

VALESCA MARIA MOLINARI

Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt

*Rechtsordnung und
Wirtschaftsgeschichte*

Mohr Siebeck

Rechtsordnung und Wirtschaftsgeschichte

herausgegeben von
Albrecht Ritschl, Mathias Schmoeckel,
Frank Schorkopf und Günther Schulz

23



Valesca Maria Molinari

Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt

Mohr Siebeck

Valesca Maria Molinari, Studium der Rechtswissenschaften mit wirtschaftswissenschaftlicher Zusatzausbildung an der Universität Bayreuth; Wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, privates Bau- und Immobilienrecht sowie neuere und neueste Rechtsgeschichte der Humboldt-Universität zu Berlin; Rechtsanwältin in einer internationalen Großkanzlei in Frankfurt/Main.

ISBN 978-3-16-156414-7 / eISBN 978-3-16-156415-4
DOI 10.1628/978-3-16-16-156415-4

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <http://dnb.dnb.de> abrufbar. Die Arbeit wurde im Jahr 2017 bei der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation eingereicht.

© 2021 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde Druck in Tübingen aus der Times New Roman gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort

Die Idee für die vorliegende Arbeit entstand während meiner Tätigkeit als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, privates Bau- und Immobilienrecht sowie neuere und neueste Rechtsgeschichte von Prof. Dr. Rainer Schröder an der Humboldt-Universität zu Berlin.

Es macht mich sehr traurig, dass ich meinem verehrten Doktorvater nicht mehr persönlich danken kann. Nicht nur für die Begleitung und Unterstützung dieser Arbeit, sondern vor allem dafür, dass er mit seiner Persönlichkeit und seinem Engagement als akademischer Lehrer und Freund meine berufliche und persönliche Entwicklung geprägt hat. Ich bin dankbar, dass er das vollständige Manuskript noch lesen und kommentieren konnte.

Herrn Prof. Dr. Alexander Blankenagel danke ich sehr für die fachliche und persönliche Unterstützung bei der Fertigstellung der Arbeit und die Übernahme des Erstgutachtens. Herrn Prof. Dr. Reinhard Singer danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis für sein freundliches Mitwirken in der Prüfungskommission.

Herzlich danken möchte ich Dr. Angela Klopsch und Louisa Muschik für ihre wertvollen Anregungen und das sorgfältige Korrekturlesen. Danken möchte ich auch meinen weiteren ehemaligen Kolleginnen und Wegbegleiterinnen, Monika Becker und Dr. Uta Wiedenfels, für die gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit während unserer gemeinsamen Zeit am Lehrstuhl.

Darüber hinaus danke ich meinen Brüdern, die stets ein offenes Ohr hatten und mich mit ihrem freundschaftlichen Rat bei der Erstellung der Arbeit begleitet und unterstützt haben.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Mann für die Motivation, sein Verständnis und die fachliche Diskussion. Mit seinen kritischen Anregungen und nicht zuletzt seiner Geduld hat er wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen.

Meiner Mutter danke ich von Herzen. Danke, dass Du mich vorbehaltlos unterstützt und mir meine Ausbildung ermöglicht hast. Ohne deinen Rückhalt und Zuspruch wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen. Dir widme ich diese Arbeit.

Frankfurt am Main, im Juli 2021

Valesca Molinari

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Einleitung	1
<i>I. Einführung in die Thematik</i>	1
<i>II. Problemdarstellung und Relevanz</i>	4
<i>III. Forschungsstand</i>	7
<i>IV. Gang der Untersuchung</i>	10
Kapitel 1: Wohnungspolitische Interventionen im Spiegel der Zeitgeschichte	13
<i>I. Erste Interventionen Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts</i>	13
<i>II. Weimarer Republik</i>	20
<i>III. Wohnungspolitik im Nationalsozialismus</i>	27
<i>IV. Die Situation nach dem Krieg und die Entstehung des Ersten Wohnungsbaugesetzes</i>	31
<i>V. Die Wohnungsbaugesetze in den 1950er Jahren</i>	35
1. Das Erste Wohnungsbaugesetz 1950	36
a. Die Wohnungsbauförderung	36
b. Sozialer Wohnungsbau im engeren Sinne	38
c. Fazit zum Ersten Wohnungsbaugesetz	39
2. Novellierung des Ersten Wohnungsbaugesetzes 1953	41
3. Das Zweite Wohnungsbaugesetz 1956	41
<i>VI. 1960er Jahre – Abbau der Wohnungszwangswirtschaft</i>	43
<i>VII. 1970er Jahre – Wohnungsbaupolitische Gesetze der sozialliberalen Koalition</i>	45
<i>VIII. 1980er Jahre – Abbau der Förderungen</i>	49
Exkurs: Wohnungspolitik in der DDR	52
<i>IX. 1990er Jahre</i>	55
<i>X. Veränderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts</i>	58

<i>XI. Neuere und neueste Interventionen</i>	62
1. Ausgewählte regionale Maßnahmen	62
a. Wohnraumförderung in München	62
b. Konzeptvergabe in Hamburg	63
c. Berliner Mietenbündnis und Milieuschutz	64
Exkurs: Sozialer Mietwohnungsbau in Berlin	67
2. Das Mietrechtsänderungsgesetz 2013	69
3. Neueste Entwicklungen	70
<i>XII. Resümee Kapitel 1</i>	74
Kapitel 2: Das wohnungspolitische Leistungsprofil der Staatstätigkeit	77
<i>I. Leistungsansprüche auf Wohnraum – Gibt es eine Handlungspflicht?</i>	77
1. Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes	78
2. Leistungsansprüche aus Abwehrrechten	80
3. Die einzelnen Grundrechte	82
a. Art. 13 GG	82
b. Art. 6 GG	83
c. Art. 14 GG	83
d. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG	84
e. Art. 1 Abs. 1 GG	84
Exkurs: Die Absicherung des Existenzminimums	85
(i) Entwicklung in der Rechtsprechung	86
(ii) Einfachgesetzliche Absicherung nach dem SGB II und XII	88
4. Programmatische Wohnraumgrundrechte in den Landesverfassungen	90
<i>II. Wirtschaftspolitischer Gestaltungsspielraum</i>	92
1. Interventionsgeschichte: Vom liberalen zum sozialen Rechtsstaat	92
2. Wirtschaftspolitische Neutralität des Grundgesetzes	94
a. Ein Bekenntnis zum Sozialstaat	97
b. Die objektive Werteordnung	99
<i>III. Sozialstaatliche Verpflichtung und Eigentumsschutz</i>	100
1. Verfassungsmäßigkeit des Vergleichsmietensystems	101
2. Die Eigentums- und Besitzgarantie in Art. 14 Abs. 1 GG	107
<i>IV. Resümee Kapitel 2</i>	109

