

LISA DUDECK

Die soziale Frage unserer Zeit

Studien zum Privatrecht

133

Mohr Siebeck

Studien zum Privatrecht

Band 133



Lisa Dudeck

Die soziale Frage unserer Zeit

Zwecke gesetzlicher Mietpreisregulation

Mohr Siebeck

Lisa Dudeck, geboren 1996; Studium der Rechtswissenschaft an der Universität Münster; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Öffentliches Recht und Politik der Universität Münster; Rechtsreferendariat am Kammergericht Berlin; 2024 Promotion.

Gedruckt mit Unterstützung der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung, Hamburg
Zugleich Dissertation Uni. Münster (Westf.), Rechtswissenschaftliche Fakultät.

ISBN 978-3-16-163782-7 / eISBN 978-3-16-163783-4
DOI 10.1628/978-3-16-163783-4

ISSN 1867-4275 / eISSN 2568-728X (Studien zum Privatrecht)

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

© 2025 Mohr Siebeck Tübingen.

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 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

Meinen Eltern und meinem Bruder

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2023/24 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation angenommen und befindet sich im Wesentlichen auf dem Stand von Juni 2023. Später erschienene Rechtsprechung und Literatur konnte vereinzelt bis April 2024 berücksichtigt werden.

Mein größter Dank gilt zunächst Prof. Dr. *Fabian Wittreck*, an dessen Institut ich ab 2018 zunächst als studentische und später als wissenschaftliche Mitarbeiterin tätig war. Als Betreuer hat Fabian Wittreck die Entstehung dieser Arbeit mit größtem Wohlwollen gefördert und unter Überlassung aller denkbaren Freiräume begleitet. Für die stete Unterstützung und die Promotionsbedingungen, die ich am Institut für Öffentliches Recht und Politik in Münster vorgefunden habe, bin ich in fachlicher wie menschlicher Hinsicht sehr dankbar.

Großer Dank gilt ebenso Prof. Dr. *Peter Oestmann*, der das Dissertationsvorhaben von der Erstellung des Exposés bis hin zum Zweitgutachten begleitet hat. Von seinem zivilrechtlichen und rechtshistorischen Blickwinkel auf das Thema Mietpreise habe ich in allen Phasen der Promotion sehr profitiert. Für die stete Ansprechbarkeit und Unterstützung bin ich ebenso dankbar wie für den Zuspruch für meine wissenschaftliche Arbeit insgesamt.

Als großes Glück habe ich es empfunden, dass mich Prof. Dr. *Janbernd Oebbecke* bereits zu Beginn meines Studiums als studentische Mitarbeiterin am Kommunalwissenschaftlichen Institut der Universität Münster aufgenommen hat. Die dortige Tätigkeit hat mich früh – über den reinen Besuch von Lehrveranstaltungen hinaus – mit der Universität verbunden und dazu ermutigt, meine Freude am wissenschaftlichen Arbeiten erst entstehen zu lassen und dann weiter zu verfolgen.

Zum Gelingen dieser Arbeit hat eine Vielzahl an Menschen aus meinem Münsteraner Umfeld beigetragen, denen ich zu größtem Dank verpflichtet bin. Genannt seien hier an erster Stelle *Cedric Döllefeld*, *Victoria Lacis* und Dr. *Janna Ringena*, auf deren persönliche und inhaltliche Unterstützung ich in allen Phasen des Promotionsvorhabens zählen konnte. Dank gilt außerdem *Nils Dudeck* und *Anna Zimmermann*, die die Mühen des Korrekturlesens auf sich genommen haben. Und nicht zuletzt war die Entstehung dieser Arbeit durch den steten Austausch mit meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Öffentliches Recht und Politik geprägt. Genannt seien aus diesem Kreis nur *Petra Fentner*, Dr. *Lutz Friedrich*, *Lisann Haupt* und Dr. *Lisa Rabeneick*.

Die Promotionsstipendien der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Studienstiftung des Deutschen Volkes haben es mir ermöglicht, mich im letzten Jahr ganz auf die Fertigstellung dieser Arbeit zu konzentrieren. Diesen Freiraum in der Abschlussphase habe ich als großes Privileg empfunden. Für die großzügige Unterstützung der Drucklegung danke ich außerdem der Johanna und Fritz Buch Gedächtnis-Stiftung.

Mein größter Dank gilt schließlich meinen Eltern und meinem Bruder für den emotionalen Rückhalt während meiner gesamten Ausbildung. Ohne sie hätte ich diese Arbeit weder begonnen noch zu Ende geführt. Gewidmet ist diese Arbeit deshalb meiner Familie: *Bettina, Götz und Nils Dudeck*.

Berlin, im Herbst 2024

Lisa Dudeck

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XIII
Abkürzungsverzeichnis	XXI
A. Einführung und methodische Vorüberlegungen	1
<i>I. Hinführung zum Thema der Untersuchung</i>	<i>1</i>
<i>II. Vorüberlegungen zu Forschungsgegenstand und Methode</i>	<i>5</i>
<i>III. Stand der Forschung</i>	<i>8</i>
<i>IV. Gang der Darstellung</i>	<i>11</i>
B. Die langen Schatten der Wohnungszwangswirtschaft – Vorläufer des bundesrepublikanischen Mietrechts	13
<i>I. Ausgangslage – Die „Wohnungsfrage“</i>	<i>13</i>
<i>II. Wohnungsfrage und Bürgerliches Gesetzbuch</i>	<i>16</i>
<i>III. Beginn staatlicher Mietpreisregulation im Ersten Weltkrieg</i>	<i>20</i>
<i>IV. Preußischer „Mietendeckel“ und die „Grundgesetze“ der Wohnungszwangswirtschaft</i>	<i>25</i>
<i>V. Mietpreise als Teil der nationalsozialistischen Volkswirtschaft</i>	<i>30</i>
<i>VI. Der Übergang zum bundesrepublikanischen Mietpreisrecht</i>	<i>33</i>
<i>VII. Ergebnis</i>	<i>34</i>
C. Zwecke staatlicher Mietpreisregulation	37
<i>I. „Diese entsetzliche Wohnungsnot“ – Wiederaufbau und Wohnungspolitik in den 1950er Jahren</i>	<i>37</i>
<i>II. Der „Lücke-Plan“ – Liberalisierungsversuche in den 60er Jahren</i>	<i>54</i>

III. Vom „Ausgleich sozialer Härtefälle“ zum „sozialen Dauerrecht“	68
IV. Forderung nach mehr Markt und Vertrag in den 80er und 90er Jahren	82
V. „Ausgewogene Siedlungsstrukturen“ – Sozial- und siedlungspolitische Ziele im Mietrecht ab 2001	92
VI. Synthese	109
D. Kontrastfolie: Tatsächliche Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik	117
I. Gescheitertes Ideal breiter Eigentumbildung	118
II. Vorstoß und Rückzug des Staates als wohnungspolitischer Akteur . . .	121
III. Der begrenzte Einfluss staatlicher Regulierung auf die tatsächliche Mietersituation	129
IV. Ergebnis	135
E. „Gerechte Miete“ und Rechtswissenschaft	137
I. Eigentumsfreiheit im Mietverhältnis – Wirkung der Grundrechte im Privatrecht	137
II. Verarbeitung im privatrechtlichen Diskurs	204
III. Zusammenführung der Ergebnisse	248
F. Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des Mietvertragsrechts	251
I. Geltendes Recht: Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des BGB	252
II. Öffentlich-rechtliche Vorstöße auf Landesebene	264
III. Exkurs: Klimaschutz und Digitalisierung als Neuordnungsfaktoren? – Das Beispiel der 15-Minuten-Stadt	278
IV. Ergebnis	282
G. Schlussbemerkung und Zusammenfassung in Thesen	285
I. Zu B. Die Schatten der Wohnungszwangswirtschaft – Vorläufer des bundesrepublikanischen Mietrechts	287
II. Zu C. Zwecke staatlicher Mietpreisregulation	288
III. Zu D. Kontrastfolie: Tatsächliche Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik	290

<i>Inhaltsübersicht</i>	XI
<i>IV. Zu E. „Gerechte Miete“ und Rechtswissenschaft</i>	291
<i>V. Zu F. Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des Mietvertragsrechts</i>	293
Literaturverzeichnis	295
Register	311

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
A. Einführung und methodische Vorüberlegungen	1
<i>I. Hinführung zum Thema der Untersuchung</i>	<i>1</i>
<i>II. Vorüberlegungen zu Forschungsgegenstand und Methode</i>	<i>5</i>
1. Zur Untersuchung von Gesetzeszwecken	5
2. Rechtstatsachenforschung als Hilfsmittel	6
3. Zur Arbeit mit Gesetzesmaterialien	7
4. Diskursgeschichtlicher Zugang	8
<i>III. Stand der Forschung</i>	<i>8</i>
<i>IV. Gang der Darstellung</i>	<i>11</i>
B. Die langen Schatten der Wohnungszwangswirtschaft – Vorläufer des bundesrepublikanischen Mietrechts	13
<i>I. Ausgangslage – Die „Wohnungsfrage“</i>	<i>13</i>
<i>II. Wohnungsfrage und Bürgerliches Gesetzbuch</i>	<i>16</i>
<i>III. Beginn staatlicher Mietpreisregulation im Ersten Weltkrieg</i>	<i>20</i>
1. Zusammenbruch des Wohnungsmarktes und wachsender politischer Druck	20
2. Konfliktlösung durch Mieteinigungsämter	21
3. Die Mieterschutzverordnungen der Jahre 1917–1919	22
<i>IV. Preußischer „Mietendeckel“ und die „Grundgesetze“ der Wohnungszwangswirtschaft</i>	<i>25</i>
1. Preußische Höchstmietenverordnung und Reichsmietengesetz 1922	25
2. Was kommt nach der Wohnungszwangswirtschaft? – Debatte um die Zukunft des Miethöherechts in der Weimarer Republik	27

V. Mietpreise als Teil der nationalsozialistischen Volkswirtschaft	30
VI. Der Übergang zum bundesrepublikanischen Mietpreisrecht	33
VII. Ergebnis	34
C. Zwecke staatlicher Mietpreisregulation	37
I. „Diese entsetzliche Wohnungsnot“ – Wiederaufbau und Wohnungspolitik in den 1950er Jahren	37
1. Neuausrichtung des Wohnungsmarktes nach dem Zweiten Weltkrieg	38
a) Wiederaufbau als gesamtgesellschaftliche Kraftanstrengung	39
b) Auflockerungen der Zwangswirtschaft im Neubau	41
c) Ergebnis: Staatliche Intervention als Regel, private Initiative als Ausnahme	43
2. Verteilungsproblem und Grundsatzentscheidung – Vorrang des Eigentums in der Wohnraumpolitik?	44
a) Die „Eigenwirtschaftlichkeit des Wohnungswesens“	44
aa) „Verlust großer volkswirtschaftlicher Vermögenswerte“	45
bb) Soziale Spannungen zwischen Alt- und Neumieter	47
cc) Regelungsmechanismen – Intensität des staatlichen Zugriffs auf das Mietverhältnis	48
b) „Familienheim“ oder Mietwohnungen für „breite Schichten der Bevölkerung“?	52
c) Ergebnis: Mietpreise als Hilfsinstrument politischer Gestaltung	54
II. Der „Lücke-Plan“ – Liberalisierungsversuche in den 60er Jahren	54
1. Aktivierung von Marktmechanismen im Mietrecht	55
a) Ausgangspunkt: Fehlende Regulationsfunktion des Mietpreises	55
b) „Abtröpfeln“ in die soziale Marktwirtschaft	57
c) Vermietung auf dem freien Markt	57
2. Ausgleich sozialer Härten durch ein „soziales Miet- und Wohnrecht“	59
3. „Familienheim“ bleibt politisches Leitbild	61
4. Schlusstermingesetze: Scheitern marktwirtschaftlicher Öffnung in den Ballungszentren	63
5. Ergebnis	68
III. Vom „Ausgleich sozialer Härtefälle“ zum „sozialen Dauerrecht“	68
1. Ausgangspunkt: Kurzfristige Angebotslücke auf dem Wohnungsmarkt	69
2. Verankerung als Dauerrecht unabhängig von der Marktlage	72
a) Ausweitung des „sozialen Mietrechts“ im BGB	72

b) Regelungen zur Miethöhe in separatem Gesetz	76
3. Ortsübliche Vergleichsmiete als „angemessener Ertrag“ für den Vermieter	77
4. Aufgabe der „Entballungs“-Strategien und Schaffung eines „Dauerwohnrechts“?	79
5. Ergebnis	81
<i>IV. Forderung nach mehr Markt und Vertrag in den 80er und 90er Jahren</i>	82
1. Lokalität des Problems – Mangel in den Ballungsgebieten	83
2. Mehr Vertrag, mehr Markt?	85
a) MWoErhG 1982: Stärkung der Vermieterinteressen durch Marktorientierung	87
b) MietRÄndG 1993: „Kurzfristige gesetzliche Maßnahmen“ zur Stärkung der Mieterposition	88
3. Keine Richtungsänderung im Mietrecht – Das „Dauerwohnrecht“ bleibt	91
4. Ergebnis	91
<i>V. „Ausgewogene Siedlungsstrukturen“ – Sozial- und siedlungspolitische Ziele im Mietrecht ab 2001</i>	92
1. Mietrechtsreform 2001: Keine Neugewichtung der vertraglichen Interessen	92
2. Die Absenkung der Kappungsgrenze als „stille“ Verschärfung des Preisrechts	94
a) 2001: Flächendeckende Kappungsgrenze als Härtefallausgleich	94
b) 2013: Abgesenkte Kappungsgrenze zur Verhinderung von Gentrifizierung	96
c) Zwischenergebnis	98
3. „Mietpreisbremse“ – Gentrifizierung im Zentrum der Gesetzgebung	98
a) Ausgangspunkt: Verdrängungsprozesse in Ballungszentren	99
b) Heterogene Wohnbevölkerung als Wert an sich	100
c) Gentrifizierung im mietrechtlichen Synallagma	103
aa) Interessenausgleich im BGB	103
bb) Rechtsverordnungsermächtigungen als Regelungstechnik	106
4. Ergebnis	108
<i>VI. Synthese</i>	109
1. Vom „Familienheim“ zur „sozialen Stadt“ – Gesellschaftspolitische Überformung des Mietpreisrechts	109
2. Vom Not- zum Dauerrecht – Vereinheitlichung ohne System im BGB	111
3. Lebensmittelpunkt und Renditeobjekt – Die Interessen der Vertragsparteien im Spiegel mietpreisrechtlicher Gesetzgebung	113

D. Kontrastfolie: Tatsächliche Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik	117
I. <i>Gescheitertes Ideal breiter Eigentumsbildung</i>	118
II. <i>Vorstoß und Rückzug des Staates als wohnungspolitischer Akteur</i> ...	121
1. Ausbau des Sozialstaates und „mittelschichtorientierte Wohnungspolitik“ in den 1950er Jahren	121
2. Verschiebung von der Sozialhilfe zur Sozialversicherung in den 1960er Jahren	122
3. Abschied von der Objektförderung in den 1970er Jahren	122
4. Fortschreitende Vermarktlichung des Wohnungsmarktes in den 1980er und 1990er Jahren	124
5. Wohnungsnot als „sozial selektives Risiko“ in den 2000er Jahren	125
6. Rekollektivierung von Wohnraumknappheit ab den 2010er Jahren?	127
7. Zusammenfassung und allgemeine Beobachtungen zur Wohnungsmarktentwicklung	129
III. <i>Der begrenzte Einfluss staatlicher Regulierung auf die tatsächliche Mietersituation</i>	129
1. Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des II. WKSchG	130
2. Bericht der Expertenkommission Wohnungspolitik von 1994	131
3. Auswertung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zur „Mietpreisbremse“	132
4. Ergebnis	134
IV. <i>Ergebnis</i>	135
E. „Gerechte Miete“ und Rechtswissenschaft	137
I. <i>Eigentumsfreiheit im Mietverhältnis – Wirkung der Grundrechte im Privatrecht</i>	137
1. Eigentumsfreiheit und Mietrecht im Spiegel der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und Literatur	139
a) Ausgangspunkt: Grenzen des gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums bei der Beschränkung von Grundeigentum	143
aa) Grund und Boden als „unvermehrbares und unentbehrliches“ Rechtsgut	143
bb) Anpassung an die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse	144
cc) Funktionen und Funktionswandel von (Grund-)Eigentum	145
dd) Konturlosigkeit der Institutsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG	147

ee)	Schlussfolgerungen – Grund und Boden als Eigentumsposition in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung	149
b)	„Angewiesensein“ des Mieters als argumentativer Ausgangspunkt für die Ausweitung des eigentumsrechtlichen Schutzniveaus	150
aa)	Soziales Mietrecht als Ausdruck „gewandelten Rechtsbewusstseins“	150
bb)	Freiheitsentfaltung (auch) des Mieters als Grundlage für Eigentumsbeschränkungen	153
(1)	Die Entscheidungen zur Vergleichsmiete als Grundlage der ständigen Rechtsprechung	153
(2)	Der Mieter als Eigentümer	156
cc)	Gesellschaftliche Teilhabe des Mieters über die „angestammte Umgebung“	163
dd)	Ergebnis	174
c)	Was bleibt (dogmatisch) von der Eigentumsfreiheit des Vermieters?	174
d)	Ergebnis	178
2.	Konsequenzen für die Wirkung der Eigentumsfreiheit im Privatrecht	179
a)	Wirkung der Grundrechte im Privatrecht	179
aa)	Unschärfe der Figur der „mittelbaren Drittwirkung“	180
bb)	Untersuchung der Wirkung der Grundrechte im Privatrecht nach Grundrechtsfunktionen	183
(1)	Abwehr- und Schutzdimension	183
(2)	Ausgestaltung als eigenständige Grundrechtsfunktion?	185
(3)	Abgrenzung von der Abwehrfunktion der Grundrechte und Prüfungsmaßstab	186
cc)	Erweiterung um die privatrechtliche Perspektive: Unterscheidung nach Rechtsfunktionen	190
(1)	Regulierung korrespondierend zur Abwehrfunktion	191
(2)	Interessenausgleich korrespondierend zur Ausgestaltungsfunktion	192
(3)	Irrelevanz der Differenzierung von privatem und öffentlichem Recht	192
dd)	Zwischenergebnis	193
b)	Kollektive Dimension: Einsatz des Mietrechts als Regulierungsinstrument	193
c)	Individuelle Dimension: Konstruktion sozialer Teilhaberechte ohne tatsächlich erhöhte Freiheitschancen	196
aa)	Leistung, Teilhabe und Sozialstaat als grundrechtliche Schutzdimensionen	196
bb)	Konsequenzen für die Grundrechtsposition des Mieters: Schutz ohne Freiheit im Verfassungsrecht	200

3.	Ergebnisse zur verfassungsrechtlichen Untersuchung	203
II.	<i>Verarbeitung im privatrechtlichen Diskurs</i>	204
1.	Das Verhältnis von Schutz und Freiheit im Wohnraummietrecht . . .	205
	a) Verortung der Wohnraummiete im privatrechtlichen Diskurs – Isolation und fehlendes wissenschaftliches Interesse an „Sondermaterie“	205
	b) Institutionelle anstelle personeller Anknüpfung im Schuldrecht	208
	aa) Personelle Anknüpfung im Mietverhältnis: Problem der „Grobschlächtigkeit“ des materialisierten Privatrechts	209
	(1) Materialisiertes Mietrecht	209
	(2) Begriff der „Partnerschaft“	211
	(3) Begriff des „Sozialen“	214
	(4) Stattdessen: Verstärkte Anknüpfung an institutionelle Kriterien	219
	(5) Zwischenergebnis	220
	bb) Verzicht auf emanzipierende Tendenz im Mietvertragsrecht	221
	cc) Rückzug der Privatrechtswissenschaft auf das Argument der Marktnähe – Rückkehr überpositiver Wertmaßstäbe im Wohnraummietrecht?	223
	c) Ergebnis: Schutz ohne Freiheit im Privatrecht	231
2.	Das Verhältnis von Schutz und Freiheit in anderen Bereichen des Vertragsrechts	231
	a) Rollenbezogener Schutz im Verbraucherprivatrecht	231
	aa) Schutzzweck und Begriff des Verbrauchers im BGB	232
	(1) Private Zwecksetzung – Abweichen vom <i>homo</i> <i>oeconomicus</i> als Leitbild	233
	(2) Keine rollensoziologische Begründung des Verbraucherschutzes	234
	bb) Vergleich von Verbraucher- und Mieterschutz	236
	b) Einschränkungen der Tarifautonomie durch den gesetzlichen Mindestlohn im Arbeitsrecht	237
	aa) Tarifautonomie der Arbeitsvertragsparteien als Ausgangspunkt	238
	bb) Eingriff in die Tarifautonomie durch den gesetzlichen Mindestlohn	239
	cc) Vergleich von gesetzlichem Mindestlohn und Mietpreisregulation	242
	c) Diskriminierungsschutz im allgemeinen Zivilrechtsverkehr	243
	aa) Verfassungsrechtliche Diskriminierungsverbote als politische Entscheidung	243
	bb) Schutz des Individuums vor Ausgrenzung aufgrund persönlichkeitsbezogener Merkmale	244

cc) Vergleich von Diskriminierungs- und Mieterschutz	247
c) Ergebnis	248
<i>III. Zusammenführung der Ergebnisse</i>	248
F. Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des Mietvertragsrechts	251
<i>I. Geltendes Recht: Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des BGB</i>	252
1. Städtebaurecht – „Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ durch Erhaltungssatzungen?	252
2. Bauland-, insbesondere Konzeptvergabe	254
3. Zweckentfremdungsverbote – Gefahrenabwehrrechtliche Marktsteuerung	256
4. Soziale Wohnraumförderung und Wohngeld	258
5. