

Ralph Henger / Dominik Enste¹

Das Recht auf urbanes Wohnen – wohnungspolitische und wirtschaftsethische Herausforderungen

Zusammenfassung

Das Recht auf Wohnen ist in den meisten Verfassungen der Welt explizit oder implizit fest verankert, so auch in Deutschland. Die Realisierung des Rechts auf Wohnen setzt deren Bezahlbarkeit für alle Einkommensschichten sowie den Zugang zum Wohnungsmarkt voraus. Zur sozialen Absicherung des Wohnens nutzt Deutschland verschiedene Wege, tritt unterschiedlich stark im Wohnungsmarkt als eigenständiger Akteur auf, wählt divergierende Formen objekt- und subjektbezogener Instrumente und kombiniert diese mit regulatorischen Eingriffen. Der Beitrag diskutiert, mit welchen wohnungspolitischen Maßnahmen sich die Umsetzung des Rechts auf Wohnen sowohl effektiv als auch effizient und unter Beachtung ethischer Grundsätze realisieren lässt. Es zeigt sich, dass die aus dem Recht auf Wohnen ableitbaren Teilrechte auf ein „bezahlbares“ und „urbanes“ Wohnen nicht uneingeschränkt gelten (können). Ökonomische und wirtschaftsethische Grenzen werden diskutiert, wie Subsidiarität, Selbstverantwortung, Kosten- Nutzenabwägungen, Markt- und Staatsversagen. Eine vollständige Abfederung sozialer Risiken und regionaler Entwicklungen ist aufgrund hoher volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Kosten sowie Ungerechtigkeiten andernorts nicht zielführend. Die bei der politischen Festlegung dieser Grenzen auftretenden sozial- und wirtschaftsethischen Dilemmata werden entlang drei zentraler Fragestellungen diskutiert.

Abstract

The right to housing is explicitly or implicitly enshrined in most of the world's constitutions, including that of Germany. The realization of the right to housing presupposes affordable housing and access to the housing market for all income groups. In order to ensure the social security of housing, the German state uses a variety of methods, acting as an independent actor in the housing market to varying degrees, choosing divergent forms of object- and subject-related instruments, and combining these instruments with regulatory interventions. The article discusses which housing policy measures can be used to implement the right to housing effectively, efficiently, and in compliance with ethical principles. It is shown that the partial rights to “affordable” and “urban” housing that can be derived from the right to housing do not (or cannot) apply without restrictions. Economic and ethical limits are discussed, such as subsidiarity, self-responsibility, cost-benefit trade-offs, market and state failure. Because of high economic and social costs and pervasive injustice, a complete cushioning of social risks and regional developments is not expedient. The social and economic ethical dilemmas that arise in the political definition of these limits are discussed along three central questions.

- 1 Die Autoren bedanken sich herzlich bei Herausgeberin und Schriftleitung sowie zwei anonymen Gutachtern für ihre wertvollen und wertschätzenden Anregungen sowie berechtigte Kritik.

1 Einleitung: Die soziale Frage unserer Zeit

Das Wohnen ist „die soziale Frage unserer Zeit“ (Seehofer 2020) und hat in den 2010er Jahren die Arbeitslosigkeit und deren Bekämpfung als das bis dahin prioritäre sozialpolitische Thema nach hinten verdrängt. In vielen deutschen Städten werden seit Beginn des letzten Jahrzehnts langfristig mehr Wohnungen und Wohnraum nachgefragt als kurzfristig angeboten werden. Die Folge war und ist eine bis heute anhaltende Knappheit an Wohnraum, die für alle Bevölkerungsschichten direkte oder indirekte Auswirkungen hat. Die Immobilienpreise sind in Deutschland zwischen 2010 und 2020 im bundesweiten Durchschnitt um 75,1 Prozent und die Mieten um 17,9 Prozent gestiegen (vgl. Bestandsetagenwohnungen und Neuvertragsmieten, F+B 2021). Speziell in den prosperierenden Ballungsräumen mit hoher Zuwanderung war die Preisdynamik partiell noch deutlich stärker (vgl. BBSR 2021). Auch wenn sich die Gesamtsituation in den letzten Jahren verbesserte, sind auch heute noch in vielen Regionen angespannte Wohnungsmärkte mit Problemen bei der Wohnraumversorgung zu beobachten. Insbesondere einkommensschwache Haushalte haben kaum adäquaten Zugang zum Wohnungsmarkt. Gleichzeitig müssen viele Haushalte finanzielle Mehrbelastungen in Kauf nehmen. In etlichen Städten und dort häufig in den zentrumsnahen Stadtquartieren haben die Wohnkostenbelastungen zugenommen, da die Einkommensentwicklung nicht mit den Wohnkosten Schritt halten konnte.

Zur Debattenlage

Über die generelle Entwicklung sowie die genaue Verteilung und Dispersion der Wohnkostenbelastungen gibt es jedoch keinen wissenschaftlichen Konsens; anders als häufig in der öffentlichen Berichterstattung suggeriert wird. Vielmehr gibt es in der wissenschaftlichen Debatte ein Kontinuum zwischen den zwei extremen Positionen, die sich folgendermaßen zusammenfassen lassen:

Die eine Seite konstatiert, dass die Wohnkostenbelastungen für die Bevölkerung generell durch die gestiegene Nachfrage zunehmen. Dies geschieht entweder pauschal mit Verweis auf die höheren Wohnkosten oder differenzierter mit Verweis auf die durchschnittlich stärker gestiegenen Immobilienpreise und Wohnungsmieten im Vergleich zu den

verfügbaren Einkommen (vgl. Lebuhn u. a. 2017; vgl. Schularick u. a. 2019). Deshalb werden massive staatliche Eingriffe in den Markt gefordert. Die andere Seite betont hingegen, dass die zunehmenden Mehrbelastungen bei vielen Haushalten durch starke Einkommenszuwächse ausgeglichen wurden. Zudem wird auf die deutlich geringere Dynamik der Bestandsmieten in laufenden Verträgen im Vergleich zu den auf dem Markt zu beobachtenden Angebotsmieten verwiesen (vgl. Sagner/Voigtländer 2020). Letztlich zeigt sich in den Wohnungsmärkten mit großem Nachfrageüberhang, dass private Haushalte auf steigende Mieten und Preise pro Quadratmeter mit Anpassungen beim Wohnraumkonsum reagieren, um ihre Wohnkostenbelastungen nicht ansteigen zu lassen (vgl. Kohl et al. 2019, Deschermeier/Henger 2020). Die Überbelegung von Wohnungen hat nicht zuletzt deshalb zugenommen (vgl. Statistisches Bundesamt 2020a). Deshalb wird von diesen der Vorrang der Steuerung über den Marktmechanismus betont und als politische Maßnahme u. a. auf die Subjektförderung statt auf ein staatliches Wohnungsangebot gesetzt.

Auch über die Ursachen der Wohnungsknappheit wird eine intensive wissenschaftliche und politische Debatte geführt. Nimmt man zur Veranschaulichung auch hier eine grobe Zweiteilung der unterschiedlichen Positionen vor, dann vertritt eine Seite die Auffassung, dass die Hauptursachen der Knappheit an bezahlbarem Wohnraum vorrangig im marktliberalen System liegen. Nach dieser Auffassung haben die Marktkräfte in den letzten Jahren bei der angemessenen Versorgung der einkommensschwächeren Haushalte versagt (vgl. Abstiens u. a. 2017). Hierbei wird regelmäßig auf die Abschaffung und die Reform verschiedener wohnungs- und sozialpolitischer Instrumente abgestellt, die zum Versagen beigetragen hätten. Angeführt werden hier insbesondere das Ende der gesetzlichen Wohngemeinnützigkeit im Jahr 1990 oder die grundlegende Reform der sozialen Wohnraumförderung im Jahr 2002 (vgl. Wohnraumförderungsgesetz, WoFG), die zu einem stetigen Rückgang an Sozialwohnungen während der letzten Jahre geführt hat.

Auf der anderen Seite argumentieren Wissenschaftler, dass die Wohnungsknappheit eine logische Folge der hohen Zuwanderungszahlen, des Wunsches und der auch realisierten größeren Nachfrage nach mehr Wohnraum als Ausdruck des höheren Wohlstands und der wirtschaftlichen Dynamik der letzten Jahrzehnte generell sei. Die Beurteilung der Gesamtlage basiert dabei auf der Erkenntnis, dass – angesichts der Herausforderungen – der Wohnungsmarkt insgesamt gut funktioniert

und es nur Friktionen in einzelnen Bereichen und Regionen gibt. Preis- und Marktmechanismen reagieren wie in der Theorie skizziert und zu erwarten ist. Die in den letzten Jahren zu beobachtenden Preisreaktionen sind demnach ein Abbild der Wohnungsknappheit aufgrund schneller steigender Nachfragen im Vergleich zum Angebot.

Faktenbasierte Bestandsaufnahme

In der Tat befand sich die deutsche Wirtschaft über das gesamte letzte Jahrzehnt zwischen Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 und der Corona-Krise 2020/2021 in einem langen und kräftigen Aufschwung. Das BIP-Wachstum lag in den 2010er Jahren bei durchschnittlich 1,85 Prozent pro Jahr. Die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten stieg gleichzeitig um beachtliche 6,0 Mio. Die wirtschaftlichen Dynamiken waren dabei auf Ballungsräume und deren Zentren konzentriert. Die aktuell noch zu beobachtenden Probleme des Wohnungsmarktes können damit als Kehrseite des langen Wirtschaftsbooms interpretiert werden (vgl. Henger 2018; Henger u. a. 2019a). Der Boom hat auch enorme Wanderungsbewegungen ausgelöst. Hierdurch hat die Bevölkerung in Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts im Jahr 2019 mit 83,2 Mio. Einwohnern einen Rekordstand erreicht. Im Vergleich zum Jahr 2011 (letzter Zensus) waren das 2,9 Mio. Einwohner mehr, was auf ein durchschnittliche Wanderungssaldo zwischen 2010 bis 2019 von plus 500.000 zurückzuführen ist (vgl. Statistisches Bundesamt 2020b). Diese Außenwanderung ist dabei vorrangig auf Migration aus der EU zurückzuführen, während die in der Öffentlichkeit stärker thematisierten Flüchtlinge und Asylsuchende mit 16 Prozent nur eine untergeordnete Rolle einnahmen.

Die Angebotsseite ist naturgemäß sehr unelastisch und kann auf die schnell gestiegene Wohnungsnachfrage nur mit einer gewissen zeitlichen Latenz von mehreren Jahren Bauzeit reagieren. Der Faktor Zeit (Time Lags) spielt dabei eine größere Rolle, als gemeinhin vermutet wird. Erstens determiniert die Reaktionszeit des Wohnungsbaus auf den Nachfragestimulus, bis wann wieder ein ausgeglichener Wohnungsmarkt erreicht werden kann, sodass die Preis- und Mietsteigerungen enden. Zweitens erfolgt aus politischen und verwaltungstechnischen Gründen die Baulandausweisung nur mit zeitlichen Verzögerungen. Drittens vergrößert eine lange Latenzzeit die Risiken, die unter dem Begriff Schweinezyklus

diskutiert werden. Umso größer der zeitliche Verzug zwischen Investitionsentscheidung und Fertigstellung ist, umso größer ist auch das Überangebot, welches sich nach dem Ausgleich des Wohnungsmarktes einstellen könnte. Das Problem des Überangebots an Immobilien nach der Boom-Phase hat erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen, wie es beispielsweise nach dem Platzen der Subventions-Immobilien-Blase im Osten Deutschlands in den 1990iger Jahren zu beobachten war (vgl. Henger/Voigtländer 2015). Während in der Boom-Phase Knappheiten entstehen, bauen sich in der anschließenden Bust-Phase strukturelle Leerstände auf, die mit erheblichen volkswirtschaftlichen Ineffizienzen einhergehen können. Umso länger die Phase des Überangebots und der Marktanpassung dauert, umso länger liegen auch die notwendigen Investitionen in die Instandhaltung und die Modernisierung des Wohnungsbestandes unter einem Niveau, mit dem die Substanz zeitgemäß erhalten werden kann. Zudem fließt typischer Weise auch zu wenig Geld in Ersatzbauten und neue Wohnungen.