Kapitel 3: Die Wirkungsweise staatlicher Interventionsmaßnahmen	111
<i>I. Der Mietwohnungsmarkt – Funktionsweise und Besonderheiten . . .</i>	111
1. Wirtschaftliche Relevanz	112
2. Einfluss der vorgelagerten Märkte und der relevanten Marktzusammenhänge	113
3. Das Gut Wohnraum	115
4. Funktionsweise von Angebot und Nachfrage	116
a. Unelastische und verzögerte Angebotskurve	117
b. Unflexible und verzögerte Nachfrage	118
<i>II. Marktversagen</i>	119
<i>III. (Theoretische) Wirkungsweise und (praktische) Probleme einzelner Interventionsmaßnahmen</i>	120
1. Kategorisierung (Systematik)	121
a. Unterschiedliche Arten des Marktversagens	121
b. Objekt- und subjektbezogene Förderungen	122
2. Wirkungsweise einzelner Interventionsmaßnahmen	123
a. Wirkungsweise des sozialen Wohnungsbaus im engeren Sinne . . .	123
b. Wirkungsweise der Subjektförderung am Beispiel des Wohngeldes	125
c. Das soziale Mietrecht – Eingriffe in den Preismechanismus . . .	126
d. Fehlallokationen und Wohlfahrtsverlust	129
<i>IV. Resümee Kapitel 3</i>	131
 Fazit	 133
<i>I. Kritik und Beispiele</i>	133
<i>II. Herausforderungen</i>	136
<i>III. Lösungen</i>	137
 Literaturverzeichnis	 139
Sachregister	149

Einleitung

I. Einführung in die Thematik

Der Markt besiegt meistens das Recht.¹

Schon Anfang des 20. Jahrhunderts verabschiedete der Deutsche Reichstag Gesetze wie das Reichsmietengesetz, das Mieterschutzgesetz oder das Wohnungsmangelgesetz, angetrieben von der Sorge, für die Bevölkerung könnte kein ausreichender Wohnraum zur Verfügung stehen. Auch heute motiviert dieser Gedanke die Parlamentarier zu lebhaften Debatten und zahlreichen Interventionsvorschlägen.

Die vorliegende Untersuchung staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt findet ihren Ursprung in der seit dem letzten Jahrzehnt sehr intensiv geführten Diskussion über die Wahrnehmung stark steigender Mieten.

Schlagworte, wie Wohnungsmangel und Gentrifizierung, füllen seitdem Zeitungen und Polittalkshows, rufen Bürgerinitiativen hervor und verdeutlichen die gesellschaftliche Brisanz dieses Themas. Laufend werden weiter steigende Bevölkerungszahlen für „Metropolregionen“ prognostiziert. Parallel steigen die Mietpreise vor allem und unstreitig in den Städten und die sowohl relative als auch absolute Belastung der einzelnen, vor allem einkommensschwächeren Haushalte wächst an. Im Jahr 2017 empfanden durchschnittlich 16,5 % der Mieterhaushalte ihre Wohnkosten als eine große Belastung.² Auf regionalen Wohnungsmärkten in Ballungszentren fehlen Mietwohnungen, während in anderen, vornehmlich ländlichen Gebieten leerstehende Gebäude abgerissen werden müssen.³ Diese Entwicklungen stellen Gesellschaft und Politik vor neue und bekann-

¹ So schon *Rainer Schröder* im Rahmen der Vortragsreihe veranstaltet vom Rheinischen Verein für Rechtsgeschichte e. V., *Warum der Markt meistens das Recht besiegt, Historische Beispiele aus Wirtschaft und Arbeit* (2004).

² Statistisches Jahrbuch 2019, S. 168 mit Verweis auf die Studie „LEBEN IN EUROPA“ (EU-SILC).

³ Die höchste Leerstandsquote verzeichnen Sachsen und Sachsenanhalt mit 13,5 und 14,8 % des Wohnungsbestandes. Die niedrigsten Quoten gibt es in Bremen (5,0 %) und Hamburg (5,0 %) gefolgt von Schleswig-Holstein (5,4 %), Hessen (6,75 %), Bayern (7,3 %) und Berlin (7,5 %) – vgl. Statistisches Bundesamt, Fachserie 5, Heft 1 (2010), S. 32 f. Laut *Braun/Baba*

te Herausforderungen.⁴ Interventionsmaßnahmen, wie die so genannte Mietpreisbremse, lassen sich daher in den historischen Kontext der traditionellen Mietwohnungsmarktpolitik einordnen.

Hinzu kommt, dass die Mietwohnungspolitik einen immensen sozialen Sprengstoff⁵ birgt, da theoretisch jeder Bürger als potentieller Mieter oder Vermieter hiervon betroffen ist oder sein kann. Ein Dach über dem Kopf zu haben gehört zu den essentiellen Bedürfnissen des Menschen. Die eigenen vier Wände und die dadurch gewährleistete Privatsphäre haben in unserer Gesellschaft einen sehr hohen Stellenwert.⁶ „Die Wohnung ist für jedermann Mittelpunkt seiner privaten Existenz. Der Einzelne ist auf ihren Gebrauch zur Befriedigung elementarer Lebensbedürfnisse sowie zur Freiheitssicherung und Entfaltung seiner Persönlichkeit angewiesen.“⁷ Wohnen stammt von dem altdeutschen Wort „wonên“ ab. Der etymologische Ursprung ist auf „zufrieden sein“, „lieben, schätzen“ zurückzuführen.⁸ So überrascht es nicht, dass der Sachverständigenrat im Auftrag der Bundesregierung Wohnen als das „wichtigste Konsumgut“ privater Haushalte deklariert: Da „das Bruttoimmobilienvermögen mehr als die Hälfte des gesamten Bruttovermögens der privaten Haushalte aus[macht, sind] [...] Immobilien [...] somit neben der Gesetzlichen Rentenversicherung der wichtigste Bestandteil der Altersvorsorge privater Haushalte in Deutschland. Darüber hinaus entfällt fast die Hälfte des inländischen Kreditvolumens der Banken auf Kredite für den Wohnungsbau, wobei Immobilien die wichtigste Besicherung für Bankkredite darstellen.“⁹

gab es in Deutschland Ende 2014 rund 1,56 Mio. leerstehende Wohnungen; *Braun, Reiner/Baba, Ludger*, Wohnungsmarktprognose 2016–20, Regionalisierte Prognose inkl. Flüchtlinge, empirica paper Nr. 231 (2016), S. 4.

⁴ Hierzu weiterführend mit einem Ausblick auf die Entwicklung zur bipolaren Stadt. Zwischen Wohnungsnot und Wohnungsleerstand: *Opaschowski, Horst*, Deutschland 2030 (2013), S. 421 ff. sowie *Henger, Ralph/Schier, Michael/Voigtländer, Michael*, Wohnungsleerstand (2014) die darauf verweisen, dass der Mietpreisanstieg lediglich etwa 15 Millionen in Deutschland betreffe, während die Situation in vielen anderen Regionen des Landes von Bevölkerungsschrumpfung gezeichnet sei.

⁵ *Lutz, Hans-Joachim*, Der Mieterschutz der Nachkriegszeit, 1998, S. 19.

⁶ Im Ergebnis auch und mit Darstellungen zu der Entwicklung der Wohnung hin zu einem exklusiven Ort der Kleinfamilie als Pendant zu einer Gegenwelt zur anonymen, strukturierten und fremdbestimmten Arbeitswelt, *Hart, Annette/Scheller, Gitta*, Das Wohnerlebnis in Deutschland (2012), S. 75 ff., sowie Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik, BT-Drs. 13/159, S. 1.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 26.5.1993 – 1 BvR 208/93, NJW 1993, S. 2035.

⁸ Etymologisch lässt sich wohnen auf ‘zufrieden sein’ als begrifflichen Ausgangspunkt zurückführen. Die Ausgangsbedeutung von wohnen ist etwa ‘lieben, schätzen’, dazu *Kluge, Friedrich*, Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache (2011), S. 994.

⁹ Jahresgutachten 2013/2014 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirt-

Seit Jahrzehnten ist der Mietwohnungsmarkt ein hochreglementierter Wirtschaftssektor.¹⁰ Im letzten sowie in diesem Jahrhundert bediente sich der Staat unterschiedlicher Mittel, um auf Zustände und Veränderungen auf dem Mietwohnungsmarkt zu reagieren. Dabei haben sich die wohnungspolitischen Zielsetzungen seit dem Beginn des letzten Jahrhunderts häufig gewandelt. Auch wenn die Problemstellungen regelmäßig in anderem Gewand und anderem geschichtlichen, politischen und wirtschaftlichem Kontext auftauchen¹¹ – Wohnungspolitik bleibt und ist ein gesellschaftliches und politisches relevantes Thema.

Politiker schnüren umfangreiche Pakete, die eine Vielzahl von Maßnahmen vorsehen und weisen diese als ganzheitlich aus.¹² Aber können die ausgerufenen allokativen politischen Ziele überhaupt erreicht werden? Oder ist es vielmehr so, dass solche Regulierungen – wenn überhaupt – zufällig wirken? Wann ist eine Maßnahme erfolgreich und wie kann man dies überprüfen? Ein Problem bei der empirischen Kontrolle ist die Multikausalität.¹³ Folgewirkungen wirtschaftspolitischer Maßnahmen sind grundsätzlich schwer bis gar nicht absehbar.¹⁴

schaftlichen Entwicklung, BT-Drs. 18/94, S. 442; In diesem Rahmen hebt der Sachverständigenrat die weitergehende volkswirtschaftliche Bedeutung der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft hervor.

¹⁰ *Busz, Eick*, Die Äquivalenz im freifinanzierten Wohnraummietrecht (2002), S. 45.

¹¹ So könnte eine Beschreibung der wohnungspolitischen Situation von *Mairose/Orgaß* Anfang der 1970er Jahre auch den heutigen Zustand beschreiben: „Keine Preisbewegung löst so starke Reaktionen in der Öffentlichkeit aus wie offenbar der Anstieg der Mieten. Auf keinem Markt gibt es ähnlich erbitterten Streit zwischen Anbietern und Nachfragern. Viele Mieter fühlen sich ausgenutzt oder gar ausgebeutet. Dies vor allem in den Ballungsgebieten, wo die Benutzungsentgelte für Wohnraum zum Teil sprunghaft ansteigen.“ – so *Mairose, Ralf/Orgaß, Gerhard*, Wohnungs- und Bodenpolitik in der Bundesrepublik Deutschland Kostenmiete – Städtebaurecht – Wohnungseigentum durch Mietkauf (1973), S. 5.

