

ANNA-KATHARINA KÖNIG

Urbane Ungleichheit im Verfassungsrecht

Rechtstheorie · Legal Theory

17

Mohr Siebeck

Rechtstheorie · Legal Theory

herausgegeben von

Thomas Gutmann und Matthias Jestaedt

17



Anna-Katharina König

Urbane Ungleichheit im Verfassungsrecht

Zum Einfluss des Verfassungsrechts auf
Raum, Macht und Teilhabe in der Stadt

Mohr Siebeck

Anna-Katharina König, geboren 1997; Studium der Rechtswissenschaft in Heidelberg und Leuven; wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches Recht, Migrationsrecht und Menschenrechte der Universität Erlangen-Nürnberg; 2025 Promotion (ebenda); Promotionsstipendiatin; Rechtsreferendariat am Landgericht Bonn.
orcid.org/0009-0006-3563-2368

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – 577862085.

Zugl.: Dissertation, Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, 2025, u.d.T.: Urbane Ungleichheit im Verfassungsrecht – Eine verfassungsvergleichende Analyse urbaner Wohnsysteme und ihrer ausgrenzenden Effekte.

ISBN 978-3-16-200435-2 / eISBN 978-3-16-200436-9

DOI 10.1628/978-3-16-200436-9

ISSN 2629-723X / eISSN 2629-7248 (Rechtstheorie · Legal Theory)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

Publiziert von Mohr Siebeck Tübingen 2026.

© Anna-Katharina König.

Dieses Werk ist lizenziert unter der Lizenz „Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International“ (CC BY-SA 4.0). Eine vollständige Version des Lizenztextes findet sich unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Jede Verwendung, die nicht von der oben genannten Lizenz umfasst ist, ist ohne Zustimmung des Urhebers unzulässig und strafbar. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Juli 2025 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg zur Promotion angenommen. Literatur und Rechtsprechung befinden sich auf dem Stand von Oktober 2025.

Die erfolgreiche Fertigstellung dieser Studie verdanke ich insbesondere der hervorragenden Betreuung von Prof. Dr. Anuscheh Farahat, LL.M. (Berkeley)/Maîtr. en Droit (Paris X). Sie hat mich für die Verfassungsvergleichung begeistert und an ihrer Professur mit viel Engagement Rahmenbedingungen geschaffen, unter denen ich das rechtswissenschaftliche Denken und Argumentieren erlernen konnte. Für diese Unterstützung und für die Freiheit in der Ausarbeitung dieser Arbeit danke ich ihr von Herzen. Prof. Dr. Markus Krajewski danke ich für die hilfreichen Anregungen und für das schnelle Erstellen des Zweitgutachtens. Den Herausgebern von „Rechtstheorie – Legal Theory“ danke ich für die Aufnahme in diese Reihe. Mein Dank gilt ferner der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG), welche die Drucklegung der Arbeit finanziert hat.

Die Studie wurde durch ein Promotionsstipendium der Studienstiftung des deutschen Volkes sowie durch das Marianne-Plehn-Programm des Elitenetzwerks Bayern gefördert und mit dem Fakultätsfrauenpreis des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg ausgezeichnet. Diese Förderungen haben mir Forschungsaufenthalte an der Universität Stellenbosch und am South African Institute for Advanced Constitutional, Public, Human Rights and International Law in Johannesburg ermöglicht, welche meine verfassungsrechtliche Vergleichsperspektive in entscheidender Weise bereichert haben. Mein besonderer Dank gebührt dabei Prof. Sandra Liebenberg, Prof. Zsa-Zsa Boggempoel und Prof. David Bilchitz für die freundliche Aufnahme an ihre Lehrstühle und die hilfreichen Einblicke in das südafrikanische Recht.

Die Entstehung dieser Arbeit war von dem großen Glück begleitet, Kolleginnen und Kollegen zu begegnen, die mir in vieler Hinsicht eine Stütze waren. Ich danke insbesondere Dr. Charlotte Jawurek, Dr. Timo Laven und Dr. Emma Sammet für ihr offenes Ohr, den anregenden Austausch und für die Freundschaften, die daraus entstanden sind. Dr. Vanessa Grifo, MJur (Oxford) danke ich für die tiefe Freundschaft, die mich durch das Studium und die Promotion getragen hat. Dr. David Wolf danke ich von Herzen für die Wege, die wir jenseits des Schreibtischs gemeinsam beschreiten.

Mein größter Dank gilt abschließend meinen Eltern Dr. Barbara König und Dr. Heinrich Rohrer. Ihre Liebe, Unterstützung und Neugier haben mir das Schreiben dieser Arbeit und vieles mehr ermöglicht. Ihnen ist dieses Buch gewidmet.

Bonn, im Oktober 2025

Hinweis zur geschlechtergerechten Sprache:

In dieser Arbeit wird eine geschlechtergerechte Sprache verwendet, um die Vielfalt der Geschlechter sprachlich sichtbar zu machen. Hierzu wird der Genderstern (*) eingesetzt, der alle Geschlechtsidentitäten einbezieht.

An einigen Stellen wird bewusst auf die Verwendung des Gendersterns verzichtet, wenn nachweislich ausschließlich Männer beteiligt waren oder wenn eine genderneutrale Formulierung den historischen Kontext verzerren würde.

Inhaltsübersicht

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XIX
 Einleitung	 1
1. Urbane Ungleichheit als Verfassungsfrage	1
2. Gang der Untersuchung	2
 I. Verfassungsrechtliche Rekonstruktion urbaner Ungleichheit	
1. Globale Wohnkrisen der urbanen Ungleichheit	7
2. Verfassungsrechtliche Dimensionen urbaner Ungleichheit	22
3. Methode und Gang der Untersuchung	46
 II. Verfassungsrechtliche Wohnregime im Vergleich: Eigentum und soziale Grundrechte	
1. Das Wohnregime des Grundgesetzes: Das sozialgebundene Eigentums- grundrecht	53
2. Das Wohnregime der südafrikanischen Verfassung: Soziale Grundrechte	118
3. Verfassungsgeschichten der Kompromisse: Leitbilder der ausgestaltungs- bedürftigen Transformation	168
 III. Wohnkonflikte vor den Verfassungsgerichten: Judikativer Umgang mit Verteilungsungleichheit	
1. Eigentum in Deutschland: Abgeschwächtes Paradigma der Abwehrgrund- rechte	172
2. Soziale Grundrechte in Südafrika: Prozeduralisierung eines Grundrechts- konflikts	238
3. Abwehrrechtliche und prozedurale Grundrechtsverständnisse: Ein Blick zurück auf die Leitbilder der ausgestaltungsbedürftigen Transformation	301

IV. Eigentumsgrundrechte gedacht als soziale Grundrechte

1. Methodische Vorbemerkung zur reflexiven Rechtsvergleichung	310
2. Eigentumsgrundrechte als Spiegelbild sozialer Grundrechte.....	312
3. Grundrechtstheoretische Konsequenz	330
4. Dogmatische Konsequenz.....	344
5. Verfassung und Verteilung – Ein Ausblick auf ökologische Verteilungs- konflikte	355

Anlage: Constitution of the Republic of South Africa, 1996

Literaturverzeichnis	377
Rechtsprechungsverzeichnis	405
Schlagwortverzeichnis	407

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsübersicht	VII
Abkürzungsverzeichnis	XIX
Einleitung	1
1. Urbane Ungleichheit als Verfassungsfrage	1
2. Gang der Untersuchung	2
I. Verfassungsrechtliche Rekonstruktion urbaner Ungleichheit	
1. Globale Wohnkrisen der urbanen Ungleichheit	7
a) Die Wohnfrage als Verteilungsfrage: Zur politischen Ökonomie des Wohnens	7
aa) Facetten urbaner Wohnkrisen	8
(1) Rassifizierende Trennlinien: Johannesburg	8
(2) Religiöse Trennlinien: Mumbai	9
(3) Historische Ost-West-Trennung: Berlin	10
(4) Ethnisch-rassifizierende Trennlinien: New York	12
bb) Die gemeinsame Frage der Wohnraumverteilung	13
(1) Wohnraum als Grundbedürfnis	14
(2) Wohnraum als Ware	15
(3) Zwischen Grundbedürfnis und Ware: Wohnen als Verteilungs- verhältnis	17
b) Die Wohnraumverteilung als Spiegel und Quelle sozialer Ungleichheit	18
c) Globale Wohnkrisen der urbanen Ungleichheit – Eine Arbeitsdefinition	21
2. Verfassungsrechtliche Dimensionen urbaner Ungleichheit	22
a) Ausgangspunkt: Räumliches Recht	24
b) Materielle Dimension: Konservierung und Transformation der Wohnraumverteilung durch Verfassungsrecht	26
aa) Konservierung: Das bürgerlich-liberale Verfassungsparadigma als Reaktion auf den Feudalismus	26
(1) Dichotomie: Staat und Individuum	28
(2) Dichotomie: Private und öffentliche Rechtssphäre	29

(3) Dichotomie: Individuelle und soziale Freiheit	29
(4) Fazit: Konservierende Wirkung der bürgerlichen Dichotomien.....	30
bb) Transformation: Das transformative Verfassungsparadigma als Reaktion auf den Kolonialismus	30
(1) Durchbrechung bürgerlicher Verfassungsdichotomien: Ein Blick nach Südafrika.....	31
(2) Globale Bedeutung des transformativen Verfassungsparadig- mas	33
(3) Fazit: Kritik am bürgerlichen Freiheitsgedanken und seine transformative Wirkkraft	35
cc) Das bürgerlich-liberale und transformative Verfassungsparadigma als Analyseketegorien des Verfassungsvergleichs.....	36
(1) Bürgerliches und transformatives Verfassungsrecht als liberales Verfassungsrecht	37
(2) Bürgerliches und transformatives Verfassungsrecht aus politökonomischer Perspektive	38
(3) Bürgerliches und transformatives Verfassungsrecht als epistemische Provokation	39
(4) Das bürgerliche und transformative Verfassungsparadigma als Idealtypen auf einem Spektrum	41
c) Institutionelle Dimension: Die Wohnraumverteilung als Frage der Gewaltenteilung.....	42
aa) Das Verhältnis von Verfassungsrecht und Politik.....	43
bb) Das institutionelle Selbstverständnis eines Verfassungsgerichts.....	43
cc) Fazit: Institutionelle Verfassungsdimension urbaner Ungleichheit	44
d) Fazit: Analyserahmen auf zwei Dimensionen	44
3. Methode und Gang der Untersuchung	46
a) Begründung der Länderauswahl	46
b) Kontextualisierter Funktionalismus und reflexive Rechtsvergleichung.....	48
c) Konkretisierte Forschungsfragen und Gang der Untersuchung	51

II. Verfassungsrechtliche Wohnregime im Vergleich: Eigentum und soziale Grundrechte

1. Das Wohnregime des Grundgesetzes: Das sozialgebundene Eigentums- grundrecht.....	53
a) Kontext urbaner Ungleichheit in Deutschland	54
aa) Geschichte der deutschen Wohngesetzgebung	54
(1) Industrialisierung und Urbanisierung in Deutschland: Soziale Segregation im 19. Jahrhundert	54
(2) Der erste Weltkrieg und die Weimarer Republik: Geburtsstunde der Wohnungszwangswirtschaft	56
(3) Wohnungspolitik während des Nationalsozialismus	58

(4) Wohnungszwangswirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg	59
(5) Die Liberalisierung des Wohnungsmarktes: Wohnungspolitik in der BRD.....	61
(6) Die sozialistische Wohnungspolitik der DDR	62
(7) Nach der Wiedervereinigung: Deregulierung der Finanz- märkte und Verkauf des kommunalen Wohnbestands	63
(8) Fazit: Von der Wohnungspolitik zur Wohnungmarktpolitik	65
bb) Ausprägungen urbaner Ungleichheit heute	66
(1) Kapitalmarktgesteuerte Gentrifizierung	67
(a) Erhaltungssatzung gem. § 172 BauGB.....	69
(b) Landesrechtliche Zweckentfremdungsverbote	69
(2) Mietverhältnisse	71
(a) Das soziale Mietrecht im BGB	72
(b) Sozialrechtliche Leistungen (Subjektförderung).....	74
(c) Sozialer Wohnungsbau (Objektförderung)	74
(3) Wohnungs- und Obdachlosigkeit.....	76
(a) Das Gefahrenabwehrrecht.....	78
(b) Das Zivilprozessrecht: Räumungen in die Obdach- losigkeit	79
(c) Das Sozialrecht	79
cc) Fazit: Drei Formen urbaner Ungleichheit	81
b) Das verfassungsrechtliche Wohnregime des sozialgebundenen Eigentums.....	81
aa) Wohnraumbezogene Verfassungsvorschriften – Ein Überblick	82
(1) Die Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 GG).....	82
(2) Eigentumsvorschriften (Art. 14 und 15 GG)	82
(3) Privatautonomie (Art. 2 GG)	83
(4) Das Sozialstaatsprinzip und seine subjektiv-rechtliche Ausprägung	84
(5) Das Gleichheitsgrundrecht (Art. 3 GG).....	85
(6) Fazit: Vielfalt wohnraumbezogener Verfassungsnormen	86
bb) Law in Action: Urbane Ungleichheit vor deutschen Gerichten.....	86
(1) Kapitalmarktgesteuerte Gentrifizierung	86
(2) Mietverhältnisse	88
(3) Wohnungs- und Obdachlosigkeit	90
cc) Fazit: Thematisierung urbaner Ungleichheit als Eigentumsfrage	92
c) Politökonomische Leitideen des Wohnregimes	93
aa) Das transformative Potential der Eigentumsvorschriften	94
(1) Eigentumsgewährleistungen in vorherigen Verfassungs- dokumenten	94
(2) Die Aushandlung der Art. 14 und 15 GG – Einig in der Uneinigkeit	97
(3) Die 1950er Jahre: Eine Phase der offenen Eigentums- interpretation	104
(4) Fazit: Die Offenheit des Grundgesetzes und ihr transformatives Potential.....	108

bb) Das Sozialstaatsprinzip und die Abkehr von sozialen Grundrechten	109
(1) Soziale Grundrechtsprogrammatik der Weimarer Reichsverfassung.....	109
(2) Der „soziale“ Staat im Grundgesetz – Eine Abkehr von sozialen Grundrechten	110
(3) Das vergessene Potential der ostdeutschen Revolution.....	112
cc) Materiale und libertäre Leitideen des Art. 3 GG.....	113
(1) Die libertäre Gleichheitslehre der Weimarer Republik.....	114
(2) Anknüpfungen durch den Parlamentarischen Rat	114
(3) Materiale Gleichheitsverständnisse nach Inkrafttreten des Grundgesetzes	115
dd) Fazit: Transformative Ursprungsmomente und vergessene Visionen	117
2. Das Wohnregime der südafrikanischen Verfassung: Soziale Grundrechte	118
a) Kontext urbaner Ungleichheit in Südafrika.....	118
aa) Urbane Ungleichheit als Erbe des Kolonialismus und der Apartheid.....	118
(1) Chiefdoms und die niederländische Kolonialisierung.....	119
(2) Industrialisierung unter britischer Kolonialherrschaft.....	120
(3) Apartheid und segregationistische Stadtplanung	121
(4) Widerstand und Befreiung	123
bb) Ausprägungen urbaner Ungleichheit heute.....	123
(1) Informelles Wohnen.....	125
(2) Stadtplanung.....	128
(3) Mietverhältnisse	130
cc) Fazit: Ungleichheit zieht sich durch alle Wohnformen	132
b) Das verfassungsrechtliche Wohnregime sozialer Grundrechte.....	133
aa) Das südafrikanische Rechts- und Verfassungssystem: Ein Überblick	133
(1) Rechtsquellen des einfachen Rechts.....	134
(a) Common Law	134
(b) Civil Law.....	135
(c) Customary Law	135
(2) Das Verfassungsrecht	136
(a) Ein zweistufiger Aushandlungsprozess	136
(b) Wohnraumbezogene Verfassungsnormen	137
(c) Gerichtliche Geltendmachung der Grundrechte	138
bb) Law in Action: Urbane Ungleichheit vor südafrikanischen Gerichten	140
(1) Informelles Wohnen.....	140
(2) Stadtplanung	142
(3) Mietverhältnisse	144
cc) Thematisierung urbaner Ungleichheit als Frage sozialer Grundrechte.....	146

c)	Politökonomische Leitideen des Wohnregimes	147
aa)	Strukturentscheidung zugunsten sozialer Transformation.....	147
	(1) Divergierende Ideen über ein transformatives Verfassungs-	
	prinzip	148
	(2) Ein offen gehaltener Auftrag zur Transformation.....	149
bb)	Das soziale Grundrecht auf Wohnen (Sec. 26 CRSA).....	151
	(1) Ursprünge der sozialen Grundrechtsidee	151
	(2) Verhandlung über die vorläufige Verfassung: Begrenzte soziale	
	Grundrechtsgehalte.....	153
	(3) Soziale Grundrechte im finalen Verfassungstext: Politische	
	Erwägungen und institutionelle Bedenken.....	154
	(4) Widerspruch gegen soziale Grundrechte: Der Gewalten-	
	teilungseinwand	156
	(5) Fazit: Transformation und politische Gestaltung	157
cc)	Das Eigentumsgrundrecht (Sec. 25 CRSA)	157
	(1) Verhandlung der vorläufigen Verfassung: Konservierende	
	Eigentumsinteressen der Nationalen Partei	158
	(2) Verhandlung des endgültigen Verfassungstexts:	
	Transformative Neuschreibung durch den ANC	161
	(3) Negativer Eigentumsschutz als konservierendes Verfassungs-	
	element	163
	(4) Das transformative Potential der positiven Eigentums-	
	dimensionen	165
	(5) Fazit: Die Ambivalenz der Sec. 25 CRSA	166
dd)	Fazit: Zum „Ob“ und „Wie“ der Transformation	167
3.	Verfassungsgeschichten der Kompromisse: Leitbilder der ausgestaltungs-	
	bedürftigen Transformation.....	168

III. Wohnkonflikte vor den Verfassungsgerichten: Judikativer Umgang mit Verteilungsungleichheit

1.	Eigentum in Deutschland: Abgeschwächtes Paradigma der Abwehrgrund-	
	rechte	172
a)	Entwicklungslinien der Wohnraumrechtsprechung: Eingriff-	
	Abwehr-Dogmatik	173
aa)	Entstehung und Rezeption der Institutsgarantie	174
bb)	Welche Gesetze sind Eigentumsgesetze? Die Normgeprägtheit	
	des Art. 14 GG.....	178
	(1) Der funktionsorientierte Eigentumsbegriff des	
	Art. 14 Abs. 1 GG.....	178
	(2) Das Mietbesitzrecht als Eigentum im Sinne des Art. 14 GG	180
	(3) Rechtspositionen am Wohnbestand der ehemaligen DDR.....	182

cc)	Grenzen der Inhaltsbestimmung: Das Abwägungsmodell des „sozialgebundenen Privateigentums“	183
(1)	Der ausdifferenzierte Maßstab des sozialgebundenen Privateigentums.....	184
(2)	Der personale Bezug des Eigentums	186
(3)	Der soziale Bezug des Eigentums	188
(4)	Wandelbarkeit der Eigentumsfunktionen	189
dd)	Auslegung der Wohngesetzgebung im Lichte des sozialgebundenen Privateigentums	190
(1)	Auslegung des Mietpreisrechts	190
(2)	Auslegung von Kündigungsvorschriften.....	191
(3)	Auslegung von Zweckentfremdungsverboten	192
(4)	Fazit: Normgeprägtheit des Art. 14 Abs. 1 GG und Verfassungsgeprägtheit der Gesetzgebung.....	193
ee)	Ein Gegensatz zum privateigentumsrechtlichen Sozialmodell: Die wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes	194
ff)	Verknüpfung mit der Gleichheitsdogmatik.....	195
gg)	Fazit: Ausdifferenzierte Maßstäbe und politischer Gestaltungsspielraum	198
b)	Kontext und Motive dieser Dogmatik.....	200
aa)	Institutionelles Selbstverständnis des Bundesverfassungsgerichts.....	200
(1)	Ursprung und Idee der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	201
(2)	Das Gericht als autonomer Verfassungsinterpret	202
(3)	Auswirkungen auf die Grundrechtsdogmatik: Der Wertformalismus	203
bb)	Reaktion auf das Herausbilden einer sozialen Marktwirtschaft	204
cc)	Die Wiedervereinigung.....	207
dd)	Fazit: Institutionelle Motive und politökonomische Rahmenbedingungen.....	210
c)	Prämissen und Implikationen dieser Dogmatik	211
aa)	Abgeschwächtes abwehrrechtliches Grundrechtsverständnis.....	211
(1)	Normgeprägter Schutzbereich.....	212
(2)	Soziale (Markt-)Gerechtigkeit als rechtfertigender Wert.....	213
(3)	Transformative Wertmaßstäbe aus abwehrrechtlichem Zugriff.....	214
bb)	Konservierende Wirkkraft der abwehrrechtlichen Prämisse.....	215
(1)	Faktischer Einfluss auf die Gesetzgebung – Ein Blick auf Parlamentsdebatten.....	217
(a)	Beratung des Mietendeckels.....	218
(b)	Beratung der Mietpreisbremse	219
(c)	Beratung eines landesrechtlichen Zweckentfremdungsverbots.....	220
(d)	Beratung zur Einführung der sozialen (Wohnungs-) Marktwirtschaft	221
(e)	Faktisch transformationshemmende Wirkung.....	221

(2) Das Primat der bürgerlich-rechtlichen Gesetzgebungskompetenz: Der Mietendeckelbeschluss.....	221
(a) Der Berliner Mietendeckel	222
(b) Bürgerliches und öffentlich-rechtliches Mietpreisrecht	222
(c) Der Mietendeckelbeschluss: Ein weites Verständnis des bürgerlichen Rechts.....	224
(d) Sozialstaatliche Aufladung des bürgerlich-rechtlichen Kompetenztitels	226
(e) Abwehrrechtliches Vorverständnis der Kompetenzentscheidung	226
(f) Mietpreisgestaltung in den Grenzen der Marktfunktionalität	227
(3) (Partielle) Geschlossenheit der Wirtschaftsverfassung – Zur Auslegung des Art. 15 GG	229
(a) Verhältnismäßigkeit einer Vergesellschaftung – Privateigentum als Referenzpunkt?	231
(b) Berechnung der Entschädigung – Verkehrswert als Referenzpunkt?	234
(c) Fazit: Zur wirtschaftspolitischen Voreingenommenheit des Abwehrrechts	236
d) Fazit: Transformative Wertmaßstäbe in den Grenzen der Marktfunktionalität	237
2. Soziale Grundrechte in Südafrika: Prozeduralisierung eines Grundrechtskonflikts	238
a) Entwicklungslinien der Rechtsprechung: Prozess und Partizipation.....	239
aa) Ablehnung eines materiellen Kernbestands: <i>Grootboom</i>	239
(1) Kontextsensible Grundrechtsinterpretation	240
(2) Der Reasonableness Review	241
(3) Erste Anzeichen einer Prozeduralisierung	242
bb) Fokus auf den Prozess der Konfliktbearbeitung.....	243
(1) Verfassungsrechtliche Beurteilung von Zwangsräumungen: Meaningful Engagement.....	244
(a) Port Elizabeth	245
(b) Olivia Road.....	248
(c) Joe Slovo	250
(d) Abahlali baseMjondolo	252
(e) Fazit: Meaningful Engagement als Verfahrensrecht	253
(2) Verfassungsrechtliche Beurteilung von Mietstreitigkeiten: Rental Housing Tribunal.....	254
(a) Mediation als Aufgabe der Miettribunale	255
(b) Verfassungsrechtliche Bedeutung der Miettribunale: Die Maphango-Entscheidung.....	256
(3) Fazit: Partizipativ-deliberative Foren der Konfliktbearbeitung	258

cc) Ergänzung durch begrenzte materielle Gehalte: <i>Blue Moonlight</i>	259
(1) De facto Pflicht zur Gewährleistung einer Alternativunterkunft.....	260
(2) Duldungspflicht privater Eigentümer*innen.....	262
(3) Fazit: Relationales Verständnis der Sec. 25 und 26 CRSA.....	265
dd) Fazit: Prozess und Partizipation.....	266
b) Kontext und Motive dieser Dogmatik	267
aa) Gewaltenteilungsbedenken gegenüber justiziablen sozialen Grundrechten	267
(1) Positive Handlungspflichten aus Sec. 26 Abs. 2 CRSA: Der Reasonableness Review	268
(2) Prozedurale Auslegungsansätze im Allgemeinen	270
(3) Partizipative Auslegungsansätze im Besonderen	271
(4) Fazit: Institutionelle Reflexion als methodisches Leitmotiv.....	273
bb) Pragmatismus: Das Gericht als politischer Akteur	273
(1) Aufbau und Erhalt eines eigenen Handlungsspielraums gegenüber dem ANC.....	275
(2) Effektive Realisierung sozialer Grundrechte: Kooperation mit politischen Partner*innen	276
(3) Fazit: Strategische Motive der Grundrechtskontrolle.....	279
c) Prämissen und Implikationen dieser Dogmatik	279
aa) Politisierung und Demokratisierung sozialer Grundrechte.....	280
(1) Ansätze des Weak Form Review: Ein Werkzeug zur Politisierung der Grundrechte.....	280
(a) Dialogische Grundrechtskontrolle.....	280
(b) Demokratischer Experimentalismus.....	282
(c) Fazit: Politisiertes Grundrechtsverständnis.....	283
(2) Demokratisierung der Grundrechte: Eine Idee der Gestaltungsgrundrechte.....	286
(a) Formal-institutionelles Demokratieverständnis	286
(b) Materiell-partizipatives Demokratieverständnis	286
(c) Fazit: Soziale Grundrechte, Demokratie und Gewaltenteilung.....	290
bb) Soziale Grundrechte als zahnlöser Tiger? – Zur Gefahr der Konservierung von Ungleichheit	291
(1) Schwache materielle Ausformung der Grundrechte.....	292
(2) Einschreibung von Ungleichheit in den Aushandlungsprozess.....	293
cc) „Rights work slowly“ – Transformative Wirkkraft eines demokratisierten Grundrechtsverständnisses	295
(1) Das bürgerliche Rechtsverständnis des Common Law	296
(2) Transformation durch politische Infragestellung des Status quo im Einzelfall	297
(3) Fazit: Inkrementelle Prozesse der Transformation	300
d) Fazit: Demokratische (Mit-)Gestaltung des transformativen Verfassungsprojekts	300

