

Hermann-Josef Große Kracht / Jonas Hagedorn

Die Wohnungsfrage – eine Gerechtigkeitsfrage

Bericht zu den 10. Heppenheimer Tagen zur christlichen Gesellschaftsethik

Zum ersten Mal fanden die Tage zur christlichen Gesellschaftsethik nicht *in echt* im frühlingshaften Heppenheim an der Bergstraße (Haus am Maiberg) statt, sondern – wie könnte es in diesen Zeiten anders sein – virtuell per Videoschalte, mit ca. 50 Teilnehmenden. Das diesjährige Treffen war zugleich die 8. Jahrestagung der von der *Heidelberger Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft* (FEST) und dem *Frankfurter Nell-Breuning-Institut* (NBI) veranstalteten Tagungsreihe *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, die zudem als Arbeitstagung des vom *Berlin Institute for Public Theology* (BIPT) und dem NBI gemeinsam getragenen DFG-Forschungsprojekts *Gibt es ein Recht auf urbanen Wohnraum?* konzipiert war. Es kamen also neben dem *Darmstädter Institut für Theologie und Sozialethik* (iths) und der Akademie für politische und soziale Bildung im Bistum Mainz/Haus am Maiberg drei weitere Kooperationspartner zusammen, die für ein anspruchsvolles interdisziplinäres Tagungsprofil sorgten und spannende Einblicke in eine komplexe soziale Materie vermittelten – auf der *Hauptbühne* wie auch auf der *Nebenbühne* des von den Teilnehmenden lebhaft genutzten Tagungs-Chats.

Die Wohnungsfrage markiert heute eines der zentralen Probleme der Gegenwart – in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht; und dies nicht nur in Berlin und den übrigen großen deutschen Ballungsräumen. Nachdem dieses Thema in der christlichen Sozialethik bis in die 1970er Jahre – vor allem im Kontext der Bodenfrage – stets präsent war, danach aber aus dem Fokus der Aufmerksamkeit geriet, steht es seit einiger Zeit auch bei den Kirchen wieder neu auf der Agenda.¹ Und

1 Wir verweisen auf zwei jüngere Veröffentlichungen und eine zu Unrecht weitgehend vergessene Publikation beider Kirchen aus dem Jahr 1973: Kammer der EKD für soziale Ordnung 2021; DBK 2020; Kammer für soziale Ordnung (EKD) / Arbeitskreis *Kirche und Raumordnung* (DBK) 1973.

da gehört es zweifellos auch hin. Das Tagungsprogramm, das vor allem von Torsten Meireis und Clemens Wustmans (BIPT) sowie Bernhard Emunds und Julian Degan (NBI) verantwortet wurde, sah sechs Panels vor, in denen jeweils zwei Vorträge gehalten und diskutiert wurden.

Im ersten Panel ging es um die Frage, ob das *Gut Wohnen* ein *Gut wie jedes andere* sei. Hier fragte Florian Rödl (FU Berlin) aus verfassungsrechtlicher Perspektive, ob sich aus dem Grundgesetz ein individueller Rechtsanspruch auf eine Wohnung bzw. auf einen Mietvertrag ableiten lasse. Dabei kam er zu einer eher skeptischen Einschätzung. Das Grundgesetz kenne zwar bürgerliche und demokratische, aber keine sozialen Rechte im eigentlichen Sinne. Aus Art. 1 ließen sich in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot (Art. 20) zwar basale soziale Ansprüche ableiten; diese sichern aber zunächst nur *das nackte Leben*, nicht aber den Zugang zu bestimmten Gütern. Da jeder Mensch aber nun einmal *ein Stückchen Boden* braucht, auf dem er stehen und leben darf, ohne davon vertrieben werden zu können, müsse auch im bürgerlich-liberalen Rechtsparadigma dem Recht auf Zugang zu Boden bzw. Wohnraum eine höhere Gewichtung zukommen als dem Recht auf Zugang zu anderen Gütern. Auf dieser Grundlage könne die Rechtsprechung dann grundsätzlich auch „eine enorme Dynamik in die staatliche Bodenpolitik“ bringen.