Um den Wohnungsbau zu beschleunigen, sehen sich Stadtplaner, Investoren und Eigentümer mit erheblichen Problemen vor Ort konfrontiert. In den meisten wachsenden Städten sind Flächen, die unmittelbar als Reserven zur Verfügung stehen, schnell aufgebraucht. Viele Bauaktivitäten kommen dabei aus dem bestehenden Markt heraus, ohne dass die Planungsbehörden eingeschaltet werden müssen (vgl. Fina u. a. 2020). Viele Nachverdichtungs- und Wiedernutzungspotenziale benötigen jedoch einen planerischen und organisatorischen Vorlauf von ebenfalls mehreren Jahren, sodass diese Flächen nur langsam entwickelt werden. Schneller möglich sind daher Entwicklungen in größeren Projekten und auf Flächen, die im Außenbereich auf evtl. in vorbereitender Nutzungsplanung bereits überplanten Flächen realisiert werden (vgl. Fina u. a. 2020).

Der Bund hat mit der Wohnraumoffensive im Jahr 2018 gemeinsam mit den Ländern und Kommunen eine Reihe von Maßnahmen umgesetzt, um schneller, nachhaltiger und digitaler zu bauen. Diese Initiative ist richtig, darf aber nicht den Blick darauf verschließen, dass die Städte und Gemeinden und die Politik vor Ort bei der Überwindung der regionalen Wohnungsknappheit eine Schlüsselrolle einnehmen, da letztendlich sie die Planungshoheit ausüben und daher die Gestaltungsgewalt innehaben. Bei einem ökonomischen Blick auf die Wohnungsknappheit wird schnell deutlich, dass es sich um ein (Bauland-)Angebotsproblem handelt. Nachfrage und Investitionsbereitschaft sind hingegen hoch. Welche

wohnungspolitischen und wirtschaftsethischen Herausforderungen sich dadurch ergeben und wie Lösungen aussehen könnten, wollen wir in diesem grundlegenden Aufsatz skizzieren.

Der Beitrag gliedert sich wie folgt: Kapitel 2 stellt die verschiedenen wohnungspolitischen Handlungsfelder vor und diskutiert diese mit ihren Vor- und Nachteilen sowie ihren Wirkungen auf die Wohnungsmärkte aus ordnungspolitischer Sicht. Im 3. Kapitel wird erläutert, welche wirtschaftsethischen Grundlagen für die Autoren handlungsleitend sind. Dies legt die theoretischen Grundlagen offen, auf denen die Debatte zum Recht auf Wohnen in Kapitel 4 begleitet wird. Auf dieser Basis werden verschiedene Maßnahmen zu Verbesserung der Lage auf dem Wohnungsmarkt entlang drei zentraler Fragestellungen bewertet. Kapitel 5 fasst die Ergebnisse zusammen und gibt einen Ausblick.

2 Der Werkzeugkasten wohnungspolitischer Instrumente

Der Wohnungsmarkt ist aus Sicht der Volkswirtschaftslehre ein unvollkommener Markt, da (i) die gehandelten Güter nicht homogen sind, (ii) sich die Anbieter und Nachfrager dieser Güter nicht in etwa gleich großer Anzahl gegenüberstehen, (iii) nicht alle Marktakteure über alle relevanten Informationen verfügen und (iv) der Markt sich nicht schnell an Veränderungen anpassen kann (Rottke/Voigtländer 2017). Außerdem spielen externe Effekte für den Wert eines Hauses oder einer Wohnung eine entscheidende Rolle, die nicht von Mieter oder Eigentümer selbst beeinflusst werden können. Beispielsweise können die Verschlechterung des Umfeldes und des Wohnumilieus den Wert einer Wohnung deutlich absenken. Hieraus resultieren spezifische Probleme, die eine staatliche Rahmensetzung und staatliche Eingriffe erfordern, die diese Probleme gezielt adressieren. Die zentrale Frage ist, mit welchen Maßnahmen die Ziele sowohl effizient als auch effektiv erreicht werden können. Hierbei besteht die große Herausforderung insbesondere darin, die verschiedenen erforderlichen Instrumente im Rahmen eines Gesamtkonzeptes aufeinander abzustimmen.

Um das bezahlbare Wohnen zu sichern und alle Menschen mit ausreichend Wohnraum zu versorgen, setzt die öffentliche Hand auf den föderalen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) unterschiedliche Instrumente ein. Abbildung 1 zeigt eine Übersicht der sechs verschiedenen wohnungspolitischen Handlungsfelder.

Öffentliche Bereitstellung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Wohnungen: Staatliche Wohnungsunternehmen ▪ Grund & Boden: Kauf, Zwischenerwerb, Bevorratung und Bereitstellung von bebaubaren Flächen 	Steuern & Subventionen <ul style="list-style-type: none"> ▪ Einkommensteuer, Körperschafts- und Gewerbesteuer ▪ Grundsteuer & Grunderwerbsteuer ▪ Eigentumsförderung, Modernisierungsförderung
Objektförderung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Subventionierung von Bauherren im Rahmen der Sozialen Wohnraumförderung ▪ Kauf von Belegungsrechten für sozial benachteiligte Haushalte 	(Miet-)Regulierung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mieterhöhungsrecht (z.B. Modernisierungumlage) ▪ Neuvertragsmieten (z.B. Mietpreisbremse) ▪ Mietspiegel
Subjektförderung <ul style="list-style-type: none"> ▪ Staatliche Übernahme der „Kosten der Unterkunft und Heizung“ (KdU) im Rahmen der Grundsicherung ▪ Staatliche Unterstützung einkommensschwacher Haushalte mit Wohngeld 	Ordnungsrecht <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vorgaben für Bauherren (z.B. Bauvorschriften, kooperative Baulandmodelle, Baulandbeschlüsse) ▪ Erhaltungssatzungen (Milieuschutz), Genehmigungsvorbehalte, Umwandlungsverbote

Abbildung 1: Wohnungspolitische Handlungsfelder (Eigene Darstellung)

Öffentliche Bereitstellung

Der direkte Weg des Staates, Einfluss auf die Wohnungsversorgung zu nehmen, ist der Bau und die Verwaltung eigener Wohnungen. Dies geschieht durch öffentliche Wohnungsunternehmen, an denen entweder die Kommune, das Land oder der Bund gesellschaftsrechtlich beteiligt sind. Hierdurch hat die öffentliche Hand die Möglichkeit, gezielt Einfluss auf das Wohnraumangebot und deren Bepreisung zu nehmen, und die Versorgung der Bevölkerung mit bezahlbarem Wohnraum sicherzustellen. Aktuell existieren rund 740 öffentliche Wohnungsunternehmen mit rund 2,5 Mio. Wohnungen (vgl. GdW 2018). Während in den 2000er Jahren viele öffentliche Wohnungsbestände (z. B. Gagfah, LEG) verkauft wurden, sind die Bestände in den letzten Jahren aufgrund einer Zunahme des kommunalen Wohnungsbaus sowie einzelnen Zukäufen wieder gestiegen (vgl. Voigtländer 2007; Liebknecht 2016). Öffentliche Wohnungsunternehmen haben den Nachteil, dass sie private Investitionen verdrängen. Es fehlt der Nachweis, dass öffentliche Wohnungsunternehmen effektiver und zielgenauer wirtschaften, um den Wohnkonsum bedürftiger Haushalte sicherzustellen (vgl. Voigtländer 2007).

Eine öffentliche Bereitstellung kann entweder direkt über den Bau und die Vermietung von Wohnungen oder indirekt über den Kauf und die Bewirtschaftung von Grund und Boden erfolgen. Viele Städte und Gemeinden kaufen gezielt Flächen an, entwickeln diese und bestimmen anschließend, wem das Bauland zur Verfügung gestellt wird. Hierdurch ist es den Kommunen gerade in einer angespannten Situation möglich,

eine gewisse Handlungsfähigkeit zu erhalten und Flächen für den Bau von Wohnungen für einkommensschwache Haushalte zu ermöglichen. Hierbei stehen den Kommunen sehr unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, die eine langfristige Bevorratung über einen revolvingen Bodenfonds oder den kurzfristigen Zwischenerwerb von Flächen beinhalten kann. Die Grundstücke können zudem selbst entwickelt, über Erbbaurechte langfristig für bezahlbaren Wohnraum verpachtet oder über Konzeptvergaben an private Wohnungsunternehmen veräußert werden (vgl. Baulandkommission 2019).

Objektförderung

Zur Objektförderung gehören diejenigen Maßnahmen, die auf der Angebotsseite von Wohnraum ansetzen und Objekte, d. h. den Bau von Gebäuden, Wohnungen bzw. dem Wohnraum fördern (vgl. Just/Voigtländer 2011). Ziel der Objektförderung ist es, das Wohnungsangebot zielgruppenspezifisch auszuweiten und zu vergünstigen. Dies geschieht durch eine Absenkung des Mietpreises unterhalb des Niveaus der ortsüblichen Vergleichsmiete sowie über die Ausgabe von Wohnberechtigungsscheinen, die bestimmten einkommensschwachen Gruppen offenstehen. Die Förderangebote richten sich an öffentliche und private Unternehmen.

Der soziale Wohnungsbau hat insbesondere nach dem 2. Weltkrieg eine große Bedeutung gehabt. Über ihn erfolgte bis in die 1970er Jahre mehr als ein Drittel des Wohnungsneubaus (vgl. Leutner 1990). Seit einer kurzen Wiederbelebung nach der deutschen Wiedervereinigung sank die Bedeutung stetig. Seit dem Jahr 2001 wird die Objektförderung über das Gesetz über die soziale Wohnraumförderung (Wohnraumförderungsgesetz – WoFG) geregelt. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 ist die Zuständigkeit vom Bund auf die Länder übergegangen. Die heutige Wohnraumförderung hat damit nur noch wenig mit dem sozialen Wohnungsbau der alten Wohnungsbaugesetze gemein, da sich die soziale Wohnraumförderung sehr viel stärker auf die tatsächlich bedürftigen Haushalte konzentriert. Die Anzahl der geförderten Miet- und Eigentumswohnungen im Neubau in Deutschland ist dementsprechend deutlich gesunken und erst in den letzten Jahren wieder angestiegen. Trotz der deutlichen Anhebung der Ausgaben der Länder und der Zuschüsse des Bundes ist die Anzahl der Wohnungen mit Sozialbindungen weiter rückläufig. So liegt die Zahl der mietpreisgebundenen Wohnungen im

Jahr 2018 bei rund 1,2 Millionen bzw. rund 5 Prozent aller Mietwohnungen – halb so viel wie noch vor 20 Jahren (vgl. Deutscher Bundestag 2019a; vgl. Dullien/Krebs 2020).

Der soziale Wohnungsbau weist zwar den Vorteil auf, dass er direkt am Wohnungsangebot ansetzt und damit Knappheiten für bestimmte Zielgruppen beseitigt. Jedoch leidet der soziale Wohnungsbau neben der Ineffizienz staatlicher Bürokratie an der geringen Zielgenauigkeit, da es sich nicht vermeiden lässt, dass Haushalte auch dann von der Förderung profitieren, wenn sie nicht mehr bedürftig sind (vgl. Thomsen u. a. 2020). Die Kommunen können die Wohnraumversorgung sozial benachteiligter Haushalte auch über den Kauf von Belegungsrechten im freifinanzierten Wohnungsbestand sichern. Dieses Förderinstrument setzt ebenfalls am Angebot direkt an, ist jedoch von der Neubauförderung entkoppelt. Der Wohnungsanbieter erhält für das Belegungsrecht in der Regel eine finanzielle Kompensation. Das Instrument spielt bislang eine untergeordnete Rolle, bietet jedoch eine große Flexibilität bei der Vertragsgestaltung (vgl. Voigtländer/Henger 2017).

Subjektförderung

Im Rahmen der Subjektförderung werden auf der Nachfrageseite private Haushalte unterstützt, indem ihre Wohnkosten teilweise (Wohngeld) oder vollständig (Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU)) im Rahmen der Grundsicherung übernommen werden. Der Vorteil dieser Transfers ist die hohe Treffsicherheit, da die Leistungen nur in der Phase der Bedürftigkeit erbracht werden. Das Wohngeld hat zudem den Vorteil, dass Anreize hinsichtlich der Aufnahme bzw. Ausweitung von Arbeit, des Wohnkonsums, der Wahl des Wohnstandortes sowie des Heizverhaltens erhalten bleiben, da es als Zuschuss konzipiert ist, sodass immer ein Teil der Kosten bei den Empfängerhaushalten verbleibt (vgl. Henger/Niehues 2019). Das Wohngeld wurde in den letzten Jahren mehrfach angehoben, zuletzt 2020 durch eine generelle Stärkung der Leistungen und 2021 durch eine Einführung einer Heizkostenkomponente.

Steuern & Subventionen

Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld ist der Bereich Besteuerung und Förderung. So beeinflusst die steuerliche Rahmensezung sehr stark die Investitions- und Standortentscheidungen von Eigentümern und Investoren. Zudem wird durch die Besteuerung direkt Einfluss auf die unmittelbare Wohnkostenbelastung der Haushalte genommen. Im Wohnungsmarkt sind hierbei vor allem die Einkommensteuer (als Ertragsteuer), die Grunderwerbsteuer (als Verkehrssteuer) und die Grundsteuer (als Substanzsteuer) relevant. Bei allen drei Steuerarten haben sich die Rahmenbedingungen in den letzten Jahrzehnten deutlich verändert. Bei der Einkommensteuer markiert beispielsweise die im Jahr 2005 umgesetzte Veränderung der Abschreibungsmöglichkeiten eine wichtige Zäsur, welche die Anreize für Investitionen in den Wohnungsbau verringerte. Im Jahr 2020 wurde dies zum Teil mit der Einführung einer befristeten Sonder-Afa für den Mietwohnungsbau wieder ausgeglichen (§ 7b EStG). Bei der Grunderwerbsteuer, die beim Erwerb eines Grundstücks anfällt, wurden die Steuersätze seit der Föderalismusreform 2006 in den meisten Bundesländern erhöht und liegen heute in den meisten Bundesländern über 5 Prozent. Die Grundsteuer hat hingegen über die Jahre an Bedeutung verloren und wurde erst 2019 reformiert. Die Reform wird jedoch auf Länderebene erst im Jahr 2025 umgesetzt (vgl. Henger 2020).

Auch die Förderpolitik beeinflusst den Wohnungsmarkt stark. Hierbei sind insbesondere die Eigentumsförderung sowie die Förderung von Effizienz- und Klimaschutzmaßnahmen zu nennen. Eine Eigentumsförderung bestand seit der Abschaffung der Eigenheimzulage 2005 bis zur Einführung des Baukindergeldes im Jahr 2018 nicht. In Bezug auf bezahlbares Wohnen spielt auch die Eigentumbildung eine große Rolle, da sie langfristig die Wohnkosten reduzieren und vor Verdrängung schützen kann. Gleichzeitig führt eine höhere Eigentumsquote zu einer gleichmäßigeren Vermögensverteilung der Gesellschaft.

(Miet-)Regulierung

Die Mietregulierung erfolgt in Deutschland über das Mietrecht im Bürgerlichen Gesetzbuch (vgl. BGB, § 535–580a). Bis zur Einführung der Mietpreisbremse im Jahr 2015 waren hierüber nur die Mieten in bestehenden Verträgen reguliert. Seither gilt die Mietpreisbremse in

gut 310 Städten und Gemeinden (vgl. BBSR 2021). Demnach dürfen die Mieten maximal 10 Prozent über der ortsüblichen Vergleichsmiete liegen. Die 2019 verschärfte Mietpreisbremse wirkt jedoch nicht wie gewünscht, da viele Ausnahmetatbestände gelten oder die Regulierung umgangen wird (vgl. Michelsen/Mense 2018; vgl. Kholodilin u. a. 2018b; vgl. Holm u. a. 2018). Die Mietanstiege wurden zwar leicht gedämpft. Die Lage derjenigen, die eine Wohnung suchen, hat sich jedoch kaum verbessert, da weiterhin die Konkurrenz in den angespannten Wohnungsmärkten groß ist. Vermieter betreiben verstärkt „Rosinenpicken“ und suchen Mieter noch mehr nach Einkommen, Bonität und sozialen Kriterien aus. Die Mietpreisbremse gilt nicht für den Neubau, um dort die Anreize für Investitionen nicht zu verringern. Jedoch sind mit der Mietregulierung eine Vielzahl von Problemen verbunden, die vor allem mittel- bis langfristig wirken. Denn Investoren fürchten eine Ausweitung von Regulierungen und halten sich deshalb mit Investitionen zurück. Außerdem werden Investitionen in die Instandhaltung und Modernisierung im regulierten Bestand verringert. Es steigt zudem der Anreiz für den Verkauf von bislang vermieteten Wohnungen, ggf. verbunden mit einer Umwandlung in Eigentumswohnungen. Außerdem wird durch eine effektive Mietregulierung der Preis als Zuteilungsmechanismus und seine Lenkungsfunktion abgeschwächt (siehe Kapitel 4.3). Gewinner sind somit kurzfristig nur Mieter im Bestand, die von geringeren Mietpreiserhöhungen profitieren.

Ordnungsrecht

Das letzte hier besprochene wohnungspolitische Handlungsfeld stellt das Ordnungsrecht dar. Hierzu zählen neben Vorschriften für Bauherren in den Landesbauordnungen bauliche Anforderungen an Energieeffizienz und Klimaschutz sowie kommunale Vorgaben in Bebauungsplänen und Satzungen (vgl. BMU 2015). Zudem können Städte und Gemeinden das Städtebaurecht nutzen und Erhaltungssatzungen für bestimmte Gebiete beschließen, um bauliche Maßnahmen im Bestand einer Genehmigungspflicht zu unterlegen (vgl. § 172 BaugGB, vgl. Henger u. a. 2019b). Um das Angebot von bezahlbarem Wohnraum direkt zu erhöhen, ist es den Kommunen möglich, mit einem Baulandbeschluss auch Investoren direkt dazu verpflichten, bei dem Bau von einer bestimmten Zahl von Wohnungen (z. B. 25 in Köln) einen bestimmten Anteil der Wohnungen

(z. B. 30 % in Köln) im öffentlich geförderten Segment zu errichten (vgl. Stadt Köln 2014). Hierdurch kann günstiger Wohnraum bei gleichzeitig hoher sozialer Durchmischung entstehen. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Vorgaben die Attraktivität aus Sicht der Investoren senken und die preisgedämpften Mieten von den Mietern im nicht geförderten Segment quersubventioniert werden.

Grenzen der Wohnungspolitik

Die Wohnraumversorgung ist eine Frage, die alle Aspekte des sozialen, gesellschaftlichen und ökonomischen Lebens betrifft. Entsprechend können die genannten wohnungspolitischen Instrumente, nicht allein das bezahlbare Wohnen sichern. Insbesondere die regionale wirtschaftliche Entwicklung und das Vorliegen von Infrastrukturen sind Voraussetzung sowie zentrale Determinanten für das Angebot und die Nachfrage nach Wohnraum. Die Regional-, Siedlungs- und die Verkehrspolitik sind daher wie die Stadtentwicklungs- und Raumordnungspolitik maßgebliche Handlungsfelder zur Sicherung einer dauerhaft adäquaten Wohnraumversorgung.

Die Wahl des richtigen Policy-Mix

Diese skizzierte Auswahl an Instrumenten beschreibt den Werkzeugkasten, der der Politik zur Verfügung steht. Während – sehr grob eingeteilt – die unmittelbaren staatlichen Eingriffe vielfach sehr effektiv sind, also das Ziel der besseren Wohnraumversorgung gut erreichen, verursachen sie unerwünschte, häufig erst langfristig spürbare Nebenwirkungen wie Verzerrungen der Preise oder hohe Kosten für das Gut Wohnen. Marktwirtschaftliche Instrumente sind demgegenüber deutlich effizienter – was bedeutet, dass die gewünschten Ziele mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden können. Dennoch wird vielfach Kritik an markt-basierten Instrumenten geübt, da die moralische Dimension vernachlässigt wird. So spricht beispielsweise Adams (2009) von einer Ermächtigungs-Illusion für Haushalte mit niedrigem Einkommen, während sie tatsächlich keine unmittelbare Unterstützung (in Form einer direkten Förderung) erhalten. Zudem wird betont, dass markt-basierte Instrumente den Wert des Geldes überbetonen, genauso wie die Bedeutung von Arbeit. Adams

spricht sich daher für ein Recht auf Wohnen in den USA aus, welches es dort wie in Deutschland nicht explizit gibt. Dies leitet über zu zentralen Fragen der Ethik. Zum einen zur Frage, welche moralphilosophischen Normen zugrunde gelegt werden sollten; und zum anderen, welche Arten von Gerechtigkeit der Staat verfolgen möchte.

3 Bausteine für eine (Wirtschafts-)Ethik des Wohnens

Seit mehr als 40.000 Jahren gibt es bereits Moral, die sich zum Beispiel in Mythen und Ritualen widerspiegelte. Ethik, also die Theorie der Moral, wird seit mehr als 2.500 Jahren gelehrt. Für die Wohnungspolitik betrachten wir als Grundlage hier den deontologischen und utilitaristischen Ansatz der Moralphilosophie. Bei den Annahmen und Schlussfolgerungen widersprechen sich die Moralphilosophen, aber wir versuchen dennoch aus den Bausteinen eine integrative Ethik des Wohnens zu skizzieren (Enste 2015a; vgl. Enste/Wildner 2015). Beginnen wir mit den grundlegenden moralphilosophischen Normen.