¹² Weiterführend zum Politikprozess und den Entscheidungsabläufen: *Güntner, Simon*, Soziale Stadtpolitik (2007), S. 26 f. mit weiteren Literaturhinweisen.

¹³ Siehe dazu *Lutz, Hans-Joachim*, Der Mieterschutz der Nachkriegszeit (1998), der untersucht ob der Einfluss des Mieterschutzes auf den Wohnungsbau empirisch nachweisbar ist.

¹⁴ Siehe dazu beispielhaft das Norwegische Gesetz für Haushaltsangestellte von 1948: „Das Gesetz begrenzte den Arbeitstag auf zehn Stunden, setzte einen Mindestlohn für Überstunden fest, gewährte einen freien Nachmittag in der Woche und einen freien Sonntag in 14 Tagen. Das Gesetz war unabdingbar und enthielt eine Strafbestimmung. Eine amtliche Überwachung war jedoch nicht vorgesehen. Das Gesetz erwies sich zunächst als weitgehend unwirksam. [...] Politische Rhetorik scheint hier wichtiger gewesen zu sein als die realen Folgen der Gesetzgebung. Das Gesetz konnte die widersprüchlichen Standpunkte [der Parteien] vereinigen, indem es sich als Reformgesetz gab, das doch nichts verändern würde. Es erfüllte insofern eine [ausschließlich] symbolische Funktion, als hier die politischen Akteure ihre jeweiligen Wertvorstellungen zum Ausdruck bringen konnten.“ – siehe *Röhl, Klaus*, Rechtssoziologie – die Zukunftsdisziplin der Jurisprudenz, S. 271; zitiert nach <http://www.ruhr-uni-bochum.de/rsozinfo/pdf/Roehl-RS-Kap6.pdf> (Stand: 23.7.2016).

Ist der Staat überhaupt für den Mietwohnungsmarkt verantwortlich oder wieso sollte er das sein? Welche tatsächlichen und rechtlichen Handlungsmöglichkeiten hat er? Welche Maßnahmen hat der Staat in den letzten hundert Jahren ergriffen? Welche Eingriffe sollten sich keinesfalls wiederholen und welche könnten den aktuellen Herausforderungen gerecht werden?

Die verschiedenen Grundlagen sowie Rahmenbedingungen und Grundmechanismen des Marktes im Zusammenhang mit wohnungspolitischen Instrumenten sollen nachfolgend aus einer juristischen Perspektive dargestellt und aufgearbeitet werden. Vielleicht kann die Arbeit sogar einen Beitrag dazu leisten, in konkreten Situationen, nachhaltige wirtschaftspolitische Handlungsempfehlungen zu entwickeln. Sie soll dazu anregen, über alternative Konzepte zu den bislang erprobten nachzudenken und im besten Fall als Entscheidungshilfe für die Gesetzgebung zur Steuerung des Mietwohnungsmarktes dienen.

II. Problemdarstellung und Relevanz

Das Thema „Wohnen“ ist für die Menschen von großer Bedeutung und gesellschaftspolitisch brisant. 50 % der Deutschen leben in Regionen mit ansteigendem Bevölkerungswachstum.¹⁵ In den elf größten deutschen Städten leben ca. 15 % der Bevölkerung¹⁶ und in fast allen dieser Städte herrscht bereits regionaler Wohnungsmangel oder wird für die nahe Zukunft prognostiziert.¹⁷ Trotzdem hat die Neubautätigkeit seit den 1980er Jahren (auch in diesen Gebieten) zunächst stetig abgenommen und auch zuletzt nur unzureichend zugenommen.¹⁸ Durchschnittlich steht eine Bautätigkeit von weniger als 200.000 Wohnungen pro Jahr einem ermittelten Bedarf von jährlich 400.000 Wohnungen gegenüber.¹⁹ Im Jahr 2014 gab es in Deutschland ca. 18,8 Mio. Mieterhaushalte²⁰. Weitere 16,5 Mio. sog. „Eigentümerwohnungen“ stehen deutschlandweit ca. 40 Mio. nachfragenden Haushalten gegenüber. Mit zuletzt 45,5 %²¹ liegt die Eigentumsquote – also dem Anteil des

¹⁵ Strategien für bezahlbares Wohnen in der Stadt, Welchen Beitrag kann der Neubau angesichts neuer Wohnungsknappheit leisten?, Studie von Regio Kontext, S. 4; http://web.gdw.de/uploads/pdf/Studie_RegioKontext.pdf (zuletzt aufgerufen am 4.12.2020).

¹⁶ Statistisches Jahrbuch 2019, S. 30.

¹⁷ Günther, Matthias/Hübl, Lothar, Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025 (2009), S. 9.

¹⁸ Statistisches Jahrbuch 2019, S. 416 und 587.

¹⁹ Günther, Matthias/Hübl, Lothar, Wohnungsmangel in Deutschland? Regionalisierter Wohnungsbedarf bis zum Jahr 2025 (2009), S. 9, sowie zur Bautätigkeit Statistisches Jahrbuch 2019, S. 589.

²⁰ Statistisches Jahrbuch 2019, S. 166.

²¹ Ebenda.

selbstgenutzten Wohneigentums – in Deutschland deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.²² In einigen Bundesländern ist sie noch deutlich niedriger. Insbesondere in den Stadtstaaten wie Berlin, Hamburg und Bremen ist die Eigentumsquote mit 16 %, 24 % und 39 % traditionell stark unterdurchschnittlich.²³

In vielen Regionen ist das Wohnungsangebot auf dem Mietwohnungsmarkt nicht deckungsgleich mit der Nachfrage. Angebot und Nachfrage entwickeln sich immer weiter auseinander. Hinzu kommen strukturelle Probleme gefördert durch die gesellschaftliche Entwicklung und den soziokulturelle Wandlungsprozess hin zu immer mehr Ein-Personen-Haushalten als Folge der so genannten Versingelung der Gesellschaft.²⁴ Immer mehr kleine Haushalte fragen mehr Wohnfläche nach.²⁵ Während im Jahr 1991 noch gut 35 Mio. Haushalte in Deutschland Wohnraum nachfragten, waren es im Jahr 2011 schon über 40 Mio. Haushalte mit seitdem jährlich steigender Tendenz.²⁶ Von allen Haushalten entfielen Anfang der 1990er Jahre 33,6 % auf Einpersonenhaushalte. Im Jahr 2011 waren es schon knapp über 40 %²⁷ und im Jahr 2018 ungefähr 42 %.²⁸ Für das Jahr 2030 prognostiziert das Statistische Bundesamt im Rahmen der Haushalts-

²² Die Wohnungseigentumsquote in fast allen anderen europäischen Ländern ist höher: 95,6 % in Rumänien, 83,5 % in Polen, 77,7 % in Spanien, 72,3 % in Belgien, 64,6 im Vereinigten Königreich, 64,3 % in Frankreich, 57,3 % in Österreich, vgl. Wohnungseigentumsquoten in ausgewählten europäischen Ländern im Jahr 2013: <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/155734/umfrage/wohneigentumsquoten-in-europa/> (zuletzt aufgerufen am 4.12.2020), oder auch Ergebnisse des Zensus 2011. – Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime). Ohne Ferien- und Freizeitwohnungen, Diplomatenwohnungen/Wohnungen ausländischer Streitkräfte sowie gewerblich genutzte Wohnungen. – Eigentümerquote 2011 in %, Statistisches Jahrbuch 2014, S. 149.

²³ Vgl. Ergebnisse des Zensus 2011: Wohnungen in Wohngebäuden (ohne Wohnheime). Ohne Ferien- und Freizeitwohnungen, Diplomatenwohnungen/Wohnungen ausländischer Streitkräfte sowie gewerblich genutzte Wohnungen, Statistisches Jahrbuch 2014, S. 149.

²⁴ Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Lebenslagen/Materialband zum Median der gewichteten Haushaltsnettoeinkommen, Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, 2001, S. 49.

²⁵ Ein Ausblick hierzu auf das Jahr 2030 findet sich bei: *Opaschowski, Horst*, Deutschland 2030 (2013), S. 445 ff.

²⁶ Die soziale Situation in Deutschland, Bevölkerung und Haushalte, 1970 bis 2030 in absoluten Zahlen, http://www.bpb.de/wissen/GLSOS3,0,0,Bev%C3%B6lkerung_und_Haushalte.html%22 (Stand: 1.9.2014).

²⁷ Tabelle 2.6.1 Privathaushalte nach Zahl der Personen, Ländern und Gemeindegrößenklassen, Statistisches Jahrbuch 2012, S. 5.; Dieser Trend ist in allen Bundesländern außer dem Saarland und Sachsen-Anhalt zu verzeichnen. Wobei aber auch Unterschiede zwischen den anderen Bundesländern bestehen. Besonders bemerkenswert sind die Zahlen aus Berlin und Hamburg und Bremen: In Berlin lebten 2011 mehr als die Hälfte der Menschen (54,2 %) in Einpersonenhaushalten, in Hamburg waren es 51,5 % Singlehaushalten und in Bremen 50,3 %.

²⁸ Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2019, S. 59.

vorausberechnung, dass in den Stadtstaaten in mehr als der Hälfte der Haushalte nur noch je eine Person leben wird.²⁹ Entsprechend ist die durchschnittliche Wohnfläche sowohl pro Kopf als auch je Haushalt seit den 1960er Jahren stetig gewachsen.³⁰

Hinzu kommen steigende Mieten. Besonders auffällige Steigerungen sind in bestimmten Regionen, wie den Städten Berlin, Hamburg und München zu verzeichnen. Im Jahr 2017 haben über 25 % der Haushalte, 35 % oder mehr des Haushaltsnettoeinkommens für die Wohnraummiete aufgewendet.³¹ Dabei liegt die Quote bei Haushalten mit einem Nettoeinkommen unter EUR 1.300,00 regelmäßig noch höher.³²

Darüber hinaus hat sich der bereits im Jahr 2015 prognostizierte weiterwachsende Wohnungsbedarf in den Ballungszentren noch einmal deutlich verschärft. Ging die Bundesregierung im Mai des Jahres 2015 noch von einem jährlichen Neubaubedarf von 270.000 Wohnungen aus, ermittelte das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit im Jahr 2016 bereits einen jährlichen Bedarf von 350.000 neuen Wohnungen.³³ Diese (wenn auch häufig regionalen) Entwicklungen führten wieder zu einer breiten gesellschaftlichen Diskussion und spornten die Politik zu teils aktionistischem Handeln an. So, dass die Bundesregierung die Wohnungsfrage als relevante soziale Frage anerkannte und sich zuletzt im September 2019 das Ziel setzte, in der laufenden Legislaturperiode den Bau von 1,5 Millionen neuen Wohnungen zu ermöglichen.³⁴

Das Bedürfnis der Bürger nach angemessenem Wohnraum und die Forderung an die Politik, diesen zu gewährleisten, sind dabei nicht neu. Schon im letzten Jahrhundert sahen sich Staat und Bevölkerung verschiedenen problematischen Situationen ausgesetzt. Insbesondere die beiden Weltkriege beeinflussten und strapazierten den Wohnungsmarkt wesentlich. Mit unterschiedlichen Interventionen und Regelungen versuchte die Politik den Mietwohnungsmarkt zu lenken. Dies tut sie bis heute. Betrachtet man die Bandbreite und Variation der eingesetz-

²⁹ Statistisches Bundesamt: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Entwicklung der Privathaushalte bis 2030 – Ergebnisse der Haushaltsvorausberechnung, Wiesbaden, 2011, S. 14.

³⁰ *Opaschowski, Horst*, Deutschland 2030 (2013), S. 445, sowie für die Jahre 2010 bis 2017: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2019, S. 587.

³¹ *Ebenda*, S. 167.

³² Statistisches Bundesamt, Fachserie 15, Heft 5, S. 40, 1.3.

³³ *Psotta, Michael*, Wohnungsmangel – Baugrube sozialer Wohnungsbau, faz.net v. 6.2. 2016, abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wohnen/wohnungsmangel-baugru-be-sozialer-wohnungsbau-14051661.html> (zuletzt aufgerufen am 4.12.2020).

³⁴ Ergebnisse des Wohngipfels am 21.9.2018 im Bundeskanzleramt, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1531576/48f6a1733e6c500c937694343aaaeb2b/2018-09-21-eckpunkte-wohngipfel-data.pdf?download=1> (zuletzt aufgerufen am 24.10.2020).

ten Interventionsmaßnahmen kann man seit Beginn des 20. Jahrhunderts von einer Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt sprechen.

III. Forschungsstand

Eine Vielzahl von Wissenschaften befasst sich interdisziplinär mit dem Thema der staatlichen Interventionen in den Mietwohnungsmarkt. Die vorliegende Arbeit ist in erster Linie im Bereich der Schnittstelle der Rechtsgeschichte und des Wirtschaftsrechts zur Wirtschafts- und Sozialpolitik zu verorten. Für eine umfassende Darstellung der Grundlagen sind zudem Elemente des Verfassungsrechts und des Privatrechts relevant und Facetten der Urbanistik, Stadtplanung sowie der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften zu berücksichtigen.

Die wohnungs- und immobilienwirtschaftliche Forschung scheint sowohl bei den Rechtswissenschaften als auch bei den Wirtschaftswissenschaften eine untergeordnete Rolle zu spielen.³⁵ Die einschlägige rechtswissenschaftliche Literatur, die sich mit den wirtschaftspolitischen Folgen staatlicher Eingriffe beschäftigt, befasst sich regelmäßig nicht schwerpunktmäßig mit staatlichen Regulierungen des Mietwohnungsmarktes. Vielmehr werden in Grundzügen mit dem Mietwohnungsmarkt vergleichbare Themen- und Problemkomplexe behandelt. Eine Verknüpfung – insbesondere der (volks-) wirtschaftlichen mit den rechtswissenschaftlichen Parametern – erfolgt zumeist nicht durch die juristische, sondern durch die wirtschaftswissenschaftliche Literatur.

Eine Ausnahme stellt die Arbeit von *Hofacker*³⁶ dar, der die Preisvorschriften im Wohnraummietrecht sowohl juristisch als auch eingehend mikro- sowie makroökonomisch betrachtet. Ferner gibt es mehrere Werke mit stadtsoziologischem Ausgangspunkt, insbesondere von *Häußermann/Siebel*³⁷. Sie schreiben über die Entstehung der Wohnungsfrage vor allem im Hinblick auf die physischen und sozialen Komponenten des Wohnens und beziehen sich ferner auf die Entstehung und Entwicklung von Wohnkultur. Ebenfalls finden sich dort ausführliche Aufarbeitungen zu den Ursprüngen der Wohnungsfrage zu Beginn des 20. Jahrhunderts und die weiteren Entwicklungen bis in die 1990er Jahre. Bei *Häring*³⁸ findet sich schließlich eine detaillierte und umfassende Literaturzusammenstellung

³⁵ So schon *Oettle, Karl*, Wohnungswirtschaft – in den deutschen Wirtschafts- und Sozialwissenschaften vernachlässigt (2001), S. 2–22 und danach *Sotelo, Roman*, Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik (2001), S. 2.

³⁶ *Hofacker, Thomas M.*, Preisvorschriften für sogenannten preisfreien Wohnraum (2000).

³⁷ *Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter*, Soziologie des Wohnens (1996).

³⁸ *Häring, Dieter*, Zur Geschichte und Wirkung staatlicher Interventionen im Wohnungssektor (1974).

zur staatlichen und sozialen Wohnungspolitik unter Berücksichtigung geschichtlicher Kontinuität einzelner Problemstellungen.

Rechtsgeschichtlich finden sich teilweise sehr detaillierte Aufarbeitungen mit dem Schwerpunkt auf einzelne Interventionen oder Zeitabschnitte bei den folgenden Autoren:

Ein Überblick über das Mietrecht im 19. Jahrhundert gibt *Quaisser*³⁹, die die mietrechtliche Konzeption im Allgemeinen für die Preußischen Staaten von 1794 und dem gemeinen Recht vergleicht. Ein umfassender historischer Überblick über die Geschichte des Wohnens vom Mittelalter bis ins 21. Jahrhundert mit weniger rechtlichem Schwerpunkt findet sich bei *Fuhrmann/Meteling/Rajky/Weipert*⁴⁰. Und ein umfassender Überblick über die rechtshistorische Entwicklung der wohnraummietrechtlichen Vorschriften im BGB findet sich bei *Oestman*⁴¹. Ebenso mit rechtswissenschaftlichem Fokus widmet sich *Wolter*⁴² dem mietrechtlichen Bestandsschutz, indem er die historische Entwicklung über mehr als ein Jahrhundert bis zum Wohnraumkündigungsschutzrecht Anfang der 1980er Jahre analysiert. *Kerner*⁴³ fokussiert sich auf die Regelungen der Wohnungszwangswirtschaft und unterzieht diese einer differenzierten Betrachtung. Bei *Lutz*⁴⁴, der seinen Schwerpunkt auf die Entwicklungen im sozialen Mietrecht und die Einschränkungen der Privatautonomie legt, finden sich nicht nur vertiefende Ausführungen dazu, sondern auch darüber hinausgehend weiterführende Statistiken unter Bezugnahme auf ein umfangreiches Zahlenmaterial.