Anschließend fragte Gustav A. Horn (Uni Duisburg-Essen) angesichts der zunehmenden Finanzialisierung des Wohnungsmarktes seit den 2000er Jahren, ob man das *Gut Wohnen* aus ökonomischer Sicht überhaupt als eine potenziell frei handelbare Ware betrachten könne; und er kam zu einem negativen Urteil. Weil der Boden nicht nur vorübergehend, sondern dauerhaft und „objektiv“ knapp sei, könnten Marktsignale von Angebot und Nachfrage hier – anders als bei „gewöhnlichen“ Gütern – keine Steuerungsfunktion übernehmen. Deshalb sei es sinnvoller, Grund und Boden grundsätzlich in öffentliches Eigentum zu überführen, etwa über Vorkaufsrechte u. Ä. Zudem brauche es mehr denn je eine öffentliche Debatte zur Frage, welches Bodenrecht wir eigentlich haben wollen.

In der Diskussion wurde noch einmal die Spannungslage zwischen dem Anspruch auf ein menschenwürdiges Existenzminimum („Dach über dem Kopf“) und dem fehlenden individuellen Recht auf Wohnraum thematisiert. Die Auffassung, dass schon die liberale Vorstellung von bürgerlicher Freiheit ein Recht auf ein „Stück Boden“ verlange, dem sich der Staat nicht mit Verweis auf „klamme Kassen“ o. Ä. entziehen könne, fand dabei breite Zustimmung.

Das zweite Panel nahm sich der Wohnungsfrage in historischer Perspektive an. *Karl Christian Führer* (Uni Hamburg) gab einen Überblick über die Geschichte staatlicher Interventionen in den Wohnungsmarkt. Erst mit der *Mieterschutzverordnung* (1917) und dem daran anschließenden *Mieterschutzgesetz* (1923) begann so etwas wie eine staatliche Wohnungspolitik. Diese war jedoch nur als Provisorium gedacht, solange der Markt noch kein hinreichendes Gleichgewicht gefunden habe. Auch in der frühen Bundesrepublik, die wohnungspolitisch eine breite Aktivität entfaltete, galt die staatliche Wohnungspolitik grundsätzlich nur als Übergangslösung. Allerdings habe sich mittlerweile die Erkenntnis durchgesetzt, dass Wohnungen nicht einfach als Marktgüter, sondern politisch als „Sozialgüter“ zu betrachten seien.

Im zweiten Referat dieses Panels beschäftigte sich *Ralph Henger* (IW, Köln) mit der dynamischen Entwicklung des Marktes für Wohnraum in den letzten drei Jahrzehnten. Seit etwa 2010 sei sehr viel privates Kapital, oft rein spekulativ, in den Wohnungsmarkt geflossen, und es habe z. T. enorme Mietsteigerungen in Ballungsräumen gegeben. Staatliche Eingriffe in laufende Mietverträge wie etwa beim Berliner Mietendeckel würden aber „enorme Ungerechtigkeiten“ bedeuten und die Lenkungswirkung von frei gebildeten Preisen zerstören. Schließlich müssten Investitionen rentierlich bleiben. Im Blick auf die Bundesrepublik insgesamt müsse man konstatieren, dass auf dem Wohnungsmarkt eine „gesunde Mischung“ aus selbstgenutzten, privat vermieteten und öffentlich-kommunal verwalteten Wohnungen bestehe und „alles nicht so schlimm ist“, wie manche behaupteten. Notwendig sei allerdings eine effizientere Besteuerung von Grund und Boden; und hier biete sich nach dem Vorbild Baden-Württembergs vor allem das Instrument der Bodenwertsteuer an, die nicht zu steigenden, sondern zu sinkenden Bodenpreisen führe.