Deontologie

Eine moralphilosophische Strömung ist die Deontologie – auch Pflichtethik genannt –, die rekurrierend auf die menschliche Vernunftfähigkeit moralisches Handeln in der Befolgung allgemeiner Regeln (Pflichten) sieht. So versteht der Philosoph Immanuel Kant (1724–1804) unter gutem Handeln das Handeln aus Pflicht (nicht pflichtgemäß), das konkret in der Befolgung des kategorischen Imperativs besteht: „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, dass sie ein allgemeines Gesetz werde.“ (Kant 1968) Vereinfacht ausgedrückt besagt der kategorische Imperativ, dass man sich vor jeder Handlung fragen soll, ob man wollen kann, dass alle anderen (wie nach einem allgemeinen Gesetz) genauso handeln müssen, wie man es selbst zu tun plant. Dies kann unter anderem der Politik helfen, Regelungen für den Wohnungsmarkt zu entwickeln, die den Marktmechanismus korrigieren oder diesem eine geeignete Rahmenordnung geben können. Das Recht auf Wohnraum lässt sich dann auf Basis dieser Moralphilosophie ableiten – in Verbindung mit Artikel 1 des Grundgesetzes: Die Würde des Menschen ist unantastbar (siehe Kapitel 4.1).

Utilitarismus

Als Gegenentwurf zur Deontologie kann man den Utilitarismus verstehen, der nicht die Motive (Tugendethik) oder die Regeltreue von Handlungen in den Blick nimmt, sondern die Folgen einer Handlung. Gemäß dem sogenannten Nützlichkeitsprinzip des Utilitarismus liegt die moralische Qualität einer Handlung darin, dass ihre Folgen größtmöglichen Nutzen erzeugen – oder diese eben das Ziel effizient erreicht. Ob eine Handlung moralisch wertvoll ist, bemisst sich demnach am konkreten Kosten-Nutzen-Verhältnis. Für den Utilitaristen John Stuart Mill (1806–1873) besteht der Nutzen im Glück (Happiness) und in der Zufriedenheit (Pleasure), die eine Handlung verursacht. Im wirtschaftlichen Kontext geht es häufig um solche Kosten-Nutzen-Abwägungen, die auf den ersten Blick der Logik des Nützlichkeitsprinzips folgen. Bevor eine Entscheidung getroffen wird, werden ihre Folgen prognostiziert und es wird versucht, die Variante mit den bestmöglichen Folgen einschließlich der Nebenwirkungen für andere Gruppen zu wählen. Dieser Ansatz ist bei der Wahl der wohnungspolitischen Instrumente angesichts von Knappheiten auf dem Wohnungsmarkt von besonderer Relevanz (siehe Kapitel 4.3).

Ordnungsethische Wohnungspolitik

Die Wirtschaftsethik versucht auf diesen Fundamenten Antworten für Konflikte zwischen den Idealen und Sehnsüchten der Menschen („Recht auf Wohnen für alle“; „Bezahlbarer Wohnraum in Innenstädten für alle“) auf der einen und den ökonomischen Sachzwängen auf der anderen Seite („Kosten von Bauflächen und Gebäuden müssen refinanziert werden“; „Bauen und Vermieten muss sich im Vergleich zu anderen Investitionen lohnen“) zu finden. Eine moderne Ethik des Wohnens muss dabei akzeptieren, dass sich moralische Ansprüche kaum gegen wirtschaftliche Zwänge durchsetzen lassen: Normative Forderungen und Ideale lassen sich nicht gegen, sondern nur durch marktwirtschaftliche Elemente realisieren (Homann 1999). Das heißt aber nicht, dass die Ökonomik die Ethik dominiert, sondern es bedarf vielmehr des wechselseitigen Lernens voneinander.

Die angewandte Politikberatung beim Thema *Recht auf Wohnen* muss Ethik und Ökonomik verbinden. Die Ökonomik kann einen Weg weisen,

wie moralische Normen in anonymen Großgesellschaften mit neuen Sozialstrukturen überhaupt noch implementiert werden können. Adam Smith (1776/2002) bereite dafür den Weg, indem er verdeutlicht, dass sich moralische Zielsetzungen in modernen Gesellschaften nur via Eigeninteresse über die nicht intendierten Folgen absichtsvollen Handelns durchsetzen lassen. In einer arbeitsteiligen anonymen Großgesellschaft mit einer wettbewerblichen Wirtschaftsordnung kann das Kernproblem der Kontrolle nicht mehr generell über intersubjektive Kontrolle – oder den Staat – gelöst werden. Es bleibt nur der Weg der Selbstkontrolle basierend auf entsprechenden Anreizsystemen. Moralisten setzen auf das Gewissen des Einzelnen, der über internalisierte Wertvorstellungen sein Verhalten selbst kontrolliert. Unter Wettbewerbsbedingungen ist dies jedoch nicht systematisch durchsetzbar, da moralisches Verhalten durch die Konkurrenten ausbeutbar ist. Folglich bleibt nur

„die Selbstkontrolle entlang eigener Vorteilskalkulationen. Damit erweist sich das ‚Eigeninteresse‘, ‚self interest‘ oder ‚own interest‘ bei Adam Smith, als die moderne Form der sozialen Kontrolle. Das Eigeninteresse ist also nicht als moralisch verwerflicher Egoismus zu interpretieren, der aus bösen, weil selbstsüchtigen Urtrieben des Menschen stammt, vielmehr stellt das Eigeninteresse in Verbindung mit einer sanktionsbewehrten Rahmenordnung und dem Wettbewerb das funktionale Äquivalent zur sozialen Kontrolle gemäß der Face-to-face-Modelle von Interaktionen dar“ (Homann 1999).

Die eigentliche Herausforderung liegt somit in der Gestaltung einer wohnungspolitischen Rahmenordnung, die moralisches Handeln belohnt. Der Wohnungsmarkt bedarf eines konsistenten Ordnungsrahmens, der möglichst gewährleistet, dass Akteure, die regelkonform handeln, sich automatisch auch moralisch einwandfrei verhalten. Die Voraussetzung bei dieser Regelgestaltung ist, dass moralisch Handelnde nicht systematisch durch andere Marktakteure ausgenutzt werden können. Aus diesem Grund sind auch entsprechende Kontroll- und Sanktionsmechanismen erforderlich, welche die Regelbefolgung sicherstellen. Bedeutsam ist dabei die Unterscheidung von Handlungen (Spielzügen) und Handlungsbedingungen (Spielregeln), welche sich dann auch in der Differenzierung in Individual-/Handlungsethik auf der einen und Regel-/Institutionen-/Ordnungs-/Struktur- oder Bedingungethik auf der anderen Seite widerspiegelt. Innerhalb der staatlichen Ordnung, die ein starker Staat setzt, sorgt dann der Marktmechanismus als leistungsfähiger

Koordinationsmechanismus dafür, dass das freiheitliche Handeln der Individuen mithilfe des Preismechanismus aufeinander abgestimmt wird (siehe Kapitel 4.3).

Basierend auf diesen grundlegenden Normen, beeinflussen Gerechtigkeitsüberlegungen die Ausgestaltung der Rahmenordnung entscheidend mit.

Partizipationsgerechtigkeit

Der ethische Gehalt der marktwirtschaftlichen Ordnung basiert vor allem auf dem Prinzip der Leistungsgerechtigkeit. Voraussetzung für deren Akzeptanz und Wirksamkeit sind jedoch Partizipations- und Zugangsgerechtigkeit, die allen im Rahmen der eigenen Fähigkeiten die Chance auf gerechte Teilhabe am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben – vor allem auch im Bereich des Wohnens, als zentralem Lebensbereich – ermöglicht. Denn die ethische Güte einer Wirtschaftsordnung zeigt sich darin, wie sie mit Verlierern umgeht. Diesen gebührt nicht nur eine zweite Chance, sondern im Zeitablauf immer wieder die Möglichkeit – aber auch die Pflicht – sich einzubringen. Unethisch wäre eine Wohnungspolitik, welche die zentrale Forderung nach Chancengerechtigkeit nicht erfüllt. Dies gilt beim Zugang zum Gut Wohnen, bei dem zum Beispiel der bedingungslose Schutz/das Bewahren des Status quo (z. B. in Form von Milieuschutzgebieten oder Mietenstopps) zu Ungerechtigkeiten bei denen führt, die neu in die Städte und Wohngegenden ziehen möchten.

Subsidiaritäts- und Fürsorgeprinzip

Die Soziale Marktwirtschaft ist eine wertgebundene Ordnung, die zunächst auf den Wettbewerb und die Moral des Marktes vertraut, der für die Vermeidung von Ressourcenverschwendung durch effiziente Allokation sorgt. Auf diese Weise werden Wirtschaft und Ethik kombiniert. Neben dem Individualprinzip, das im Wettbewerb dominiert, kommt in der Sozialen Marktwirtschaft aber auch das Solidarprinzip auf Basis des Subsidiaritätsprinzips zum Tragen (vgl. Schüller 1991). Grund für diese Art des Fürsorgeprinzips ist, dass nicht jedes Individuum ausreichend leistungsfähig ist, um ein Markteinkommen zu realisieren, das oberhalb des Existenzminimums liegt. Die Sozial- und damit auch

die Wohnungspolitik müssen sich daher – über die Gestaltung der Rahmenordnung für fairen Wettbewerb hinaus – an der Bedürftigkeit des Einzelnen orientieren. Der gewünschte Schutz des Einzelnen auf dem Wohnungsmarkt ist zugleich aber mit Kosten für andere Gruppen (Neben- und Folgewirkungen) verbunden, die im Sinne des Utilitarismus zu bewerten sind.

Ein integrativer Lösungsansatz für die Wohnungspolitik

Unser Versuch, die verschiedenen Elemente zu verbinden, mündet in einen integrativen Ansatz einer integren Wohnungspolitik, die auf folgenden Ebenen ansetzt (vgl. Enste/Wildner 2015):

Schritt 1 – Ordnungsebene (Makroebene). Es liegt die Annahme zugrunde, dass die Marktwirtschaft einen ordnungspolitischen Rahmen – in Form von Verfassungen, Gesetzen, Wirtschafts- und Wettbewerbsordnungen – braucht, der verbindliche Regeln für die wirtschaftlichen Akteure definiert (Ordnungsethik). Dann kann der Preismechanismus für einen Ausgleich von Angebot und Nachfrage sorgen (vgl. Enste 2015a).

Schritt 2 – Unternehmensebene (Mesoebene). Die Regeln der Ordnungsebene legen den Handlungsspielraum fest, führen aber nicht automatisch zu moralisch korrektem Verhalten. Um zu verhindern, dass sich einzelne Akteure am Wohnungsmarkt nicht an die Regeln halten, bedarf es zusätzlicher Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten. Außerdem sind Unternehmen und Organisationen gefordert, für ihren Teilbereich selbst Regeln festzulegen, um Reputation aufzubauen und damit langfristig zufriedene Mieter zu haben (vgl. Enste/Wildner 2014).

Schritt 3 – Individualebene (Mikroebene). Integres Wirtschaften und verantwortliches Handeln erfordern auch die kritische Reflexion und individuelle Moralität des Einzelnen – von Vermietenden wie Mietenden, aber auch von den verantwortlichen Politikern. Deshalb bedarf es ergänzend immer auch der Vermittlung von Tugenden auf der individuellen Ebene (Individualethik). Plessner (1924/1981, 30) formulierte dies sehr anschaulich: Man gibt den Menschen kein gutes Gewissen, wenn man ihnen sagt, dass sie gar keines zu haben brauchen (vgl. Enste/Wildner 2015). Das bedeutet, dass beispielsweise ein Vermieter, der sich an die Gesetze hält, dennoch unmoralisch handeln kann, da die gesetzte Rahmenordnung nie perfekt sein kann.

