eigene Wohnung bzw. auf bezahlbaren Wohnraum. Spätestens hier stellen sich die Fragen des „Wo?“ und des „Für wen?“. Beide können auch als Frage nach der Referenz des Gemeinwohlbegriffs gefasst werden. Dabei geht es zum einen darum, wer alles als Mitglied des Gemeinwesens anspruchsberechtigt ist, zum anderen darum, auf welcher politischen Ebene der Pflicht-



Foto: Christian Holl

Ein Recht auf Stadt kann es geben, wenn politische Mehrheiten dieses als Teil des meliores Gemeinwohls aushandeln

ten und Zuständigkeiten begründende Begriff des Gemeinwohls anzusiedeln ist. Wer die Mitgliedschaft auf die Bürger begrenzen will, schließt bewusst einen Teil der Wohnbevölkerung aus, was aus partizipatorischen Gesichtspunkten problematisch ist; wer die Wohnbevölkerung für die relevante Bezugsgröße hält, wird vor den Fragen einer minimalen Aufenthaltsdauer und einer eventuellen Einschränkung von Zuwanderung (jenseits des Rechts auf Asyl) stehen. Die Frage nach der Referenzebene des Gemeinwohlbegriffs ist unmittelbar mit der Frage der Zuständigkeit verknüpft. Liegt sie auf kommunaler, regionaler (Landkreis, Region, Bundesland) oder auf Bundesebene? Entsprechend geht es auch darum, ob das Recht auf Wohnen ein subjektives Recht auf eine bezahlbare Wohnung in der betreffenden Kommune, in der Region oder innerhalb des Staatsgebiets nach sich zieht? Da sich die Konzeption des basalen Gemeinwohls und basaler Gemeinwohlüter auf der Ebene von Grundrechten bewegt, ist sie „logisch“ auf den Bezugsrahmen der Verfassungen auf Landes- und Bundesebene ausgerichtet, auch wenn sich die Frage nach dem Zugang zu den entsprechenden Gütern konkret lokal stellt. Demnach wäre es gemeinwohltheoretisch geboten, ein Grundrecht auf Wohnen im Grundgesetz zu verankern, wie es sich bereits in den Verfassungen einzelner Bundesländer findet.

Mit der Frage nach der lokalen Verwirklichung sind wir wieder bei dem Recht auf Stadt. Offenkundig geht es über ein allgemeines Recht auf Wohnraum hinaus, da es sich zumindest dem Namen nach auf bestimmte Orte bezieht. Es schließt indirekt die Forderung der Bezahlbarkeit ein und kann je nach Schwerpunktsetzung entweder als ein Recht auf Zugang und Beteiligung (Jeder, der in der Stadt wohnen will, sollte dort hinziehen und leben können) oder als Schutz vor Vertreibung (Niemand, der in der Stadt lebt, sollte von dort vertrieben werden, auch nicht aus wirtschaftlichen Gründen) verstanden werden. Dem Recht auf Stadt eignet aber auch eine kulturelle Dimension: Städte werden – nicht zu Unrecht – als Lebensräume begriffen, die besondere Potenziale für Bildung, kulturelle Autonomie und bestimmte Lebensstile bieten. Dabei sind ökonomische, infrastrukturelle und kulturelle Aspekte eng miteinander verknüpft. Interessant ist die innerhalb der commons-Bewegung entwickelte Perspektive, Städte nicht nur als dingliche Infrastruktur oder Lebensraum zu betrachten, sondern als eine einem Organismus ähnelnde Assoziation von Menschen: „Städte sind nicht die Straßen und Gebäude, sondern die Summe ihrer Leute“, wie es die Bürgermeisterin von Barcelona, Ada Colau, im Namen der weltweiten Initiative „Cities for Housing“ erklärt (Die Tageszeitung, 18.07.2018: 2). Die Stadt erscheint damit als kulturelle Produktivkraft, als Voraussetzung indi-

vidueller wie kollektiver Emanzipationsbestrebungen und damit selbst als Gemeingut (common).

Die Perspektive, die Stadt selbst als allen zustehendes Gemein(wohl)gut zu betrachten, ermöglicht es, Maßnahmen gegen eine Reihe konkreter Missstände zu entwickeln, birgt aber die Gefahr einer Vernachlässigung oder gar Diskriminierung des Lebens auf dem Lande oder in kleineren Städten. Und sie lässt sich nicht als Grundrecht im Sinne eines basalen Gemeinwohlguts begründen. Sofern es ein entsprechendes öffentliches Schulsystem gibt, ist es nämlich auch außerhalb von (Groß-)Städten möglich, eine basale Bildung zu erwerben, die es einem ermöglicht, kulturelle Autonomie zu entwickeln, und dort ein gutes und menschenwürdiges Leben zu führen. Das Recht auf Stadt kann demnach nicht mehr sein als ein meliores Gemeinwohlgut. Es benennt nicht etwas, dessen Gewährleistung ein Mitglied eines Gemeinwesens von anderen Mitgliedern oder der Regierung zu Recht einfordern könnte. Ein Recht auf Stadt – im Sinne möglichst niedrigschwelliger Zugangs- und möglichst reichhaltiger Lebensbedingungen in großen Städten – könnte aber gleichwohl durch politische Abstimmung zu einem meliores Gemeinwohlgut erhoben werden.