In der kontroversen Aussprache kamen verschiedene Instrumente einer Bodensteuer zur Sprache, wobei eine Bodenwertsteuer oder noch besser: eine Bodenwertzuwachsbesteuerung, als sehr geeignet eingeschätzt wurde. Allerdings würden dadurch noch keine Mieten gesenkt. Kritisiert wurde der entdramatisierende Verweis auf „gesunde Mischungen“ bei einer Gesamtbilanzierung der Verhältnisse in der Bundesrepublik, der nur dazu diene, den kritischen Blick auf herrschende Disparitäten und konkrete Problemlagen in den Großstädten zu verschleiern.

Im dritten Panel ging es um das drängende Thema *Wohnungspolitik und ökologische Nachhaltigkeit*. Gleich zu Beginn wurde angemerkt, dass

Umweltfragen in den Debatten um Wohnungsbau und Mietregulierungen in der Regel nicht vorkommen, was man auch an den ersten beiden Panels der Tagung gesehen habe. Im ersten Impuls von *Dirk Löhr* (Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld) wurden vor allem siedlungspolitische Aspekte der Wohnungspolitik und der Flächenversiegelung thematisiert, die verheerende Auswirkungen auf die Biodiversität und den Klimaschutz haben. Notwendig sei – nicht zuletzt mit Blick auf die jüngst von Anton Hofreiter (Bündnis 90/Die Grünen) angestoßene Diskussion um die Zukunft der Einfamilienhäuser – ein planvolles Umsteuern auf „kompakteres Siedeln“, das allerdings mit erheblichen Kosten verbunden sei. Die Politik könne hier grundsätzlich wertvolle Anreize setzen, etwa durch eine Reform der Kommunal Finanzen im Blick auf das Erbbaurecht und die Möglichkeiten einer Bodenwertsteuer. Allerdings sei es im Detail oft mühsam, zwischen verschiedenen politischen Akteuren, aber auch zwischen Großstädten und ihren Umlandgemeinden zu abgestimmten und langfristig angelegten gemeinsamen Handlungsstrategien zu kommen.

Im zweiten Vortrag richtete *Iris Behr* (Hochschule Darmstadt) den Blick auf ein konkretes Beispiel: das Konzept der zukunftsorientierten Stadtentwicklung, auf die sich die Stadt Darmstadt im Namen ökologischer Nachhaltigkeit in einer feierlichen Selbstverpflichtung festgelegt hat. Sie entfaltete ein Kaleidoskop von Chancen und Möglichkeiten, die sich vor Ort umsetzen lassen, denn kommunale Politik habe durchaus wirkmächtige Handlungsoptionen. Allerdings verbinde sich damit „vor Ort“ immer auch ein neuer Kampf ums Geld, in dem die Interessen zukunftsfreudiger Planung mit den klammen kommunalen Kassen kollidieren. Zudem sei es schwierig, private Wohnungsbaugesellschaften und Großinvestoren in kommunale Transformationsprozesse einzubinden, da diese, so Behr exemplarisch, „einen Investor aus Dubai nicht beeindrucken“.

In der Diskussion wurde erneut deutlich, dass viele aussichtsreiche Reformprojekte am hohen Schutzstatus der privaten Eigentumsrechte scheitern. Denn die Überzeugung, dass Eigentumsrechte nicht angetastet werden dürfen, bilde auch in Sachen Wohnungspolitik noch immer das Mantra der Politik und werde bis heute kaum in Frage gestellt. Deshalb sei von der Politik allein nicht viel an Reformpotenzial zu erwarten; echte Veränderungsimpulse gingen am ehesten von der Zivilgesellschaft aus, die sich nicht nur mit politischen Forderungen, sondern auch mit alternativen Wohnprojekten (Eigentümer-Genossenschaften, Mietersyndikate

u. Ä.) praktisch in die Zukunftsgestaltung eines sozial gerechten und ökologisch nachhaltigen Wohnens für alle einbringt.