3. Abwehrrechtliche und prozedurale Grundrechtsverständnisse: Ein Blick zurück auf die Leitbilder der ausgestaltungsbefürhtigen Transformation 301

IV. Eigentumsgrundrechte gedacht als soziale Grundrechte

1. Methodische Vorbemerkung zur reflexiven Rechtsvergleichung 310
2. Eigentumsgrundrechte als Spiegelbild sozialer Grundrechte..... 312
 - a) Die Gestaltungsdimension der Grundrechte bei Peter Häberle 313
 - aa) Verfassung als öffentlicher Prozess..... 314
 - bb) Pluralistische Wissenschafts- und Demokratietheorie 315
 - cc) Der Doppelcharakter der Grundrechte 316
 - dd) Demokratisierung der Grundrechtsinterpretation: Status activus processualis 317
 - ee) Fazit: Die Gestaltungsdimension der Grundrechte 319
 - b) Eigentumsgrundrechte und soziale Grundrechte als Gestaltungsgrundrechte..... 319
 - aa) Gestaltungsdimension sozialer Grundrechte 320
 - bb) Gestaltungsdimension der Eigentumsgrundrechte..... 322
 - c) Anstelle eines Fazits: Eigentumsgrundrechte als spiegelbildliche Ausprägung sozialer Grundrechte..... 324
 - aa) Einwand der unterschiedlichen Verteilungsinteressen 326
 - bb) Einwand der Finanzierbarkeit der Grundrechte..... 327
 - cc) Einwand der Eigenleistung..... 328
 - dd) Spiegelbildliche Ausprägung der Gestaltungsgrundrechte..... 329
3. Grundrechtstheoretische Konsequenz 330
 - a) Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG als Einfallstor für demokratische Grundrechtsgestaltung..... 332
 - b) Art. 15 GG als demokratisches Grundrecht auf Partizipation..... 335
 - aa) Status activus processualis: Demokratische Teilhabe am öffentlichen Prozess der Grundrechtsgestaltung..... 336
 - bb) Status activus materialis: Demokratische Teilhabe an sozialisierungsfähigen Ressourcen 338
 - c) Das Gewaltverständnis der Art. 14 und 15 GG: Dialog statt Trennung..... 338
 - d) Mögliche Kritik: Nachrang der Verfassung und rechtliche Bedeutungslosigkeit des Privateigentums 340
 - aa) Machtbegrenzung des Gesetzgebers durch das Verfassungsgericht 341
 - bb) Freiheitsschützende Ausrichtung des Grundgesetzes..... 342
4. Dogmatische Konsequenz..... 344
 - a) Art. 15 GG jenseits einer materiellen Mittel-Zweck-Relation..... 345
 - aa) Unanwendbarkeit des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit..... 345
 - bb) Keine Orientierung am Verkehrswert 346
 - cc) Fazit: Abkehr von materiellen Kontrollkriterien 347

b)	Prozeduralisierung des Art. 15 GG	347
aa)	Prozedurale Kontrollkriterien: Vorschlag einer partizipativ-prozeduralen Verhältnismäßigkeitsprüfung	348
bb)	Gestaltung des verfassungsgerichtlichen Verfahrens: Ein Blick in das BVerfGG	349
c)	Zu den Strukturen von Rechtswissenschaft und Rechtsausbildung	352
5.	Verfassung und Verteilung – Ein Ausblick auf ökologische Verteilungskonflikte	355
a)	Resümee: Partizipativ-prozedurale Grundrechtsverständnisse im Kontext wohnraumbezogener Verteilungskonflikte	356
b)	Ausblick: Partizipativ-prozedurale Grundrechtsverständnisse im Kontext ökologischer Verteilungskonflikte	357

Anlage: Constitution of the Republic of South Africa, 1996

Literaturverzeichnis	377
Rechtsprechungsverzeichnis	405
Schlagwortverzeichnis	407

Abkürzungsverzeichnis

Soweit keine Angaben zu Abkürzungen gemacht werden, orientieren sich diese an den Empfehlungen von *Kirchner, Hildebert/Böttcher, Eike*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Aufl., Berlin 2024. Die Abkürzungen deutscher Gesetze und Verordnungen folgen den in den jeweiligen Vorschriften festgelegten Kurzbezeichnungen. Abgekürzte Zeitschriftentitel werden im Literaturverzeichnis vollständig ausgeschrieben.

ANC	African National Congress
Anm.	Anmerkung
BAG	Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V.
Begr.	Begründer*in (oder begründet)
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
CCL	Centre for Child Law
CRSA	Constitution of the Republic of South Africa, 1996
CUBES	Centre for Urbanism & Built Environment Studies
DP	Deutsche Partei
Drs.	Drucksache
Ed.	Edition
EL	Ergänzungslieferung
ESTA	Extension of Security of Tenure Act von 1997
FS	Festschrift (bzw. Festgabe)
FXI	Freedom of Expression Institute
GEAR	Growth, Employment and Redistribution Programme von 1996
GVK	Gemeinsame Verfassungskommission
HChE	Herrenchiemseer Entwurf eines Grundgesetzes für einen Bund deutscher Länder
HMVO	Höchstmietenverordnung vom 09.12.1919 (Preußische Gesetzssammlung 1919, S. 187)
HOLC	Home Owners' Loan Corporation
IC	Interim Constitution von 1993 (Constitution of the Republic of South Africa, Act 200 of 1993)
Insb.	insbesondere
IPwskR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte
LRC	Legal Resources Center
LS	Leitsatz
No.	Number (in englischsprachigen Gesetzestexten)

NP	Nasionale Party (Nationale Partei in Südafrika)
Parl. Rat	Akten und Protokolle des Parlamentarischen Rats, zitiert nach: Deutscher Bundestag und Bundesarchiv (Hrsg.), Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle in 14 Bänden, Boppard am Rhein, München 1975–2009.
PIE Act	Prevention of Illegal Evictions from and Unlawful Occupation of Land Act 10 von 1998
RDP	Reconstruction and Development Programme von 1994
RGBl.	Reichsgesetzblatt
SAHRC	South African Human Rights Commission
SANNC	South African Native National Congress
Sec.	Section
SERI	Socio-Economic Rights Institute of South Africa
Slums Act	KwaZulu-Natal Elimination and Prevention of Re-Emergence of Slums Act, 2007
SPLUMA	Spatial Planning and Land Use Management Act 16 von 2013
St. Rspr.	ständige Rechtsprechung
UISP	Upgrading of Informal Settlements Programme von 2004
Urt.	Urteil
VOC	Vereenigde Oostindische Compagnie
WLC	Women's Legal Centre
WRV	Verfassung des Deutschen Reichs [Weimarer Reichsverfassung] vom 11.8.1919 (RGBl. S. 1383)
ZGB	Zivilgesetzbuch der DDR vom 19.06.1975
ZRT	Zentraler Runder Tisch

Einleitung

1. Urbane Ungleichheit als Verfassungsfrage

Zunehmend wird der Mangel an bezahlbarem Wohnraum für große Teile der städtischen Bevölkerung zu einer existenziellen Frage und verdrängt einkommensschwache Haushalte in sozial ungünstige Wohnlagen. Während teure Stadtviertel mit hoher Wohnqualität und einer guten Infrastruktur vornehmlich von einkommensstarken, bildungsnahen und kinderlosen Haushalten bewohnt werden, entwickeln sich andere Bezirke durch die sozioökonomische Benachteiligung ihrer Bewohner*innen sogar zu sozialen Brennpunkten.¹ Dabei hat die Stadtsoziologie seit Langem bewiesen, dass der Wohnort in einem engen empirischen Zusammenhang zu Ungleichheiten im Bereich des Einkommens, der Bildung, der Gesundheit und der sozialen Mobilität steht.² Der städtische Ausgrenzungsprozess kann daher als die räumliche Dimension sozialer Ungleichheit – als urbane Ungleichheit³ – verstanden werden und ist nicht nur in Deutschland zu einer der drängendsten sozialen Fragen unserer Zeit geworden. Weltweit sehen sich Städte mit den Folgen knappen und unbezahlbaren Wohnraums konfrontiert und fast überall ist die städtische Wohnraumversorgung von erheblicher sozialer Ungleichheit geprägt.⁴ Im schlimmsten Fall manifestieren sich die Exklusionsprozesse einer Stadt sogar in der Entstehung von Wohnsiedlungen, in denen es an Elektrizität, fließendem Wasser oder grundlegender sanitärer Versorgung mangelt.⁵