Aus der Perspektive einer gemeinwohlorientierten Stadt- und Raumplanung gibt es demnach ein Recht auf Wohnung, das als basales Gemeinwohlgut bzw. als Gegenstand der Daseinsvorsorge in der Verfassung verankert und als subjektives, d. h. einklagbares Recht verstanden und umgesetzt werden sollte. Dabei sind allerdings – analog zum Unterschied zwischen absolutem und relativem Existenzminimum – verschiedene Interpretationen möglich: nämlich entweder als eng gefasstes Recht auf Obdach oder eine Notunterkunft oder aber anspruchsvoller als Recht auf bezahlbaren Wohnraum.

Die hier vorgeschlagene Gemeinwohlauffassung beinhaltet auf ihrer ersten Stufe aber nicht nur einen belastbaren substanziellen Kern, sondern auch eine Kritik der vorherrschenden Denkform eines ökonomistischen Gemeinwohlfunktionalismus, der mit dem Mantra, der Markt werde es schon richten, auf das Eigen- bzw. Gewinninteresse der Teilnehmer am Wohnungs- und Immobilienmarkt sowie der Bauwirtschaft setzt. Probleme, wie spekulationsbedingte explosionsartige Steigerungen von Grundstücks- und Immobilienpreisen sowie von Mieten, Gentrifizierung, verdeckte Umwandlungen von Miet- in Ferienwohnungen und infolgedessen Verdrängung eingesessener Bevölkerungsschichten aus Vierteln und Städten sprechen offenkundig eher für ein zu viel als ein zu wenig an Markt bzw. für ein Markt-

versagen. Hinter diesen Problemen stecken auch politische Weichenstellungen über den Verkauf von Wohnungen, die sich in kommunaler Hand befunden haben, über die Privatisierung von städtischen Wohnungsgesellschaften, verkürzte Laufzeiten der Sozialbindungen sowie schwache Vorgaben an Investoren hinsichtlich des Wohnungsbaus (etwa was das Verhältnis von Büro- und Wohnflächen oder von Eigentums- und Mietwohnungen betrifft). Angesichts dieser hausgemachten Probleme kann ein Recht auf bezahlbaren Wohnraum nur über einen Primat der Politik, über eine gezielte staatliche Bau- und Entwicklungspolitik bewerkstelligt

werden. Eine geeignete Strategie dazu könnte u. a. die Wiedereinführung des fiskalischen Instruments der Gemeinnützigkeit im öffentlichen Wohnungsbau bieten. Es sollte dazu führen, dass unter kommunaler oder genossenschaftlicher Trägerschaft hinreichend viele Wohnungen entstehen, die dauerhaft dem Markt und vor allem der Spekulation entzogen sind. Ein Recht auf Stadt kann es hingegen nur dort geben, wo es gelingt, dieses als politische Forderung durchzusetzen und mit politischen Mehrheiten zum Teil des melioren Gemeinwohls zu machen.

Literatur

ASPA – American Society for Public Administration: Code of Ethics. Zugriff: <https://www.aspanet.org/ASPA/About-ASPA/Code-of-Ethics/ASPA/Code-of-Ethics/Code-of-Ethics.aspx?hkey=fefba3e2-a9dc-4fc8-a686-3446513a4533> [zuletzt aufgerufen am 20.07.2018].

Blum, Christian, 2015: Die Bestimmung des Gemeinwohls. Berlin.

Bohlken, Eike, 2011: Die Verantwortung der Eliten. Eine Theorie der Gemeinwohlpflichten. Frankfurt a. M.

Helfrich, Silke/Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), 2014: Commons. Für eine neue Politik jenseits von Markt und Staat. 2. Aufl. Bielefeld.

Hibst, Peter, 1991: Utilitas Publica – Gemeiner Nutz – Gemeinwohl. Untersuchungen zur Idee eines politischen Leitbegriffs von der Antike bis zum späten Mittelalter, Frankfurt a. M./Bern/New York/Paris.

Ladwig, Bernd, 2002: Liberales Gemeinwohl. Von den Schwierigkeiten einer Idee und ihrem Verhältnis zur Gerechtigkeit. In: Bluhm, Harald; Münkler, Herfried (Hrsg.): Gemeinwohl und Gemeinwohl: Zwischen Normativität und Faktizität. Berlin: 85–112.

Lefebvre, Henri, 2016: Das Recht auf Stadt [1968]. Hamburg.

Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hrsg.), 2001: Gemeinwohl und Gemeinwohl. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe, Berlin.

Münkler, Herfried/Fischer Karsten, 2002: Gemeinwohl und Gemeinwohl in der modernen Gesellschaft. Universitas, Nr. 675, LVII: 888–896.