4 Analyse: Das Recht auf Wohnen

4.1 Gibt es ein Recht auf Wohnen?

Immobilien befriedigen zentrale Grundbedürfnisse des Menschen und sind die Grundvoraussetzung für einen angemessenen Lebensstandard. International besteht ein Recht auf Wohnen als ein so genanntes Menschenrecht der zweiten Generation (Art. 11 ICESCR, Art. 31 Europäischen Sozialcharta). In Deutschland fand sich erstmals in der Weimarer Verfassung von 1919 ein explizites Recht auf Wohnen. So sollte die „Verteilung und Nutzung des Bodens [...] dem Ziel zustreben, [...] jedem Deutschen eine gesunde Wohnung und allen deutschen Familien, besonders den kinderreichen, eine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohn- und Wirtschaftsheimstätte zusichern“ (Art. 155). Im Grundgesetz der Bundesrepublik von 1949 wurde diese Formulierung und deontologisch zu begründende Forderung nicht übernommen. Art. 13 Abs. 1 sichert lediglich die Unverletzlichkeit der Wohnung. Das setzt jedoch voraus, dass sich eine Wohnung bereits im Besitz eines Haushalts befindet. Während das Grundgesetz kein explizites Recht auf Wohnen enthält, sehen die vier Bundesländer Bayern, Berlin, Bremen und Sachsen ein Recht auf angemessenen Wohnraum vor (vgl. Deutscher Bundestag 2019b). Weitere sieben Bundesländer haben in ihren Landesverfassungen immerhin das Ziel formuliert, für eine angemessene Wohnraumversorgung zu sorgen. Diese elf Länder folgen dabei deontologischen Gedanken und Grundsätzen.

Implizit leitet sich das Recht auf Wohnen in Deutschland von dem Grundrecht ab, in Würde zu leben (Art. 1 Abs. 1 GG). Dieses Grundrecht wird durch den Sozialstaat zur Sicherung des Existenzminimums garantiert. So haben alle privaten Haushalte, die ein Einkommen unterhalb des Existenzminimums aufweisen und hilfebedürftig sind, ein Recht auf staatliche Hilfe. Gesetzliche Grundlagen sind die Grundsicherung für Arbeitsuchende (vgl. SGB II) und das Sozialhilfegesetz (vgl. SGB XII). Zu dieser so genannten Grundsicherung gehören zwei zentrale Leistungskomponenten. Die erste Komponente ist der Regelbedarf, der den allgemeinen Lebensunterhalt sichert (vgl. § 20 Abs. 1 SGB II, § 27a Abs. 1 und Abs. 2 SGB XII), die zweite Komponente ist die Leistung für die Kosten der Unterkunft und Heizung (KdU).

Die Unterkunftskosten werden bei hilfebedürftigen Haushalten in Höhe der tatsächlichen Aufwendungen vollständig übernommen, wenn

diese angemessen sind (KdU-Bedarfe nach § 22 Abs. 1 SGB II und § 35 SGB XII). Angemessen sind die Aufwendungen für eine Wohnung, „wenn diese nach Ausstattung, Lage und Bausubstanz einfachen und grundlegenden Bedürfnissen genügt und keinen gehobenen Wohnstandard aufweist“ (BSGE B 7b AS 18/06 R). Die Festsetzung der Angemessenheitsgrenzen bestimmen die Kommunen im Rahmen eines sogenannten „schlüssigen Konzepts“. Dabei greifen die Städte und Gemeinden auf sehr unterschiedliche Methoden zurück (vgl. BMAS 2017). Fehlt ein „schlüssiges Konzept“, dann setzen die Kommunen auch die Angemessenheitsgrenzen auf Basis der wohngeldrechtlichen Höchstbeträge fest und nehmen dabei einen Sicherheitszuschlag in Höhe von zehn Prozent vor (BSGE B 4 AS 87/12 R).

Basierend auf dieser konkreten Ausgestaltung eines generellen Rechts auf Wohnen – in Deutschland abgeleitet aus Artikel 1 – lässt sich nachzeichnen, wie die Politik das deontologisch begründbare Recht versucht umzusetzen. Da ein „Dach über dem Kopf“ zu haben als Grundbedürfnis, wie Essen und Trinken, angesehen wird, spricht aus wirtschaftsethischer Sicht nichts gegen einen solchen Anspruch. Die Frage bleibt jedoch, wo und auf welchem Niveau und zu welchen Kosten dieser Anspruch besteht und durchgesetzt werden kann (Kapitel 4.2). Zudem muss erörtert werden, ob ein Recht auf Wohnen an einem bestimmten Ort und dort auf ein bestimmtes Niveau (jenseits des gesellschaftlich festgelegten Existenzminimums) sichergestellt werden sollte (Kapitel 4.3).

Aus ordnungspolitischer Sicht sind staatliche Eingriffe in den Marktmechanismus gerechtfertigt, wenn Marktversagensgründe vorliegen. Dazu zählen u. a. negative externe Effekte, die sich durch Verwahrlosung und Obdachlosigkeit für die Allgemeinheit ergeben, wenn Menschen in Slums oder unter beengten Verhältnissen leben und dadurch zum Beispiel auch Krankheiten sich leichter verbreiten. Außerdem führt die Sicherung des Wohnens ähnlich wie die Existenzsicherung dazu, dass Menschen insgesamt mehr Risiken bereit sind einzugehen, um etwas Neues auszuprobieren, wenn sie wissen, dass sie beim Scheitern aufgefangen werden. Aus der Partizipationsgerechtigkeit ist ein solches Recht ebenfalls abzuleiten und ethisch zu befürworten.

4.2 Gibt es ein Recht auf bezahlbares Wohnen?

Wie im Kapitel vorab beschrieben, besteht in Deutschland auf Bundesebene kein explizites Grundrecht auf Wohnen. Jedoch wird Wohnen als ein Menschenrecht verstanden, welches zur freien Entfaltung der Persönlichkeit in einem Staat erforderlich ist. Das Gut Wohnen erfüllt damit zentrale Funktionen und erfährt auch vom Rechtsstaat besonderen Schutz, auch wenn es sich nicht als individuelles Recht einklagen lässt (vgl. Schönig u. a. 2017).

Die vorab dargestellte Sicherung des Existenzminimums durch die Grundsicherung bedeutet jedoch nicht, dass Wohnen im Allgemeinen und überall „bezahlbar“ sein muss. Vielmehr sind die Wohnkosten in Relation zur Leistungs- und Zahlungsfähigkeit zu betrachten. Für mietende Haushalte wird hierbei die monatliche Bruttokaltmiete ins Verhältnis zum monatlichen Nettoeinkommen gesetzt. Zur Bruttokaltmiete gehören neben dem Mietzins alle *Kalten Nebenkosten*, die gemäß Betriebskostenverordnung auf den Mieter umgelegt werden können. Die Kosten für Heizung und Warmwasser bleiben hingegen unberücksichtigt. Bei Haushalten, die Eigentum selbst nutzen, besteht die Wohnkostenbelastung aus den *Kalten Nebenkosten* und den Finanzierungskosten. Bei der Frage über die Höhe der als bezahlbar erachteten Wohnkostenbelastung, hat sich in den letzten Jahren ein Anteil von 30 Prozent vom Nettohaushaltseinkommen etabliert (vgl. Lebuhn u. a. 2017; vgl. Kohl u. a. 2019). Dieser Wert dient als erfahrungsbasierte Orientierungsgröße, anhand der sich Entwicklungen im Wohnungsmarkt darstellen sowie politische Zielvorgaben formulieren lassen.

Um die Bezahlbarkeit des Wohnens zu sichern, kommt in Deutschland insbesondere das Instrument des Wohngelds zum Einsatz. Durch den Zuschuss wird die Wohnkostenbelastung verringert (siehe Kapitel 2). Das Wohngeld fungiert dabei als zweites Netz vor dem untersten sozialen Netz – der Grundsicherung. Das Wohngeld ist so ausgestaltet, dass der Zuschuss mit steigendem Einkommen sinkt. Dabei wird eine Wohnkostenbelastung von bis zu 50 Prozent toleriert (vgl. Henger/Niehues 2019). Die maximale Wohnkostenbelastung sinkt mit der Anzahl an Personen im Haushalt, um insbesondere Familien stärker zu unterstützen.

Die detaillierte Darstellung der Umsetzung verdeutlicht bereits, dass der etablierte Sozialstaat in Deutschland bei der konkreten Ausgestaltung utilitaristische Elemente einbezieht. Es werden – demokratisch immer wieder neu ausgehandelt – Kosten- und Nutzenabwägungen getroffen.

Dabei werden sowohl die Nebenwirkungen als auch die Hauptwirkungen so gut wie möglich wissenschaftlich erfasst und evaluiert. Daraus ergeben sich die Grenzen und Höhe der Zuschüsse aus steuerlichen Mitteln, da die Zwangsabgaben in einer marktwirtschaftlichen Ordnung immer der Begründungspflicht unterliegen. Eine pauschale Bewertung aus wirtschaftsethischer Sicht ist dabei kaum möglich, da es jeweils um die gesellschaftlich akzeptierten Maßnahmen und Grenzen zum Beispiel der Wohnkostenbelastung und deren Finanzierung geht. Ordnungsethisch und -politisch ist der staatliche Eingriff dann gerechtfertigt, wenn entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip der Einzelne oder der Haushalt die Hilfe des Staates bedarf, da er selbst nicht für sich sorgen kann. In Deutschland sind aufgrund dieses Prinzips auch die Kommunen für die Hilfen zuständig.

Im Hinblick auf das Gut Wohnen bestehen deutliche regionale Unterschiede bei Kaufpreisen und Mieten, die bei den KdU und beim Wohngeld berücksichtigt werden. Die zielgenaue, bedürftigkeitsbezogene Subjektförderung erscheint, unbürokratisch ausgestaltet, den Effizienz-, Effektivitäts- und Ethikansprüchen, theoriebasiert zu genügen. Dies impliziert, dass Kosten- und Nutzenanalysen, auch die Folgen für nur mittelbar Betroffene einbeziehen müssen, wie den Einfluss auf andere Menschen, die Wohnraum suchen oder die Interessen der Steuerzahler, die dies bezahlen müssen.

4.3 Gibt es ein Recht auf urbanes Wohnen?

Wie dargelegt, besteht nur ein implizites Recht auf bezahlbares Wohnen in Deutschland. Zugleich sind die Wohnungs- und Sozialpolitik mit wirksamen Instrumenten ausgestattet, die das bezahlbare Wohnen sichern (siehe Kapitel 2 und 4.2). Daran anschließend stellt sich die Frage, ob auch ein Recht auf bezahlbares städtisches Wohnen besteht. Dadurch wird das Gut Wohnen zu einem sogenannten Positionsgut, welches nicht beliebig vermehrbar ist und weshalb die Knappheit in der Regel nicht einfach durch ein höheres Angebot beseitigt werden kann. Wohnen im Stadtzentrum kann nur eine bestimmte Anzahl an Menschen, ohne dass es zu Überbelegung oder zu starker Verdichtung kommt. Der Begriff urbanes Wohnen betrifft außerdem die bereits erörterte Frage der Wohnkosten (*Affordability*), die typischer Weise in Städten mit höheren Nutzungsdichten höher sind. Zudem geht es um

den Zugang zum Wohnungsmarkt (*Accessibility*). Dieser Zugang zum Markt wird vor dem Hintergrund der Wohnungsknappheit in vielen deutschen Großstädten unter den Chiffren *Gentrifizierung* und *Verdrängung* diskutiert. Hier haben sich soziale Gruppen gebildet, die ein *Recht auf Stadt* propagieren und eine *faire* Verteilung von Wohnraum einfordern (Holm 2014; Mullis 2015; Holm 2010; Holm/Gebhardt 2011). Dazu zählt zum Beispiel das Netzwerk *Recht auf Stadt* in Hamburg.