Bei *Führer*⁴⁵ findet sich ein Gesamtbild der zwangswirtschaftlichen Eingriffe in das Wohnungswesen zwischen den Jahren 1914 und 1960 sowie eine umfassende Darstellung und Analyse der Entwicklung der Geschichte der deutschen Wohnungszwangswirtschaft einschließlich politischer sowie rechts- und sozialhistorisch Facetten und tatsächliche rechtliche Entwicklungen und deren praktische Umsetzung. Vertiefende Ausführungen zum Mietpreisrecht in der Mitte des 20. Jahrhunderts finden sich des Weiteren bei *Hügemann*⁴⁶.

Grundsätzliche und umfassende historische und geltend rechtliche Ausführungen zu Regelungen über die Miethöhe und Regulierungen des Mietwohnungs-

³⁹ *Quaisser, Friederike*, Mietrecht im 19. Jahrhundert (2005).

⁴⁰ *Fuhrmann, Bernd/Meteling, Wencke/Rajky, Barbara/Weipert, Matthias*, Geschichte des Wohnens – vom Mittelalter bis heute (2008).

⁴¹ *Oestmann, Peter*, in: Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Historisch-kritischer Kommentar zum BGB, Band III: Schuldrecht. Besonderer Teil. 1. Teilband, § 535–580a (2013).

⁴² *Wolter, Udo*, Mietrechtlicher Bestandsschutz (1984).

⁴³ *Kerner, Frank*, Wohnraumzwangswirtschaft in Deutschland (1996).

⁴⁴ *Lutz, Hans-Joachim*, Der Mieterschutz der Nachkriegszeit (1998).

⁴⁵ *Führer, Karl Christian*, Mieter, Hausbesitzer, Staat und Wohnungsmarkt (1995).

⁴⁶ *Hügemann, Ewald*, Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974 (1998).

marktes mit vielen weiteren Nennungen finden sich schließlich bei *Emmerich/Sonnenschein*⁴⁷.

Mit *Buck*⁴⁸ sei ferner einer der Autoren genannt, der sich mit der Wohnungspolitik in der DDR auseinandersetzt. Es handelt sich um eine sehr ausführliche Darstellung und kritische Beleuchtung der DDR-Wohnungspolitik mit vielen Fakten zu Bestand und Entwicklungen auf dem Bau- und Mietwohnungsmarkt. Eine rechtsvergleichende Untersuchung des Wohnraummietrechts in der Bundesrepublik und der DDR findet sich bei *Heinisch*⁴⁹.

Eine Darstellung der wirtschaftswissenschaftlichen Dimension der Wohnungswirtschaft findet sich wiederum bei *Kofner*⁵⁰ mit vielen weiteren Nennungen und Vertiefungshinweisen. Ebenfalls sind als immobilienwirtschaftliche Literatur *Schulte/Bone-Winkel/Schäfers*⁵¹, *Kühne-Büning/Heuer*⁵² oder *Jenkis*⁵³ zu nennen.

*Eucker-Herresthal*⁵⁴ untersucht einzelne staatliche Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt in den 1980er Jahren und unterbreitet nach deren Erfolgsanalyse verschiedene Reformvorschläge. *Füllenkemper*⁵⁵ liefert einen Rahmen um wohnungspolitisches Handeln hinsichtlich der Wirkung und Zielkonformität zu analysieren und zu bewerten. Mit Ansprüchen und Auswirkungen wohnungspolitischen Handelns setzt sich auch *Eekhoff*⁵⁶ auseinander. *Kirchner*⁵⁷ wiederum vergleicht die Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte in verschiedenen europäischen Ländern Anfang des 21. Jahrhunderts.

⁴⁷ *Emmerich, Volker/Sonnenschein, Jürgen*, in: *Miete: Handkommentar*, §§ 535 bis 580a BGB, sowie *Emmerich, Volker*, in: *J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch: Staudinger BGB – Buch 2: Recht der Schuldverhältnisse §§ 535–555f (Mietrecht 1)* (2014).

⁴⁸ *Buck, Hannsjörg*, *Mit hohem Anspruch gescheitert – Die Wohnungspolitik der DDR* (2004).

⁴⁹ *Heinisch, Jan*, *Wohnraummiete im politischen System von BRD und DDR* (2004).

⁵⁰ *Kofner, Stefan*, *Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft* (2004).

⁵¹ *Schulte, Karl-Werner/Bone-Winkel/Stephan/Schäfers, Wolfgang*, *Immobilienökonomie I* (2016).

⁵² *Kühne-Büning, Lidwina/Heuer, Jürgen*, *Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft* (1994).

⁵³ *Jenkis, Helmut*, *Kompendium der Wohnungswirtschaft* (1991) und *ders.*, *Die Wohnungspolitik auf dem Prüfstand?* (1996).

⁵⁴ *Eucker-Herresthal, Waltraud*, *Staatliche Eingriffe in den Mietwohnungsmarkt – Erfolgskontrolle und Reformvorschläge* (1985).

⁵⁵ *Füllenkemper, Horst*, *Wirkungsanalyse der Wohnungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland* (1982).

⁵⁶ *Eekhoff, Johann*, *Wohnungspolitik* (2002).

⁵⁷ *Kirchner, Joachim*, *Wohnungsversorgung für unterstützungsbedürftige Haushalte – Deutsche Wohnungspolitik im europäischen Vergleich* (2006).

Eine vertiefte Ausarbeitung zum Wirtschaftsrecht und den rechtlichen Grundlagen für staatliche Regulierungen unabhängig vom Mietwohnungsmarkt findet sich schließlich bei *Möschel*⁵⁸. Weiterführend zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen des Steuerungsstaats und zur Daseinsvorsorge ist ferner die Habilitationsschrift von *Storr*⁵⁹.