Das vierte Panel widmete sich dem Thema *Wohneigentum – Produzent von Ungleichheit*. Als erste Vortragende ging *Charlotte Bartels* (DIW, Berlin) auf die Entwicklung und Verteilung des Gesamtvermögens in Deutschland seit Ende des 19. Jahrhunderts ein (vgl. Albers/Bartels/Schularick 2020). In Piketty'scher Manier zeichnete sie nach, wie sich Vermögenswachstum langfristig entwickelte und verteilte. Bei der Vermögenskonzentration, die sich in Deutschland vor allem im Blick auf das Betriebsvermögen bei einem sehr kleinen Anteil der Bevölkerung ballt, habe die Entwicklung der Häuserpreise zunächst eine untergeordnete Rolle gespielt. Bevor die Häuserpreise seit 2012 anzogen und das Immobilienvermögen auch die Mittelschicht reicher machte, fielen nämlich real die Häuserpreise. Bartels betonte weiterhin, dass in Sachen Eigentumsquote, Immobilienvermögen und Mieteinkommen Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland noch beharrlich fortbestehen. Sie resümierte, dass die eigentlichen Treiber von Vermögensungleichheit nach wie vor die Betriebsvermögen seien, während Mieteinkommen heute aber einen größeren Beitrag zur Einkommensungleichheit leisten als noch zu Beginn des Jahrtausends.

Anschließend ging *Fabian Beran* (HU Berlin) auf die zunehmende „Verdrängung“ von Mieter*innen ein (vgl. Beran/Nuissl 2019). Er definierte Verdrängung als Fortzug aus einer Mietwohnung, der auf Faktoren zurückzuführen sei, die „von den umziehenden Personen nicht kontrolliert oder vermieden werden können“. Besonders von Verdrängung betroffen seien Menschen mittleren Alters, ohne Universitätsabschluss und mit geringem Einkommen, sowie Alleinerziehende. Mieterhöhungen wurden als wichtigster Faktor für Verdrängung identifiziert. Das Gros der Verdrängten habe es mit privaten Kleinanbietern (63,5 %), die Eigenbedarfskündigung geltend machen können, und privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen (25 %) zu tun.

In der Diskussion wurde die Bedeutung des Immobilienvermögens vor allem mit Blick auf die Gestaltungsmöglichkeiten von kommunaler Stadtplanung und Wohnungspolitik unterstrichen. Auch wenn das Immobilienvermögen erst in jüngerer Zeit wieder in den Fokus der Öffentlichkeit geriet, kommt ihm doch eine wichtige Rolle bei der Entwicklung ausgeprägt disparater Vermögensverhältnisse und Lebenslagen zu; dies gelte auch für die heterogene Struktur der privaten Kleinanbieter von Mietwohnungen.

Das fünfte Panel befasste sich mit den *Kulturen des Wohnens*. Sebastian Kohl (MPIfG, Köln) ging der Frage nach, warum Deutschland ein Mieterland mit niedrigen Eigentumsquoten, insbesondere in den Städten geblieben ist. Die in Deutschland u. a. von christlich-sozialer Seite propagierte Eigenheimidee habe das „Eigenheim auf der Etage“ lange unberücksichtigt gelassen; daran habe auch ein in den 1950er Jahren verabschiedetes Gesetz zur Förderung des Eigentumswohnererwerbs nichts geändert. Mitte-Links-Parteien wie die SPD und Bündnis 90/Die Grünen seien in ihrer Programmatik stets eigentumskritisch gewesen. Während in skandinavischen Ländern Eigentümergenossenschaften starke Player wurden, waren in Deutschland (zumeist in den Städten) Mietergenossenschaften dominant. Diese Akteure und Faktoren, wie der soziale Wohnungsbau nach dem Zweiten Weltkrieg, hätten Deutschland als Mieterland stabilisiert. Seit der Finanzmarktkrise 2008 komme es, wie Kohl ausführte, in deutschen Metropolregionen zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise, der im internationalen Vergleich nur von Sydney und der koreanischen Hafenstadt Busan übertroffen werde, wobei dieser Anstieg sowohl auf dem deutschen Käufer- als auch auf dem Mietmarkt von einem relativ moderaten Niveau aus begann. Die unteren 50 % der Einkommensempfänger ohne Wohneigentum, darunter besonders Mieter*innen in durch niedrige Einkommen geprägten Stadtteilen, in denen die Mietpreise dann in die Höhe schnellten (Gentrifizierung), zählten zu den Verlierern.

Anna Growe (Uni Heidelberg) beschäftigte sich in ihrem Impulsvortrag mit den Planungskulturen im urbanen und ruralen Raum. Sie betonte, dass in dynamischen Großstädten neue Stadtquartiere mittlerweile eine „städtebauliche Selbstverständlichkeit“ geworden seien. Im ländlichen Raum, aber auch in den gut gelegenen Kleinstädten in der Nähe der Ballungsräume gebe es hingegen keine Planungskultur. Hier würden die Flächen und Projekte nach §13b BauGB erschlossen, der eine „vereinfachte Planung“ (weniger Bürgerbeteiligung und Verzicht auf Schritte der Umweltprüfung) vorsehe. Dadurch würde das mit dem §13b BauGB eigentlich intendierte Ziel der Schaffung von bezahlbarem Wohnraum in stark wachsenden Räumen mit hohem Preiszuwachs gerade nicht erreicht.

Die Diskussion beschäftigte sich mit der Frage, welche Eigentumsform am ehesten eine möglichst hohe Wohnraumversorgung in Aussicht stelle. Dabei wurde deutlich, dass eine hohe Eigentumsquote auf Kosten der öffentlichen Gewährleistung von Wohnraum geht. Eigentümer am

Wohnungsbestand entwickelten nämlich, egal ob als private Selbstnutzer, (Klein-)Anbieter oder als großes Wohnungsunternehmen, eine ausgeprägte *Not in my backyard*-Mentalität, d. h. ein Interesse, Wertverluste unbedingt zu vermeiden; von ihnen würden daher eher angebotsrestriktive Politiken unterstützt. Wohnungsmangel in Ballungsräumen sei vor allem durch bedarfsplanerisches Vorgehen der öffentlichen Hand und Sozialwohnungsbestandsentwicklung zu begegnen.

Das abschließende sechste Panel widmete sich dem Thema *Großinvestor und Mittelstand – Verteilung von Immobilienbesitz*. Susanne Heeg (Uni Frankfurt) ging zunächst auf die Anbieterstruktur auf dem deutschen Wohnungsmarkt ein, wobei sie zwischen professionellen Anbietern, privaten Kleinanbietern und Selbstnutzern unterschied. Sie unterstrich die zunehmende Bedeutung finanzmarktorientierter Akteure, z. B. Wohnungsunternehmen wie die Vonovia AG, die ca. 400.000 Wohnungen halte und das Ziel verfolge, Mietenwachstum zu generieren. Sie nannte dies eine „Industrialisierung der Wohnungsbewirtschaftung“. Besonders lukrativ seien für die großen Player Wohnungen einfachen Baustils; zumal, wenn sie eine (auslaufende) Sozialbindung aufwiesen. Vonovia und Co. seien Finanzialisierungsvorreiter, die professionell die Spielräume für Mieterhöhungen ausloteten und einen Weg wiesen, der von anderen imitiert würde.

Guido Spars (Uni Wuppertal) betonte in seinem Vortrag die heterogene Struktur der privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen (bezogen auf die Größe, Betriebsformen und Ziele). Die Mehrheit agiere regional begrenzt; es gebe aber auch einige große Unternehmen, die deutschlandweit im Geschäft seien. Die privaten Kleinanbieter, auf die 34 % des Wohnungsbestands entfielen, charakterisierte Spars als „unprofessionelle Einzelkämpfer“. Dass die Mehrzahl der vermieteten Wohnungen im deutschen Markt unprofessionellen Vermietern gehörte, müsse bei der Regulatorik, der Kommunikation und den Förderinstrumenten besonders bedacht werden. Die kommunale Wohnungswirtschaft brauche, so Spars, Unterstützung durch die kommunale Politik, aber die soziale Wohnraumförderung sollte auch für Private attraktiv gemacht werden.

In der Aussprache wurden vor allem die von Heeg und Spars als „unprofessionell“ dargestellten privaten Kleinanbieter differenzierend in den Blick genommen. Dabei wurde noch einmal deutlich, dass eine breite Streuung des Eigentums an Mietwohnungen allein nicht in der Lage ist, effektive Lösungen für das Problem der Wohnraumknappheit in Aussicht zu stellen.

Die Tagung bildete einen ambitionierten interdisziplinären Austausch zu den komplexen verfassungsrechtlichen, historisch-politischen, raumsoziologischen und vor allem auch ökologischen Dimensionen der Wohnraumbeschaffung und Wohnraumbewirtschaftung nicht nur, aber vor allem in Deutschland. Die sozialetisch-normative Fragestellung, die die Ausgangsfrage des o. e. DFG-Projekts bildet, blieb jedoch weitgehend ohne Antwort. Dennoch schälte sich als Konsens heraus, dass die bisherige Fixierung auf die bürgerlich-liberalen Rechtstraditionen und die ungebrochene Vorrangstellung des Schutzes privater Eigentumsrechte wohl die größten Probleme darstellen, an denen aussichtsreiche politische Reformperspektiven bisher scheitern. Gerade die heute wieder besonders drängenden Fragen nach einem (auch verfassungsrechtlich zu begründenden) sozialen Rechtsanspruch auf (urbanes) Wohnen dürften aber ein enormes Innovationspotenzial haben, wenn es darum geht, Wege zu einer breiten Wohnraumversorgung zu eröffnen und der neuen Wohnungsnot effektiv entgegenzutreten.

Literaturverzeichnis

- Albers, Thilo N. H.; Bartels, Charlotte; Schularick, Moritz** (2020): *The Distribution of Wealth in Germany 1895–2018*.
- Beran, Fabian; Nuissl, Henning** (2019): *Verdrängung auf angespannten Wohnungsmärkten. Das Beispiel Berlin*. Ludwigsburg: Wüstenrot Stiftung.
- DBK** (2020): *Mehr Teilhabe und Zusammenhalt durch gleichwertige Lebensverhältnisse. Ein kirchlicher Diskussionsbeitrag*. Bonn.
- Kammer der EKD für soziale Ordnung** (2021): *Bezahlbar wohnen. Anstöße zur gerechten Gestaltung des Wohnungsmarktes im Spannungsfeld sozialer, ökologischer und ökonomischer Verantwortung*. Hannover.
- Kammer für soziale Ordnung (EKD) / Arbeitskreis Kirche und Raumordnung (DBK)** (1973): *Soziale Ordnung des Baubodenrechts. Ein gemeinsames Memorandum*. Gütersloh.

Über die Autoren

Hermann-Josef Große Kracht, apl. Prof., Dr. phil., theol. habil., Akademischer Oberrat am Institut für Theologie und Sozialetik (iths) der Technischen Universität Darmstadt. Email: grossekracht@theol.tu-darmstadt.de.

Jonas Hagedorn, Dr. rer. pol., Dipl.-Theol., Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Oswald von Nell-Breuning-Institut für Wirtschafts- und Gesellschaftsethik (NBI) der Phil.-Theol. Hochschule Sankt Georgen in Frankfurt am Main. Email: hagedorn@sankt-georgen.de.