Die Probleme der Bezahlbarkeit und des Zugangs werden sehr häufig zusammen diskutiert, da sie in der Praxis üblicherweise gleichzeitig auftreten. Sie müssen aber getrennt analysiert und gelöst werden (vgl. Just/Voigtländer 2011). Das Zahlungsproblem bezieht sich auf die Finanzkraft privater Haushalte und die Fähigkeit sich mit selbst erwirtschafteten Mitteln mit ausreichend Wohnraum zu versorgen. Das Zugangsproblem bezieht sich auf Eigenschaften privater Haushalte, und die damit einhergehende Reputation und Risikoeinschätzung von Seiten der Wohnraum anbietenden Marktakteure. So könnten beispielsweise junge Paare mit doppeltem Einkommen ohne Kinder von einigen Vermietern gegenüber Alleinerziehenden oder Haushalten mit Migrationshintergrund bevorzugt werden (vgl. BBSR 2014).

Nach Betz (2020) umschließt das Recht auf Wohnen über die Bezahlbarkeit hinaus auch die Zentralität, Nachbarschaft sowie die demokratischen Kontrolle des Bestandes. Für Brede u. a. (1975) ist es die Aufgabe der staatlichen Wohnungspolitik die Probleme und Konflikte der „Organisation des Raumes“ zu moderieren und dabei Konflikte, die wiederum durch Maßnahmen der Wohnungspolitik, Raum- und Verkehrsplanung auftreten, zu lösen.

Diese Konflikte um das Positionsgut *Urbanes Wohnen* werden je nach Betroffenheit aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet und in der Öffentlichkeit und Wissenschaft diskutiert. Im Folgenden wird versucht, die wichtigsten Blickwinkel darzustellen und jeweils aus wohnungspolitischer und wirtschaftsethischer Sicht zu beurteilen. Wir haben dabei drei zentrale Fragestellungen identifiziert, bei denen nicht nur sozial- und wirtschaftsethische Dilemmata auftreten, sondern auch die Mischung der zum Einsatz kommenden wohnungspolitischen Instrumente ausbalanciert werden muss.

Gentrifizierung: Wie viel Verdrängung und Veränderung dürfen stattfinden?

Bei der Gentrifizierung geht es um die Verdrängung von einkommensschwachen Haushalten aus bestimmten Stadtvierteln durch einkommensstarke Haushalte (vgl. Beran/Nuissl 2019). Diese Prozesse gehen in der Regel mit der baulichen Aufwertung von Quartieren und steigenden Mieten einher. Zu den Auslösern gehören neben Zuzügen auch Impulse, die immobilienwirtschaftlichen Überlegungen folgen. Diese folgen nach der Rent-Gap-Theorie dem ökonomischen Anreiz, der aus der Diskrepanz zwischen den aktuellen und den potenziellen Erträgen eines Grundstücks und der darauf stehenden Immobilie entsteht (vgl. Smith/LeFaivre 1984). Die *Rentenlücken* sind umso größer, je weniger über die Zeit in die Gebäude und Infrastruktur investiert wurde. Ein weiterer Impuls zur Gentrifizierung ergibt sich aus der Erfüllung politischer Zielvorgaben wie beispielsweise dem Klimaschutz. Hierzu gehört unter anderem die Zielsetzung, den Gebäudebestand bis zum Jahr 2050 umfassend energetisch zu modernisieren.

Um der Gentrifizierung entgegenzuwirken, kommen insbesondere drei Maßnahmen in Betracht, die hier diskutiert werden sollen: (i) Die Festlegung von Milieuschutzgebieten, (ii) die Verschärfung der Mietregulierung und (iii) der Bau von Sozialwohnungen sowie Sozialquoten über kooperative Baulandmodelle.

(i) Milieuschutz: Die Festlegung von Milieuschutzgebieten kennt das Städtebaurecht in den §§ 172–179 des Baugesetzbuchs (BauGB), die in großen Städten, wie beispielsweise Berlin, in den vergangenen Jahren verstärkt zum Einsatz gekommen sind (vgl. Mitschang 2017; Henger u. a. 2019b). Eine Erhaltungssatzung kann aufgrund städtebaulicher Erwägungen oder zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (*Milieuschutz*) eingeführt werden. Das Ziel ist es dabei, die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (ein spezifisches Milieu) zu erhalten und die Entwertung bestehender Infrastrukturausstattung zu vermeiden. In Milieuschutzgebieten sind Modernisierungsmaßnahmen genehmigungspflichtig und Umwandlungen von Miet- zu Eigentumswohnungen nur eingeschränkt erlaubt.

Milieuschutzgebiete ermöglichen kurzfristig einen äußerst wirkungsvollen Schutz der dort lebenden Bevölkerung. Damit einher gehen jedoch vielfältige Probleme. Die Genehmigungspflicht ist eine bürokratische Hürde, die Investitionen in die Wohnungsbestände verteuert.

Investitionen sind jedoch langfristig von enormer Bedeutung, um Immobilienbestände attraktiv zu halten. Auch Ausbaumaßnahmen und wichtige Modernisierungen wie etwa in Klimaschutzmaßnahmen oder altersgerechte Umbauten sind wichtige Ziele, die durch Milieuschutzgebiete konterkariert werden. Durch das Umwandlungsverbot werden zudem Chancen für die Wohneigentumsbildung verringert.

(ii) Mietregulierung: Der zweite mögliche Weg zur Bekämpfung der Gentrifizierung ist eine Verschärfung der Mietregulierung, insbesondere im Mieterhöhungsrecht und bei der Erstellung von Mietspiegeln. Beispielsweise wurde 2015 die Möglichkeit für die Bundesländer eingeführt, in angespannten Wohngebieten die Kappungsgrenze im Rahmen von Mieterhöhung bis zur ortsüblichen Vergleichsmiete gemäß § 558 BGB von 20 auf 15 Prozent zu senken. Weitere Reformen betrafen die Absenkung der Modernisierungsumlage nach § 559 BGB von 11 auf 8 Prozent. Im Jahr 2020 erfolgte außerdem eine Verlängerung des Betrachtungszeitraums bei der Erstellung von Mietspiegeln von vier auf sechs Jahre.

Verschärfte Mietregulierungen von laufenden Mietverträgen ermöglichen einen schnellen und effektiven Schutz der Mieter. Jedoch sinken die Investitionsanreize für Vermieter, da sich die Refinanzierung der Kosten für Instandhaltung und Modernisierung durch den geringeren Mieterhöhungsspielraum verschlechtert. Hinzu kommen Gerechtigkeitsfragen und Verkrustungen des Wohnungsmarktes. Durch den sogenannten Lock-in Effekt verringern sich die Umzugsquoten, wenn die Angebotsmieten deutlich höher sind als die Bestandsmieten. Die Mieter bleiben entsprechend häufiger in ihren bisherigen Wohnverhältnissen leben. Dies kann dazu führen, dass Familien bei weiteren Kindern nicht in eine größere Wohnung ziehen (Crowding) oder dass Eltern beim Auszug ihrer Kinder weiter in einer Wohnung leben bleiben (Remanenzeffekt). Hinzu kommt, dass Haushalte weitere Pendelstrecken zur Arbeit in Kauf nehmen oder Stellenangebote aufgrund hoher Wohnkosten in der Nähe des neuen Arbeitsplatzes nicht angenommen werden.

(iii) Sozialer Wohnungsbau: Der dritte mögliche Weg gegen Verdrängung ist der Bau von Sozialwohnungen oder Mindestquoten für private Unternehmen beim Bau von Sozialwohnungen über kooperative Baulandmodelle. Das Problem des sozialen Wohnungsbaus ist deren geringe wirtschaftliche Effizienz, die zunächst in der öffentlichen Verwaltung und fehlerhaften Anreizstrukturen entsteht. Zudem werden etliche Bedürfnisse nicht erreicht, weil nicht für alle Sozialwohnungen im gewünschten Stadtteil mit dem bevorzugten Milieu geschaffen werden können.

Außerdem werden Menschen gefördert, die nicht mehr bedürftig sind (Fehlbelegung). Das ethische Dilemma besteht darin, ob Menschen aus Wohnungen ausziehen sollten, wenn sie bestimmte Einkommensgrenzen überschreiten, oder weiter dort wohnen dürfen; ggf. gegen Zahlung einer Fehlbelegungsabgabe. Erlaubt man das Weiterwohnen, auch wenn keine Bedürftigkeit mehr vorliegt, steht die Wohnung für aktuell bedürftige Haushalte nicht zur Verfügung. Bei kooperativen Baulandmodellen ist zu beachten, dass diese immer mit Quersubventionierungen vom nicht preisgebundenen Wohnungsbau zum preisgebundenen Wohnungsbau einhergehen, die insbesondere die Mittelschicht belasten.

Alle drei genannten Wege sind durch ihre hohe Effektivität gekennzeichnet, von denen ausgewählte gesellschaftliche Gruppen profitieren. Jedoch wurde deutlich, dass damit auch erhebliche gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten verbunden sind, die bei einer utilitaristischen Bewertung dem Nutzen gegenübergestellt werden müssen. Hinzu kommt, dass hinzuziehende Bevölkerungsgruppen von den Regulierungen unmittelbar negativ betroffen sind. Dieses Problem wird in Analogie zur Arbeitsmarktökonomik Insider-Outsider-Problem genannt. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist hierbei entscheidend, dass das Problem zu einer suboptimalen Fluktuation der Wohnbevölkerung führt, sodass Standort- und Berufsentscheidungen nicht mehr frei gewählt werden können. Zudem sind ethisch-moralische Fragen zu klären, wenn der Bestandschutz systematisch dazu führt, dass ortsansässige Haushalte mehr geschützt werden als hinzuziehende Haushalte Unterstützung erhalten. Dies gilt sowohl aus deontologischer als auch aus utilitaristischer Perspektive.

Wichtig ist daher, eine richtige Balance zwischen Bewahrung und Entwicklung zu finden, die eine Aufwertung von städtischen Quartieren ohne übermäßige Verdrängung ermöglicht und zugleich marktgerechtes wirtschaftliches Verhalten der Eigentümer und Investoren belohnt. Prozesse der Aufwertung und Gentrifizierung sind entsprechend von der Politik zu moderieren. Hierbei nimmt die Geschwindigkeit der Veränderungsprozesse eine zentrale Rolle ein. Wohnungspolitische Interventionen sollten sich auf eine zeitliche Streckung der Prozesse konzentrieren, damit Menschen Zeit finden, sich anzupassen. Bei der Frage nach dem Ausmaß der Gentrifizierung sollte sich die Wohnungspolitik im demokratischen Prozess und unter Einbeziehung von Wissenschaftlern aus verschiedenen Disziplinen (wie der Stadtplanung, Soziologie, Ökonomie, Ethik, Psychologie) auf Lösungen einigen. Dabei wird zumindest ein

Konsens im Hinblick auf ein Mindestmaß an sozialer Durchmischung gefunden werden können, wenn dieser evidenzbasiert unter der Berücksichtigung von Haupt- und Nebenwirkungen und der unterschiedlichen Interessen im Diskurs erarbeitet wird (Diskursethischer Ansatz). Nachbarschaften dürfen und müssen sich verändern, und langfristig kann es auf Quartiersebene angemessen sein, wenn sich eine Zusammensetzung der Bevölkerung komplett verändert und einkommensschwächere Haushalte durch wohlhabende vollständig verdrängt werden. Langfristig kann dies auch den Interessen aller Betroffenen entsprechen, wenn gegebenenfalls mögliche Kompensationen berücksichtigt werden. Auf Ebene eines Stadtteils oder eines Stadtbezirks sollten sich hingegen nur die Proportionen verschiedener sozialer Schichten langfristig frei verändern dürfen, um nicht bestimmte soziale Gruppen vollständig zu segregieren.

Preismechanismus: Darf der Preis auch beim Grundbedürfnis Wohnen das zentrale Lenkungsinstrument sein?

Die Bildung der Preise nach Angebot und Nachfrage sind das konstituierende Grundprinzip der Marktwirtschaft. Es ermöglicht, dass das Angebot und die Nachfrage über Preisanpassungen ausgeglichen werden. Der Preis erfüllt dabei eine Lenkungs- und Steuerungsfunktion hin zu einer effizienten Allokation der knappen Ressourcen: Es wird beispielsweise dort mehr Wohnraum geschaffen, wo mehr nachgefragt wird. Wenn die Ausweitung des Wohnraums nicht gelingt (wie bei Positionsgütern oder einem zumindest mittelfristig unelastischen Angebot), steigen die Preise entsprechend stark an oder es gibt gar keinen Markt, weil niemand verkaufen oder (neu) vermieten möchte. Sich dadurch ergebende Ungerechtigkeiten, aufgrund unterschiedlicher Zahlungsmöglichkeiten oder -bereitschaften, kann der Staat entsprechend ausgleichen. Dabei präferieren Ökonomen typischerweise den Eingriff auf der Ordnungsebene und nicht in die Marktpreise direkt, wie beispielsweise über die Mietpreisbremse, da dies zu Ineffizienzen und zu falschen Entscheidungen zum Beispiel von Investoren führt (vgl. Kholodilin u. a. 2018a).

Im Sinne einer ordnungsethischen Wohnungspolitik sollten dabei immer die Ergebnisse und nicht die Motive der Akteure entscheidend sein. Denn in Marktwirtschaften würde eine Steuerung von Angebot und Nachfrage über Motive wie Sympathie und Altruismus – aufgrund hoher Transaktionskosten – die Vorteile des Marktes in Form der Arbeitsteilung

durch den willkürlichen Ausschluss potenzieller Tauschpartner eliminieren. Dementsprechend sollten wohnungspolitische Maßnahmen nur so wenig wie möglich und nur so viel wie erforderlich den Marktmechanismus stören und auf anderem Wege für Partizipationsgerechtigkeit sorgen – bei der Ausweisung von Bauland (Problem: *Windfall Profits*) zum Beispiel durch entsprechende Besteuerung oder Abgaben (z. B. Bodenwertsteuer). Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der unsichtbaren Hand des Marktes ist allerdings die sichtbare Hand des Staates bei der Schaffung der Rahmenordnung. Fehlentwicklungen in der Marktwirtschaft, wie zum Beispiel die Möglichkeit der Ausnutzung wirtschaftlicher Macht (der Vermieter), sind häufig auf eine unzureichende Ausgestaltung der staatlich geschaffenen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Dies ist somit der klassische Fall der Ordnungsethik, bei dem die Regeln angepasst werden sollten, damit bei den Entscheidungen der Marktakteure der Gesamtnutzen gesteigert wird und Verlierer ggf. entschädigt werden können. Ein darüber hinausgehendes Engagement von Vermietern im Sinne von Corporate Social Responsibility und Mitverantwortung ist dadurch natürlich nicht ausgeschlossen, sondern durchaus moralisch erwünscht. Es sollte aber, wie beim Ansatz für eine integrale Wohnungspolitik beschrieben, ergänzend und freiwillig stattfinden (vgl. Enste/ Wildner 2014).

Ausgeglichene Lebensverhältnisse: Inwieweit soll der Staat Regionalpolitik betreiben und Standortentscheidungen steuern?

Die Situation in den regionalen Wohnungsmärkten ist sehr heterogen. Ursache hierfür ist vor allem die Außen- und Binnenwanderung, die in den letzten Jahren sehr dynamisch verlief und dazu geführt hat, dass die wirtschaftlich prosperierenden Ballungsräume und dort speziell die zentrumsnahen Lagen stark an Bevölkerung gewonnen haben. Das Bevölkerungswachstum war in den Städten am größten, wo die meisten neuen Arbeitsplätze entstanden sind. Regionale Disparitäten haben sich in den letzten Jahren in Deutschland dadurch vergrößert. Deutschland folgt somit dem globalen Trend einer Verstädterung, auch weil sich die Dienstleistungswirtschaft in Agglomerationsräumen am stärksten entwickelt. Die Wanderungsströme von den strukturschwachen Räumen in die Wachstumsregionen gilt es durch Ursachenbekämpfung abzuschwächen.

Es ist nicht das Ziel, die natürliche, gewollte Ausbildungs- und Arbeitsmigration in die Städte zu stoppen, sondern essenzielle Infrastruktur auch *in der Fläche* zu erhalten und auszubauen. Ziel muss eine möglichst effiziente Bewirtschaftung aller Siedlungsflächen sein, die eine funktionierende Flächenkreislaufwirtschaft ermöglicht. Hierfür braucht es neben der Wohnungspolitik auch eine Struktur- und Regionalpolitik. So müssen alle ländlichen Räume mit ausreichend technischer (Breitband, ÖPNV) und sozialer Infrastruktur (Kitas, Schulen) ausgestattet sein, damit Arbeitsplätze fernab der Zentren erhalten bleiben und entstehen können. Dies ist eine konkrete Aufgabe der Regionalpolitik, um mit Mindeststandards den Bürgern und Unternehmen vor Ort eine angemessene Teilhabe an Infrastruktur und Chancengerechtigkeit zu bieten (vgl. Hüther u. a., 2019). Die Regionalpolitik steht dabei in einem Spannungsfeld zwischen Umverteilung und Effizienz. Die Angleichung der Lebensverhältnisse muss aus ordnungspolitischer und wirtschaftsethischer Sicht mit Freiheiten in der Umsetzung und Anreizen zur Eigeninitiative verbunden sein. Die Grundgesetzänderung der verfassungsrechtlichen Norm zur Sicherung der Daseinsvorsorge im Jahr 1994 von einer *Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse* zu einer *Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* trägt diesem Gedanken Rechnung.

5 Schlussfolgerungen

Ein Grundrecht auf Wohnen ist aus ordnungspolitischer und wirtschaftsethischer Sicht ein unstrittiger Punkt, der dementsprechend auch explizit in das Grundgesetz aufgenommen werden könnte. Da die Unantastbarkeit der Menschenwürde (Art. 1 GG) das Recht auf Wohnen jedoch bereits heute implizit verfassungsrechtlich absichert, ist dies kein zwingend notwendiger Schritt. Weniger eindeutig fällt hingegen eine Beurteilung der aus dem Recht auf Wohnen ableitbaren Teilrechte auf ein *bezahlbares* und *urbanes* Wohnen aus. Hier bestehen ökonomische als auch wirtschaftsethische Grenzen, die einer Absicherung mit verfassungsrechtlicher Verankerung entgegenstehen. Oberhalb einer Sicherung des Existenzminimums muss in einer sozialen Marktwirtschaft die Eigenverantwortung mit einer Abfederung sozialer Risiken und regionaler Entwicklungen abgewogen werden. Hierbei gilt es, Kosten und Nutzen verschiedener Stakeholder miteinander abzuwägen. Alle Eingriffe in den Markt und die Eigentumsrechte

verlangen hier nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz eine Überprüfung auf Angemessenheit.

Die ordnungsrechtlichen und regulatorischen wohnungspolitischen Instrumente laufen bei intensiver Anwendung Gefahr, mit diesem Grundsatz zu brechen. In den in jüngster Vergangenheit beschlossenen Maßnahmen der Wohnungspolitik scheint, neben einem gewissen Aktionismus, auch eine größer werdende Skepsis gegenüber der Funktionsfähigkeit der Wohnungsmärkte eine Rolle zu spielen. Die grundsätzlichen Zweifel sind jedoch unbegründet, da die meisten regionalen Wohnungsmärkte insgesamt gut funktionieren. In Ballungsräumen werden trotz starkem Bevölkerungswachstum immer noch alle Einkommensschichten mit angemessenem Wohnraum versorgt; auch Dank des Preismechanismus. Jede Regulierung schränkt hingegen die wichtigen Allokations- und Lenkungswirkungen der Mieten und Preise ein. Hinzu kommt, dass Anreize für private Investitionen in den Wohnungsbau verloren gehen. Staatliche Verteilungsmaßnahmen sind demgegenüber vielfach ineffizienter.

Die Rolle der öffentlichen Hand bei der Sicherstellung bezahlbaren angemessenen Wohnraums ist deshalb kritisch zu hinterfragen. Wir folgen hier dem ordnungsethischen Grundsatz, dass der Markt über den Preis innerhalb einer staatlichen Rahmenordnung bestmöglich für die Versorgung mit Wohnraum sorgen kann. Der Staat unterstützt dabei primär subjektbezogen und indem er die Entstehung von Positionsgütern durch zügige Planungsprozesse möglichst vermeidet. Um die Teilhabe aller Schichten zu ermöglichen und systemische Dysbalancen zu vermeiden greift die öffentliche Hand flankierend in den Grundstücksmarkt und mit objektbezogenen Fördermaßnahmen im Rahmen der Stadtentwicklung ein. Eingriffsbegründung wären hier externe Effekte. Darüber hinaus bietet die Rahmenordnung den Akteuren vielfältige Möglichkeiten sich freiwillig für den öffentlichen Raum zu engagieren, Mitverantwortung zu übernehmen und anderen Interessen von Stakeholdern Rechnung zu tragen, als nur den kurzfristigen Gewinn zu realisieren. Moralische Akteure, die aufgrund tugendethischer Überlegungen auf Mieterhöhungen verzichten oder Investoren, die auf langfristigen Reputationsaufbau statt auf kurzfristigen Quartalsgewinn setzen, können in einer solchen Rahmenordnung ebenfalls erfolgreich wirtschaften (vgl. Enste 2015b). Mit den beschriebenen Maßnahmen lässt sich auf Basis des Ansatzes einer integrierten Wohnungspolitik in Kombination mit Partizipationsgerechtigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip das Recht auf Wohnen langfristig und effizient sichern, wenngleich nicht immer, sofort, für jeden, jederzeit, an jedem Ort.

Literaturverzeichnis

- Abstiens, Lena; Bormann, René; Bodelschwing, Arnt von** (2017): Zukunft der Wohnraumförderung. Gemeinwohlorientierung und Bezahlbarkeit am Wohnungsmarkt (WISO Diskurs). Bonn.
- Adams, Kristen David** (2009): Do we need a right to housing? In: Nevada Law Journal 9 (2), 275–324.
- Baulandkommission** (2019): Empfehlungen auf Grundlage der Beratungen in der Kommission für „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik“. Berlin.
- BBSR** (2014): Kommunale Strategien für die Versorgung einkommensschwächerer und sozial benachteiligter Haushalte (BBSR-Sonderveröffentlichung). Bonn.
- BBSR** (2021): Wohnungs- und Immobilienmärkte in Deutschland 2020. Bonn.
- Beran, Fabian; Nuissl, Henning** (2019): Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin. In: Raumforschung und Raumordnung 79 (1), 87–90.
- Betz, Johanna** (2020): Bezahlbar Wohnen. Chronik eines angekündigten Zerfalls. GROEG-Arbeitspapier Nr. 3, Universität Tübingen, Tübingen.
- BMU** (2015): Bericht der Baukostensenkungskommission im Rahmen des Bündnisses für bezahlbares Wohnen und Bauen. Berlin.
- Brede, Helmut; Kohaupt, Bernhard; Kujath, Hans Joachim** (1975): Ökonomische und politische Determinanten der Wohnungsverorgung. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Deschermeier, Philipp; Henger, Ralph** (2020): Wie viel Wohnfläche benötigen wir? Vergangene und zukünftige Trends beim Wohnflächenkonsum – Empirische Evidenz und stochastische Prognose bis 2030. In: Deschermeier, Philipp; Fuchs, Johannes; Iwanow, Irene; Wilke, Christina Benita (Hg.): Zur Relevanz von Bevölkerungsvorausberechnungen für Arbeitsmarkt-, Bildungs- und Regionalpolitik (IAB-Bibliothek, Band 372). Bielefeld: wbv, 178–201.
- Deutscher Bundestag** (2019a): Kleine Anfrage der Abgeordneten Caren Lay, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm-Förster, Jörg Cezanne, Kerstin Kassner, Sabine Leidig, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Amira Mohamed Ali, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Andreas Wagner, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE. Wohnungspolitische Bilanz der Bundesrepublik Deutschland seit 2006. Berlin.
- Deutscher Bundestag** (2019b): Sachstand – Recht auf Wohnen. Ausgestaltung und Rechtswirkung in den Verfassungen der Bundesländer und der EU-Mitgliedstaaten. Berlin.
- Dullien, Sebastian; Krebs, Tom** (2020): Wege aus der Wohnungskrise? Vorschlag für eine Bundesinitiative „Zukunft Wohnen“ (IMK Report). Düsseldorf.
- Enste, Dominik H.** (2015a): Markt und Moral. Eine ordnungsethische Reflexion (IW-Positionen. Nr. 69). Köln.
- Enste, Dominik H.** (2015b): Zur ökonomischen Theorie der Unternehmensverantwortung. In: Hüther, Michael; Bergman, Knut; Enste, Dominik: Unternehmen im öffentlichen Raum – Zwischen Markt und Mitverantwortung, Wiesbaden: Springer, 79–98.

- Enste, Dominik H.; Wildner, Julia** (2014): Mitverantwortung und Moral. Eine unternehmensethische Reflexion (IW-Positionen. Nr. 63). Köln.
- Enste, Dominik H.; Wildner, Julia** (2015): Mensch und Moral. Eine individual-ethische Reflexion (IW-Positionen. Nr. 70). Köln.
- Fina, Stefan; Henger, Ralph; Siedentop, Stefan; Scholz, Benjamin; Osterhage, Frank; Rönsch, Jutta; Sanwald, Pamela** (2020): Erfolgreiche Wege für mehr Wohnungsbau. Eine Analyse der Mobilisierung von Baulandpotenzialen in NRW (IW-Report). Köln.
- Henger, Ralph** (2018): Wachsende Großstädte: Mehr Bevölkerung verlangt auch mehr Wohnungsbau. In: ifo Schnelldienst, 23–26.
- Henger, Ralph** (2020): Kommt eine mutlose Grundsteuerreform? – Simulations- und Wirkungsanalyse verschiedener Reformmodelle. In: Gans, Paul; Westerheide, Peter (Hg.): Siedlungsdruck versus Flächenverbrauch in der Stadtentwicklung (Mannheimer Schriften zu Wohnungswesen, Kreditwirtschaft und Raumplanung, 22). Mannheim, 41–55.
- Henger, Ralph; Niehues, Judith** (2019): Strukturelle Verbesserung der Anreize und Dynamisierung des Wohngeldes. BBSR-Online-Publikation Nr. 16/2019. Bonn.
- Henger, Ralph; Michelsen, Claus; Kühl, Carsten; Wandzik, Carolin; Tockner, Lukas** (2019a): Wohnen in der Stadt: Wege zur Lösung eines Knappheitsproblems. In: Wirtschaftsdienst (99), 603–624.
- Henger, Ralph; Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael** (2019b): Milieuschutz in Berlin. Köln.
- Henger, Ralph; Voigtländer, Michael** (2015): Vereint in regionalen Unterschieden – Der deutsche Wohnungsmarkt 25 Jahre nach der Wiedervereinigung (IW-Policy Paper). Köln.
- Holm, Andrej** (2010): Recht auf Stadt – Mehr als nur ein guter Slogan. In: Heft für Literatur, Stadt und Alltag 21, 32–33.
- Holm, Andrej** (2014): Wiederkehr der Wohnungsfrage. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 20–21, 25–30.
- Holm, Andrej; Gebhardt, Dirk** (Hg.) (2011): Initiativen für ein Recht auf Stadt: Theorie und Praxis städtischer Aneignungen. Hamburg: VSA.
- Holm, Andrej; Junker, Stephan; Neitzel, Kevin** (2018): Wem nutzen wohnungspolitische Maßnahmen? Mengeneffekte und soziale Reichweite beim Wohngeld, der Wohnraumförderung und der Mietpreisbremse in 77 deutschen Großstädten (Working Paper Forschungsförderung, 93). Düsseldorf.
- Homann, Karl** (1999): Die Relevanz der Ökonomik für die Implementation ethischer Zielsetzungen. In: Korff, Wilhelm; Baumgartner, Alois; Hermann, Franz; Genosko, Joachim; Homann, Karl; Kirchner, Christian; Kluxen, Wolfgang; Küpper Hans Ü; Picot, Arnold; Rendtorff, Trutz (Hg.): Handbuch der Wirtschaftsethik, (1). Gütersloh: Gütersloher Verl.-Haus, 322–343.
- Hüther, Michael; Südekum, Jens; Voigtländer, Michael** (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln: IW Medien.
- Just, Tobias; Voigtländer, Michael** (2011): Zur Rolle der öffentlichen Hand auf dem deutschen Wohnungsmarkt. In: Informationen zur Raumentwicklung 12, 661–673.

- Kant, Immanuel** (1968): *Abhandlungen nach 1781* (Kants Werke, Akademie-Textausgabe; Bd. 8). 1968. De Gruyter, Berlin.
- Kholodilin, Konstantin; Weber, Jan Philip; Sebastian, Steffen** (2018a): Rental market regulation over the last 100 years in an international comparison. In: *DIW Weekly Report* 8 (45), 453–464.
- Kholodilin, Konstantin A.; Mense, Andreas; Michelsen, Claus** (2018b): Mietpreisbremse ist besser als ihr Ruf, aber nicht die Lösung des Wohnungsmarktproblems (DIW Wochenbericht). Berlin.
- Kohl, Sebastian; Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael** (2019): Mangelware Wohnraum. Ökonomische Folgen des Mietpreisbooms in deutschen Großstädten (FGW-Studie. Integrierende Stadtentwicklung). Düsseldorf.
- Lebuhn, Henrik; Holm, Andrej; Junker, Stephan** (2017): Wohnverhältnisse in Deutschland. Eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten (Bericht aus dem Forschungsprojekt „Sozialer Wohnversorgungsbedarf“). Berlin/Düsseldorf.
- Leutner, Bernd** (1990): *Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg* (Schriftenreihe Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau). Bonn-Bad Godesberg.
- Liebke, Christian** (2016): Renaissance der kommunalen Wohnungsunternehmen. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* 2, 78–81.
- Malottki, Christian v.** (2012): Empirische Aspekte bei der Bestimmung von Angemessenheitsgrenzen der Kosten der Unterkunft. In: *info also* (3), 99–108.
- Michelsen, Claus; Mense, Andreas** (2018): Evaluierung der Mietpreisbremse. Untersuchung der Wirksamkeit der in 2015 eingeführten Regelungen zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten (Mietpreisbremse). Berlin.
- Mitschang, Stephan** (2017): Erhaltungssatzungen – planerische Möglichkeiten zur Erhaltung und Sicherung von Wohnraum. In: *UPR Umwelt- und Planungsrecht* 37 (9), 321–331.
- Mullis, Daniel** (2015): Recht auf die Stadt: Facetten und Möglichkeiten einer Parole. In: *Emanzipation* 3 (2), 57–70.
- Plessner, Helmuth** (1924/1981): *Grenzen der Gemeinschaft. Eine Kritik des sozialen Radikalismus*. In: Ders.: *Macht und menschliche Natur, Gesammelte Schriften* V, Frankfurt a. M.
- Rottke, Nico B.; Voigtländer, Michael** (Hg.) (2017): *Immobilienwirtschaftslehre – Ökonomie*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Sagner, Pekka; Voigtländer, Michael** (2020): *Accentro-Wohnkostenreport 2020*, Berlin
- Schönig, Barbara; Kadi, Justin; Schipper, Sebastian** (Hg.) (2017): *Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur (Urban studies)*. Bielefeld: Transcript.
- Schularick, Moritz; Baldenius, Till; Kohl, Sebastian** (2019): Die neue Wohnungsfrage. Gewinner und Verlierer des deutschen Immobilienbooms. *48*(2), 195–236.
- Schüller, Bruno** (1991): *Überlegungen zum ‚Gewissen‘*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Seehofer, Horst** (2020): *Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit*, online unter <<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2020/01/kongressbauen.html>>, (Download: 17. 8. 2021).

- Smith, Adam** (1776/ 1999): Der Wohlstand der Nationen: eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen. 8. Auflage, dtv, München
- Smith, Neil; LeFaivre, Michele** (1984): A Class Analysis of Gentrification. In: Palen, J. John; London, Bruce (Hg.): Gentrification, Displacement and Neighborhood Revitalization. Albany, 43–63.
- Stadt Köln** (2014): Das Kooperative Baulandmodell Köln. Leitfaden für Projektentwickler und Investoren. Köln.
- Statistisches Bundesamt** (2020a): 6,4 Millionen Menschen lebten in Deutschland 2019 in überbelegten Wohnungen. Pressemitteilung Nr. 079. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2020b): Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011 – Fachserie 1 Reihe 1.3. Wiesbaden.
- Thomsen, Stephan L., Vogt, Daniel; Brausewetter, Lars** (2020): Mietwohnungs-knappheit in Deutschland: Ursachen, Instrumente, Implikationen. In: Wirtschaftsdienst (100), 461–467.
- Voigtländer, Michael** (2007): Der öffentliche Wohnungsmarkt in Deutschland – Eine Untersuchung aus ordnungspolitischer Sicht (IW-Positionen, 27). Köln.
- Voigtländer, Michael; Henger, Ralph** (2017): Ideen für eine bessere Wohnungspolitik. Gutachten für die LEG Immobilien. Köln.

Über die Autoren

Ralph Henger, Dr. rer. pol., Senior Economist für Wohnungspolitik und Immobilienökonomik im Institut der deutschen Wirtschaft (IW) in Köln. Email: henger@iwkoeln.de.

Dominik Enste, Prof. Dr. rer. pol., Leiter des Kompetenzfelds Wirtschaftsethik und Verhaltensökonomik im IW, Geschäftsführer der IW Akademie GmbH, Professor für Wirtschaftsethik und Verhaltensökonomik an der TH Köln. Email: enste@iwkoeln.de.