Ein Überblick über verschiedene Studien und Prognosen zu den Faktoren wie Bevölkerungsentwicklung u. a., die den Wohn- und Immobilienmarkt beeinflussen findet sich zudem bei *Michels/Mester/Beermann*⁶⁰, die die Forschungsvorhaben in den 2000er Jahren zusammenfassen und deren Probleme herausarbeiten.

Weiterführend und gleichzeitig grundlegend für eine Bewertung ist die Entwicklung von volkswirtschaftlichen und sozialen Strukturen. Diesbezüglich soll auf die ausführliche Datensammlung und Auswertung des Statistischen Bundesamtes verwiesen werden. Zudem finden sich detaillierte Ausführungen über die Sozialstruktur und den sozialen Wandel in Deutschland bis zur Jahrtausendwende bei *Schäfers*⁶¹.

IV. Gang der Untersuchung

Die Arbeit befasst sich mit der rechtlichen Einordnung der staatlichen Interventionsmaßnahmen zur Unterstützung der Wohnungspolitik vor dem Hintergrund politischer, soziologischer und wirtschaftlicher Entwicklungen.

Das ursprüngliche Ziel dieses Projektes, eine Art „Weißbuch“ als Grundlage für politische Handlungsmaßnahmen zu entwerfen, musste aufgrund der Vielschichtigkeit und Mehrdimensionalität⁶² des Mietwohnungsmarktes im Laufe der Bearbeitung eingeschränkt werden. In diesem Rahmen ist es nicht möglich alle Aspekte abzudecken, die erforderlich sind, um geeignete Interventionen zu identifizieren.

Anhand eines Querschnitt durch die rechtshistorischen und rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen sowie Wirkungsweisen der Regulierungen auf dem Mietwohnungsmarkt, soll daher eine Grundlage geschaffen werden, um allgemeingültige Aussagen zu treffen. Denn die „relative Unkenntnis über die tat-

⁵⁸ *Möschel, Wernhard*, Regulierung und Deregulierung (2004).

⁵⁹ *Storr, Stefan*, Der Staat als Unternehmer (2001).

⁶⁰ *Michels, Winfried/Mester, Klaus-Hendrik/Beermann, Frank*, Wohnungsmarkt – Wohneigentum – Kostengünstiges Bauen (2006).

⁶¹ *Schäfers, Bernhard*, Sozialstruktur und sozialer Wandel in Deutschland (2002).

⁶² Dazu nur *Bettermann*, der versucht das Wohnungsrecht inhaltlich zu umreißen: *Bettermann, Karl August*, Das Wohnungsrecht als selbständiges Rechtsgebiet (1949), S. 10 ff. und 32 ff.

Sachregister

- Anschlussförderung 68 f.
Arbeiterwanderung 93
Arbeitslosigkeit 34, 88
- Baukosten 20, 23 f., 32 ff., 40, 68 f., 113 ff.
Bauland 37, 63 f., 114, 138
Bauwirtschaft 23, 34 113
Bodenpolitik 3, 15, 22, 53, 113 f., 138
- Daseinsvorsorge 14, 93 f.
- Erstes Wohnungsbaugesetz 31 ff., 36
Existenzminimum 85 ff., 90 ff., 109
- Fehlallokation 40, 72, 76, 120, 124, 129 f.
Fehlbelegung 51, 124
Föderalismusreform 61 f.
- Grundeigentum 22, 47, 83, 100 ff., 116, 138
Grundgesetz 79 f., 92 ff., 100 ff.
Grundrechte 78 ff., 82 ff.
- Hauszinssteuer 25
Hypothek/en 24, 29, 123
- Inflation 23 ff., 45
- Kapitalmarkt 34, 38, 114
Kleinsiedlungen 20, 29 f.
Kriegsnotrecht 17 f., 21, 26, 36
Kündigungsschutz 21, 28, 101, 106
Leistungsfähigkeit 82, 98
Lücke-Plan 43 ff.
- Marktgleichgewicht 33, 76, 120, 130
Mieteinigungsamt/-ämter 18 f., 28
Mieterhöhung 18, 44 ff., 58, 70, 102 ff., 105
Mieterschutz 16 ff., 28, 48, 126
- Mietpreisbremse 2, 71 ff., 106, 127
Mietzinshöhe 16, 18, 21, 28, 71 f. 127
Milieuschutz 65 f.
Modernisierungsmaßnahmen 50, 70
- Neubau 4, 17, 22 ff., 34 ff., 55, 113, 117
- Obdachlosigkeit 84 f., 90,
Objektförderung 56, 60, 122 ff.
- Preisbindung 16 f., 32, 36, 39, 70 f., 104,
106, 126 ff.
Privatautonomie 8, 18, 19, 21, 128 f.
Privatsphäre 77, 82, 115
- Reichsheimstätte 22
Richtsatzmiete 39 ff.
- Sozialer Wohnungsbau 34, 38 f., 50, 123 ff.
Sozialpolitik 14, 54, 60 f., 78, 121
Sozialstaatsprinzip 82 f., 93 ff., 100
Subjektförderung 56, 125 f.
- Vergleichsmiete 46 ff., 58 f., 101 ff., 108, 129
- Weimarer Reichsverfassung 20, 79 f.
Wirtschaftsordnung 94, 96
Wohngeld 44, 50, 60 f., 74, 125 f.
Wohnraumbewirtschaftung 17, 19, 30
Wohnungsbau (siehe Neubau)
Wohnungsbaufinanzierung 22 ff., 33, 134,
138
Wohnungsbauförderung 22, 28, 61
Wohnungseigentum 53, 59, 112
Wohnungsmangel 20 ff., 27 ff., 56, 68, 104
Wohnungsnot 15 f., 31 f., 74
Wohnungszwangswirtschaft (siehe
Zwangswirtschaft)

Zuschüsse 23, 38

Zwangswirtschaft, auch Wohnungszwangswirtschaft 21, 32, 43

Zweckentfremdungsverbot 30, 46, 66 f.,

Zweites Wohnungsbaugesetz 41 ff.