Das globale Phänomen der urbanen Ungleichheiten hat auch eine verfassungsrechtliche Dimension. Führt man die politischen Debatten um urbane Ausgrenzungen auf ihre verfassungsrechtlichen Grundlagen zurück, offenbaren sich kontroverse Folgefragen über Art und Umfang des Sozialstaats, die Funktionen des Eigentumsrechts und das Verhältnis von Staat und Wohnungsmarkt. Verfassungen lassen sich als Ausdruck einer geteilten gesellschaftlichen Wertvorstellung verstehen und können der Politik wesentliche Strukturentscheidungen für die Verteilung von Ressourcen und die Gestaltung einer sozialen Ordnung vorgeben.⁶ Auch für die Gestaltung von Wohnsystemen und

¹ Farwick, Soziale Segregation in den Städten – Von der gespaltenen Gesellschaft zur gespaltenen Stadt, in: Baum (Hrsg.), Die Stadt in der Sozialen Arbeit, 2007, S. 111 ff.

² Vgl. beispielsweise: *El-Mafaalanil/Kurtenbach/Strohmeier* (Hrsg.), Auf die Adresse kommt es an, 2015.

³ Keller/Klärner/Neef, Urbane Ungleichheiten – zur gesellschaftlichen Produktion und Gestalt räumlicher Ungleichheitsstrukturen, in: Berger/Keller/Klärner/Neef (Hrsg.), Urbane Ungleichheiten, 2014, S. 7.

⁴ van Ham/Tammaru/Ubarevičienė/Janssen (Hrsg.), Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality, 2021.

⁵ Ebd.; vgl. zum Beispiel Johannesburg: *Harrison/Gotz/Todes/Wray* (Hrsg.), Changing Space, Changing City, 2014.

⁶ Farahat, Transnationale Solidaritätskonflikte, 2021, S. 51.

die Bekämpfung wohnraumbezogener Ungleichheit wird das Verfassungsrecht daher relevant. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung urbaner Ungleichheit berührt dabei unausweichlich die Frage, inwieweit das Verfassungsrecht den sozialen Status quo einer Verteilungsordnung schützt und inwieweit es einen tiefgreifenden sozialen Wandel ermöglichen oder sogar befördern kann. Aus verfassungsvergleichender Perspektive hängt dies maßgeblich von der Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes und den normativen Anforderungen des Grundrechts auf Wohnen ab. Darüber hinaus kommt urbanen Ungleichheitskrisen auch eine institutionelle Verfassungsdimension zu. Entscheiden Verfassungsgerichte im Kontext urbaner Ungleichheitskrisen über die Auslegung von Eigentumsgrundrechten oder über die Auslegung eines Grundrechts auf Wohnen, so treffen sie damit zugleich eine Aussage über die Gestaltung der jeweiligen Verteilungsordnung. Verfassungsgerichtliche Entscheidungen über Verteilungsfragen werfen somit immer auch Fragen der Gewaltenteilung auf: Welche Gewalt darf inwieweit über die Gestaltung einer Verteilungsordnung bestimmen? Oder präziser: Welche Verteilungsfragen sind durch den Gesetzgeber und welche durch ein Verfassungsgericht zu entscheiden? Diesen Fragen soll im Folgenden aus einer rechtsvergleichenden Perspektive nachgegangen werden. Ziel der Studie ist es dabei, den Blick auf die Schnittstelle von Recht und Politik, Staat und Markt sowie Staat und Stadt zu werfen und zu analysieren, wie Verteilungskonflikte um Wohnraum im Verfassungsrecht ausgetragen werden.

2. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Studie untersucht, wie das Verfassungsrecht die Entstehung und Bekämpfung urbaner Ungleichheit prägt und wie Verfassungsgerichte diesen hochpolitisierten Verteilungskonflikt bearbeiten. Dafür werden die deutsche und südafrikanische Verfassung miteinander verglichen. In beiden Ländern ist das Verfassungsrecht zu einem zentralen Bezugspunkt der wohnpolitischen Debatten geworden, die konkret adressierten Verfassungsnormen unterscheiden sich aber: Während in Deutschland die Eigentumsvorschriften der Art. 14 und 15 GG im Mittelpunkt der Debatten stehen, wird das Thema in Südafrika aus der Perspektive sozialer Grundrechte adressiert. Ziel der Dissertation ist es, diese unterschiedlichen Zugriffe auf Verteilungsungleichheit miteinander zu vergleichen und zu untersuchen, was die verschiedenen Herangehensweisen voneinander lernen können.

In einem *ersten Kapitel* werden hierfür zunächst die verfassungsrechtlichen Dimensionen urbaner Ungleichheit rekonstruiert. Hierzu wird ein Analyserahmen entwickelt, der zum einen die Rolle von Verfassungen in der Festschreibung und Transformation urbaner Ungleichheit (materielle Dimension) erfasst und zum anderen die institutionellen Implikationen der verfassungsgerichtlichen Interpretationstätigkeit für den Gesetzgeber (institutionelle Dimension) berücksichtigt.

Auf dieser Grundlage werden in einem *zweiten Kapitel* die Verfassungsnormen, die in Bezug auf urbane Ungleichheit in Deutschland (Art. 14, 15 GG) und Südafrika (Grundrecht auf Wohnen aus Sec. 26 CRSA) mobilisiert werden, als zwei sog. verfassungsrechtliche Wohnregime erfasst. Auf Grundlage des Analyserahmens wird untersucht, ob und inwiefern beide Wohnregime auf die soziale Transformation der Wohnraumverteilung

gerichtet sind und inwiefern sich bei Auslegung der jeweiligen Verfassungsnormen Gewaltenteilungskonflikte ergeben können.

Das *dritte Kapitel* fokussiert sodann auf die Verfassungsgerichte. Es untersucht, ob und inwiefern die verfassungsgerichtliche Wohnraumrechtsprechung auf das transformative Potential der jeweiligen Wohnregime reagiert und inwieweit sie die institutionellen Implikationen der Verfassungsdeutung reflektiert. Ein Vergleich der deutschen und südafrikanischen Wohnraumrechtsprechung offenbart dabei zwei grundlegend verschiedene Grundrechtsverständnisse. Die deutsche Wohnraumrechtsprechung beruht durch ihren eigentumsrechtlichen Fokus auf einem abwehrrechtlichen Grundrechtsverständnis, öffnet zugleich aber einen weiten Spielraum für sozialstaatliche Wohnungspolitik. Eine soziale Transformation urbaner Ungleichheit ist hier insoweit möglich, als sich diese in den verfassungsgerichtlich festgelegten Grenzen eines privateigentumsrechtlichen Verteilungsparadigmas bewegt. Demgegenüber bedient sich die südafrikanische Wohnraumrechtsprechung mit ihrem Fokus auf sozialen Grundrechten eines prozeduralen Grundrechtsverständnisses. Der Inhalt der Grundrechte bestimmt sich hier aus einem partizipativen Prozess, an dem die anderen Staatsgewalten sowie die Grundrechtsträger*innen selbst beteiligt sind. Dies schwächt zwar die normative Kraft transformativer Verfassungsgehalte ab, ermöglicht zugleich aber eine breite Partizipation an der Grundrechtsinterpretation und den damit einhergehenden Verteilungsentscheidungen. Die Grundrechte werden damit stärker demokratisiert.

Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen Grundrechtsverständnisse erläutert das *vierte Kapitel*, welche Erkenntnisse die deutsche Verfassungsrechtswissenschaft aus einem Vergleich mit der südafrikanischen Wohnraumrechtsprechung ziehen kann. Eine Gegenüberstellung beider Wohnregime zeigt, dass die grundgesetzlichen Eigentumsvorschriften ihrer Natur nach mit sozialen Grundrechten vergleichbar sind und dass die deutsche Eigentumsdogmatik von einem demokratisierten Grundrechtsverständnis lernen kann, wie es im südafrikanischen Kontext sozialer Grundrechte entwickelt wurde. Eine solche Re-Interpretation des Eigentumsgrundrechts als demokratisiertes, soziales Grundrecht trägt insbesondere zu einem besseren Verständnis der wirtschaftspolitischen Offenheit des Grundgesetzes aus Art. 15 GG bei. Die Vorschrift ermöglicht eine Vergesellschaftung von Wohnraum und eröffnet damit eine Perspektive für die grundlegende Transformation des privateigentumsrechtlichen Verteilungs-Status quo. Die Studie zeigt, dass ein demokratisiertes Grundrechtsverständnis, wie es bereits im Kontext sozialer Grundrechte etabliert ist, konkrete dogmatische Konsequenzen für die Auslegung des Art. 15 GG hat und damit nicht zuletzt die politischen Handlungsmöglichkeiten zur Eindämmung urbaner Ungleichheit beeinflusst.

I. Verfassungsrechtliche Rekonstruktion urbaner Ungleichheit

Wo viele Menschen auf engem Raum zusammenkommen, treten die Strukturen und Konflikte einer Gesellschaft besonders deutlich hervor. Es ist daher gerade der dichte, städtische Raum, der uns Auskunft über das soziale Gefüge einer Gesellschaft geben kann. *Friedrich Engels* erkannte dies bereits Mitte des 19. Jahrhunderts, als er anhand der Entstehung und Expansion von Städten den Übergang der Feudalgesellschaft in eine Industriegesellschaft beschrieb.¹ Seither ist die Stadt zunehmend in den Fokus der Wissenschaft gerückt und inzwischen sogar zum Gegenstand eines eigenen Forschungsfeldes geworden: der Stadtsoziologie.² Die Stadtsoziologie untersucht, wie sich soziale Verhältnisse in einer Stadt manifestieren und wie Städte ihrerseits das soziale Gefüge einer Gesellschaft beeinflussen.³ Ihre zentrale Erkenntnis ist es, dass die Struktur einer Gesellschaft immer auch die Gestalt einer Stadt prägt und dass umgekehrt die Gestalt von Städten darüber bestimmt, wie eine Gesellschaft strukturiert ist.⁴ Städte lassen sich damit als Spiegel und Brennpunkt gesellschaftlicher Verhältnisse und Konflikte verstehen.⁵ Zusammengehörigkeit und Gemeinschaft schlagen sich hier ebenso nieder wie soziale Ungleichheit, Verdrängung und Ausgrenzung.

Nirgends wird dies so deutlich wie im Bereich des städtischen Wohnens: Aufgrund der hohen Bevölkerungsdichte ist der Bedarf an Wohnraum in Städten besonders hoch, der Wohnbestand im Verhältnis hierzu aber besonders knapp. Konflikte um eine gerechte Wohnraumversorgung werden daher vor allem in städtischen Gebieten sichtbar und können Aufschluss über die Verteilungsstrukturen und dominierenden Ordnungsvorstellungen einer Gesellschaft geben.⁶ Unter den Schlagworten der „urbanen Ausgrenzung“, „Mieter*innenverdrängung“, „Wohnkrise“, „Unbezahlbarkeit des Wohnens“

¹ *Engels*, Die Lage der arbeitenden Klasse in England [1845], in: Marx-Engels-Werke, Bd. 2, 1962, S. 225 ff.; *Harth/Scheller/Tessin*, Stadt und soziale Ungleichheit als zentrales Thema der Stadtsoziologie – Ein Überblick, in: dies. (Hrsg.), Stadt und soziale Ungleichheit, 2000, S. 16.

² Vgl. insbesondere: *Häußermann/Siebel*, Stadtsoziologie, 2004, S. 12; *Eckardt* (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, 2012; *Herrmann/Keller/Neeß/Ruhne* (Hrsg.), Die Besonderheit des Städtischen, 2011; zum Wohnen und zur Wohnsoziologie im Besonderen vgl.: *Eckardt/Meier* (Hrsg.), Handbuch Wohnungssoziologie, 2021.

³ *Harth/Scheller/Tessin*, Stadt und soziale Ungleichheit als zentrales Thema der Stadtsoziologie, in: dies. (Hrsg.), Stadt und soziale Ungleichheit, 2000, S. 16 (17); *Kronauer/Siebel*, Einleitung: Die Aktualität der Polarisierungsthese für die Stadtforschung, in: dies. (Hrsg.), Polarisierende Städte, 2013, S. 9.

⁴ *Harth/Scheller/Tessin*, Stadt und soziale Ungleichheit als zentrales Thema der Stadtsoziologie, in: dies. (Hrsg.), Stadt und soziale Ungleichheit, 2000, S. 16 (17).

⁵ *Eckardt*, Stadtsoziologie als transdisziplinäres Projekt, in: ders. (Hrsg.), Handbuch Stadtsoziologie, 2012, S. 9.

⁶ *Holm*, Objekt der Rendite, 2022, S. 15; *Aalbers/Christophers*, Wohnen ins Zentrum der politischen Ökonomie stellen, in: Schipper/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsforschung, 2020, S. 39 (51); zu den Ordnungsvorstellungen von Wohnsystemen im internationalen Vergleich siehe: *Hoekstra*, Divergence in European Welfare and Housing Systems, 2010, S. 14 ff.; *Kemeny*, Housing and Social Theory, 1992.

oder der „Wohnungsnot“ wird der Streit um urbanen Wohnraum seit Jahrzehnten in der Öffentlichkeit ausgetragen und er ist dabei keineswegs ein rein deutsches Phänomen. Weltweit sehen sich Städte mit den Folgen knappen und unbezahlbaren Wohnraums konfrontiert und fast überall ist die städtische Wohnraumversorgung von erheblicher sozialer Ungleichheit geprägt.⁷ So sind es in erster Linie sozioökonomisch benachteiligte Haushalte, die im Konflikt um knappen Wohnraum chancenlos bleiben und in Milieus mit defizitärer Infrastruktur, besonderer Immissionsbelastung oder schlechter Wohnqualität verdrängt werden.⁸ In manchen Ländern resultieren die Exklusionsprozesse einer Stadt sogar in der Entstehung von Wohnsiedlungen, in denen es an Elektrizität, fließendem Wasser oder grundlegender sanitärer Versorgung mangelt.⁹ Während der mediale, politische und wissenschaftliche Fokus häufig auf ebendiesen Armutsvierteln liegt, sind es in der Regel allerdings einkommensstarke Haushalte, die am stärksten segregiert in extrem teuren Wohnlagen oder sog. „Gated Communities“ leben.¹⁰ Diese räumliche Polarisierung von Städten entlang der wirtschaftlichen Stellung der Haushalte spiegelt die marktförmige Organisation einer Gesellschaft wider. Die Verteilung von Einkommen und Vermögen und die hierin enthaltenen Ungleichheiten erlangen im urbanen Wohnen also eine räumliche Dimension.¹¹

Die wohnraumbezogene Ungleichheit, die eng mit anderen Formen der sozialen Ungleichheit verknüpft ist und die sich insbesondere in Städten manifestiert, ist Gegenstand dieser Arbeit. Sie wird hier unter dem Begriff der urbanen Ungleichheit¹² erfasst und soll aus einer verfassungsvergleichenden Perspektive untersucht werden. Verfassungen lassen sich als normativer Rahmen einer politischen Gemeinschaft verstehen, der zu einem bestimmten Zeitpunkt als solcher akzeptiert wird und der Politik wesentliche Strukturentscheidungen für die Gestaltung einer sozialen Ordnung und die Verteilung von Ressourcen vorgibt.¹³ Auch für die Gestaltung eines Wohnsystems und die Bekämpfung wohnraumbezogener Ungleichheit wird das Verfassungsrecht daher relevant. Die vorliegende Arbeit fragt, wie das Verfassungsrecht die Entstehung und Bekämpfung urbaner Ungleichheit prägt und welche verfassungsrechtlichen Zugriffe sich im Umgang mit diesem hochpolitisierten Verteilungskonflikt herausgebildet haben.

Ziel dieses ersten Kapitels ist es, globale Krisen der urbanen Ungleichheit als eine verfassungsrechtliche Fragestellung zu reformulieren und dadurch einen Analyserahmen für den Rechtsvergleich zu entwickeln. Hierzu wird zunächst erläutert, inwiefern städtischen Wohnkrisen weltweit Strukturen der Ungleichheit zugrunde liegen (1.), die durch das

⁷ Vgl. van Ham/Tammaru/Ubarevičienė/Janssen (Hrsg.), *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*, 2021.

⁸ *El-Mafaalani/Strohmeier*, Segregation und Lebenswelt, in: *El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier* (Hrsg.), *Auf die Adresse kommt es an*, 2015, S. 18 ff.

⁹ Vgl. zum Beispiel Johannesburg: *Harrison/Gotz/Todes/Wray* (Hrsg.), *Changing Space, Changing City*, 2014.

¹⁰ *El-Mafaalani/Strohmeier*, Segregation und Lebenswelt, in: *El-Mafaalani/Kurtenbach/Strohmeier* (Hrsg.), *Auf die Adresse kommt es an*, 2015, S. 18 (21).

¹¹ Keller/Klärner/Neef, *Urbane Ungleichheiten – zur gesellschaftlichen Produktion und Gestalt räumlicher Ungleichheitsstrukturen*, in: *Berger/Keller/Klärner/Neef* (Hrsg.), *Urbane Ungleichheiten*, 2014, S. 7 f.

¹² Begriff aus *Berger/Keller/Klärner/Neef* (Hrsg.), *Urbane Ungleichheiten*, 2014.

¹³ *Farahat*, *Transnationale Solidaritätskonflikte*, 2021, S. 51.

Verfassungsrecht reguliert werden. Auf dieser Grundlage wird in einem zweiten Schritt ein Analyserahmen entwickelt, der zum einen die Rolle von Verfassungen in der Konservierung und Transformation urbaner Ungleichheit (materielle Dimension) beleuchtet und zum anderen die Funktion von Verfassungsgerichten in der Bearbeitung von Wohnkonflikten erfasst (institutionelle Dimension) (2.). Aus diesem Analyserahmen leiten sich abschließend die Länderauswahl und Methodik des Verfassungsvergleichs sowie der weitere Gang der Untersuchung ab (3).

1. Globale Wohnkrisen der urbanen Ungleichheit

Konflikte um städtischen Wohnraum beziehen sich im Wesentlichen auf die Frage, wer in einer Gesellschaft Zugang zu welchem Wohnraum erhält und nach welchen Regeln dieser verteilt werden soll. Vielfach manifestieren sich in der städtischen Wohnraumversorgung soziale Ungleichheiten, die in Bezug auf Einkommen und Vermögen, aber auch in Bezug auf Bildung, Gesundheit, ethnischer Zuordnung oder Geschlecht bestehen. Umgekehrt erzeugt und verstärkt die Ungleichverteilung von Wohnraum ihrerseits soziale Disparitäten und wirkt sich damit auf die sozialen Teilhabemöglichkeiten der Stadtbevölkerung aus.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, dass städtischen Wohnkonflikten weltweit eine Dimension sozialer Ungleichheit zugrunde liegt, die es rechtfertigt, von einem globalen Phänomen urbaner Ungleichheitskrisen zu sprechen. Zu diesem Zweck werden urbane Wohnkrisen zunächst aus einer politökonomischen Perspektive erklärt und als Verteilungskonflikte beschrieben (a). Hierauf aufbauend wird dargelegt, inwiefern ebendiese Verteilungskonflikte weltweit soziale Ungleichheiten spiegeln und perpetuieren (b). Auf Grundlage dieser Erkenntnisse lässt sich im Ergebnis eine Arbeitsdefinition von urbaner Ungleichheit formulieren, die weltweit auf verschiedene Wohnkrisen anwendbar ist (c).

a) Die Wohnfrage als Verteilungsfrage: Zur politischen Ökonomie des Wohnens

Wie wir wohnen und wie Menschen in einer Gesellschaft mit Wohnraum versorgt werden, hängt von verschiedensten kulturellen, sozialen, politischen, wirtschaftlichen sowie historischen Faktoren ab. Je nachdem, wo wir uns befinden, variiert die Art unseres Wohnens, die Verteilung und Verfügbarkeit von Wohnraum und die Form seiner Bereitstellung. Entsprechend unterschiedlich äußern sich daher auch Konflikte und Krisen, die in Bezug auf Wohnraum entstehen können (aa). So verschieden das Wohnen weltweit ausgeprägt ist, hat es dennoch eine Gemeinsamkeit: Es ist ein menschliches Grundbedürfnis und wird zugleich vielfach als Ware gehandelt.¹⁴ Wird Wohnraum knapp, entstehen weltweit Verteilungsfragen, die anhand dieser beiden Grundfunktionen rekonstruiert werden können (bb).

¹⁴ Schönig/Vollmer, Wohnfragen früher und heute, in: Schipper/Vollmer (Hrsg.), Wohnungsforschung, 2020, S. 179 (180 f.); Schönig/Vollmer, Wohnungsfrage(n) ohne Ende und überall!?, in: dies. (Hrsg.), Wohnungsfragen ohne Ende!?, 2020, S. 7 (11).

aa) Facetten urbaner Wohnkrisen

Die Verschiedenheit des städtischen Wohnens und die Bandbreite urbaner Wohnsysteme soll im Folgenden anhand von vier Fallstudien zu Johannesburg (1), Mumbai (2), Berlin (3) und New York (4) illustriert werden. Die vier Städte repräsentieren verschiedene Wohnsysteme, die unterschiedlichen historischen, (geo-)politischen, klimatischen und religiösen Rahmenbedingungen unterliegen. Durch diese exemplifizierende Herangehensweise an das städtische Wohnen soll die Komplexität und Verschiedenheit urbaner Wohnsysteme veranschaulicht und die Notwendigkeit einer kontextorientierten (Rechts-)Analyse unterstrichen werden. Erst auf dieser Grundlage lassen sich anschließend die gemeinsamen politökonomischen Grundlagen urbaner Wohnkrisen herausarbeiten.

(1) Rassifizierende Trennlinien: Johannesburg

Die Wohnraumversorgung Johannesburgs ist noch immer von den rassistischen Spaltungen der Apartheid geprägt.¹⁵ Die sog. Politik der Rassentrennung ist zwischen 1948 und 1991¹⁶ insbesondere in der Stadtplanung realisiert worden, durch welche die weiße südafrikanische Minderheit ohne Berührungspunkte zur Schwarzen Bevölkerung wohnen sollte. Hierfür hatte das Apartheidregime ab 1950 eigene Siedlungen an den Rändern südafrikanischer Städte errichtet, die ausschließlich von Nicht-Weißen Südafrikaner*innen bewohnt werden sollten (Townships).¹⁷ Durch sog. Pufferzonen, wie Industriegebiete oder Bahntrassen, wurden diese Siedlungen von weißen Haushalten im Stadttinnern getrennt.¹⁸ In Johannesburg, der bevölkerungsreichsten Stadt Südafrikas, zeigt sich diese Stadtplanung bis heute. Dicht besiedelte Townships (wie Alexandra oder Soweto) werden nach wie vor ausschließlich von Schwarzen Südafrikaner*innen mit geringem Einkommen bewohnt. Zugleich liegen diese Townships nicht weit von den reichsten Vierteln Afrikas (wie z.B. Sandton) entfernt, in der ein Großteil der Bevölkerung weiß ist.¹⁹ Bis in die 1980er Jahre hinein war es der Schwarzen Bevölkerung in Südafrika weder erlaubt, einer gut bezahlten Arbeit nachzugehen, noch privates Eigentum an innerstädtischem Wohnraum zu halten.²⁰ Vielen Schwarzen Südafrikaner*innen fehlen daher auch heute die Mittel, eine Wohnung über den formalen Wohnungsmarkt zu beziehen. In Johannesburg hat sich daher ein großer informeller Wohnsektor etabliert.²¹ Das bedeu-

¹⁵ Everatt, Poverty and Inequality in Gauteng City-Region, in: Harrison/Goetz/Todes/Wray (Hrsg.), *Changing Space, Changing City*, 2014, S. 63 (64); Landmann/Badenhorst, Gated Communities and Spatial Transformation in Greater Johannesburg, in: Harrison/Goetz/Todes/Wray (Hrsg.), *Changing Space, Changing City*, 2014, S. 215 ff.

¹⁶ Am 17.06.1991 wurde ein bedeutender Teil der Apartheidgesetze für ungültig erklärt.

¹⁷ Vgl. den *Group Areas Act 41 von 1950*; Mackay, The Development of Housing Policy in South Africa in the Post Apartheid Period, *Housing Studies* (1996), S. 133 (134).

¹⁸ Giraut/Vacchiani-Marcuzzo, *Territories and Urbanization in South Africa*, 2009, Glossary – Buffer Zone, S. 67.

¹⁹ Ballard/Hamann, Income Inequality and Socio-economic Segregation in the City of Johannesburg, in: van Ham/Tammaru/Ubarevičienė/Janssen (Hrsg.), *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*, 2021, S. 91 (93).

²⁰ Ebd.

²¹ So wohnen in Gauteng - der Provinz um Johannesburg - über 20 % aller Haushalte in sog. informellen Wohnsiedlungen. Landesweit liegt die Zahl bei 10 %. Marutlulle, *A Critical Analysis of Hou-*

ret, dass viele Haushalte auf Unterkünfte ausweichen, die abseits staatlicher Planung und Regulierung gebaut, verkauft und vermietet werden. Im Ergebnis lässt sich die Wohnkrise in Johannesburg damit durch einen eklatanten Mangel an angemessenem Wohnraum charakterisieren, der in erster Linie Schwarze und einkommensarme Südafrikaner*innen betrifft und in informellen Wohnsiedlungen sowie Townships²² zum Ausdruck kommt.

(2) Religiöse Trennlinien: Mumbai

Auch die indische Metropole Mumbai ist von enormen Gegensätzen geprägt. Während sich Immobilien einerseits durch eine hohe Qualität auszeichnen und für einkommensstarke Haushalte gut zugänglich sind,²³ leben andererseits geschätzt 60 % der Bevölkerung Mumbais in Slums.²⁴ Diese bildeten sich erstmals im Zuge der Industrialisierung heraus, als Mumbai (damals noch Bombay) unter britischer Kolonialherrschaft zu einem Zentrum der Textilindustrie wurde. Aus ländlichen Gebieten zugezogene Arbeiter*innen ließen sich in der unmittelbaren Umgebung der Textilfabriken nieder, deren Infrastruktur nicht auf die Größe der Wohnbevölkerung ausgerichtet war. In der Folge lebte ein Großteil der städtischen Bevölkerung in beengten Wohnverhältnissen ohne adäquate Wasser- und Abwasserversorgung.²⁵

Die stetig wachsende Stadtbevölkerung mit angemessenem Wohnraum zu versorgen, gestaltete sich gerade in Mumbai als besonders schwierig. Die Stadt liegt auf einer nur 20 km langen Halbinsel, wodurch Wohnraum in besonderer Weise begrenzt ist.²⁶ Die extreme Armut vieler Inder*innen führt außerdem dazu, dass einem Großteil der Stadtbevölkerung die Mittel fehlen, um Wohnraum auf dem formalen Wohnungsmarkt zu erwerben oder anzumieten. Auch in Mumbai hat sich daher ein großer informeller Wohnsektor etabliert.²⁷ In ihm spiegelt sich auch heute die starke soziale Polarisierung der Stadt, die insbesondere entlang religiöser Linien verläuft. In Indien schwelen seit Jahrzehnten Konflikte zwischen der hinduistischen Mehrheitsbevölkerung und Muslimen, weshalb muslimische Haushalte einer offenen Diskriminierung auf dem Arbeits-

sing Inadequacy in South Africa and its Ramifications, *Africa's Public Service Delivery and Performance Review* (2021), S. 1 (2, 10).

²² Townships müssen nicht zwangsläufig informelle Wohnsiedlungen sein. Viele südafrikanische Townships wurden im Verlauf der Jahrzehnte formalisiert, indem der Landbesitz der dort ansässigen Bevölkerung rechtlich anerkannt wurde.

²³ *Shaban/Aboli*, Socio-Spatial Segregation and Exclusion in Mumbai, in: van Ham/Tammaru/Ubareviciene/Janssen (Hrsg.), *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*, 2021, S. 153 (157 ff.).

²⁴ *Shaban*, Ghettoization, Crime and Punishment in Mumbai, *Economic and Political Weekly* (2008), S. 68 (69); *Deshmukh* spricht demgegenüber von etwas über 40 %: *Deshmukh*, Conditions of Slum Population of Major Sub-Urban Wards of Mumbai in Maharashtra, *Voice of Research* (2013), S. 34.

²⁵ Die historisch gewachsenen Strukturen der Slums breiteten sich in den 1950er Jahren schließlich auf die gesamte Stadt aus, als Indien im Zuge seiner Unabhängigkeit einen großen Urbanisierungsschub erfuhr: *Gruber/Kirschner/Mill/Schach/Schmekel/Seligman*, Living and Working in Slums of Mumbai, Arbeitsbericht Nr. 36, Lehrstühle für Soziologie der Fakultät für Geistes-, Sozial- und Erziehungswissenschaften an der Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg, April 2005, S. 7.

²⁶ Ebd.

²⁷ *Deshmukh*, Conditions of Slum Population of Major Sub-Urban Wards of Mumbai in Maharashtra, *Voice of Research* (2013), S. 34 (36).

und Wohnungsmarkt ausgesetzt sind.²⁸ Dies hat in Indien zu einer „Ghettoisierung“ der muslimischen Bevölkerung geführt, was sich insbesondere in Großstädten bemerkbar macht.²⁹ Neben einem ausgeprägten informellen Wohnsektor und der dichten Wohnbebauung kennzeichnet sich die Wohnraumversorgung in Mumbai damit insbesondere durch interreligiöse Spaltungen.

(3) Historische Ost-West-Trennung: Berlin

In Berlin gestaltet sich die Wohnraumversorgung deutlich anders. Im Vergleich zu Johannesburg und Mumbai ist die Stadt nicht nur kleiner und weniger dicht besiedelt,³⁰ sie zeichnet sich auch durch eine wesentlich bessere Infrastruktur und allgemeine Wohnqualität aus. Trotz dieser vergleichsweise guten Ausgangslage bestehen auch in Berlin wiederkehrende Konflikte um städtischen Wohnraum, die durch einen großen Mangel an bezahlbarem Wohnraum weiter befeuert werden. So sind in deutschen Großstädten³¹ die durchschnittlichen Angebotsmieten, d.h. die Mietpreise, die in öffentlich zugänglichen Mietinseraten aufgerufen werden,³² allein zwischen 2013 und 2025 um 50 % gestiegen.³³ In Berlin betrug der Preisanstieg in diesem Zeitraum sogar 75 %.³⁴ Diese rasante Preisentwicklung hat zur Folge, dass urbaner Wohnraum vor allen Dingen für einkommensschwache Haushalte unbezahlbar geworden ist.³⁵ Während wohlhabende Haushalte in Deutschland nur rund 16 % ihres Einkommens für die Bruttokaltmiete

²⁸ *Shaban/Aboli*, Socio-Spatial Segregation and Exclusion in Mumbai, in: van Ham/Tammaru/Ubarevičienė/Janssen (Hrsg.), *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*, 2021, S. 153 (161 f.).

²⁹ *Government of India*, The Social, Economic and Education of the Muslim community of India, November 2006, S. 14; *Shaban/Aboli*, Socio-Spatial Segregation and Exclusion in Mumbai, in: van Ham/Tammaru/Ubarevičienė/Janssen (Hrsg.), *Urban Socio-Economic Segregation and Income Inequality*, 2021, S. 153 (162).

³⁰ Berlin (3,7 Mio. Einwohner*innen und eine Dichte von 4.112/km², Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, Zensus 2022, abrufbar unter: <https://www.berlin-brandenburg.de/hauptstadtregion-berlin-brandenburg/daten-und-fakten-zur-hauptstadtregion/>) im Vergleich zu Mumbai (21,7 Mio. Einwohner*innen und eine Dichte von 28.185/km², World Population Review 2024: <https://worldpopulationreview.com/world-cities/mumbai-population>) und Johannesburg (6,3 Mio. Einwohner*innen allerdings nur eine Dichte von 2.900/km², World Population Review 2024: <https://worldpopulationreview.com/world-cities/johannesburg-population>); Onlinequellen zuletzt aufgerufen am 31.10.2025.

³¹ Städte mit über 100.000 Einwohner*innen.

³² Investitionsbank Berlin, Wohnungsmarktbericht, 2023, S. 73, abrufbar unter: <http://www.ibb.de/wohnungsmarktbericht> (zuletzt aufgerufen am 31.10.2025).

³³ *Falck/Krause/Zamorski*, Mieten – Wachstumshemmnis und sozialer Sprengstoff in den Großstädten?, ifo Institut für Wirtschaftsforschung München, ifo Schnelldienst 2025, Nr. 10, S. 4 (8 f.).

³⁴ Ebd.

³⁵ *Hans-Böckler-Stiftung*, Ungleichheit – Mieten bringen viele an die Belastungsgrenze, Böckler Impuls 14/2017; *Lebuhn/Holm/Junker/Neitzel*, Wohnverhältnisse in Deutschland – eine Analyse der sozialen Lage in 77 Großstädten, Hans-Böckler-Stiftung, September 2017, S. 69 ff.; für eine genaue Aufschlüsselung der Mietbelastung nach Haushaltseinkommen siehe: *Statistisches Bundesamt*, Mieten, Mietbelastung, Haushaltgröße und Haushaltsnettoeinkommen vom 19.02.2024, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Wohnen/Tabellen/tabelle-wo6-mieten-haushaltsnettoeinkommen.html> (zuletzt aufgerufen am 31.10.2025).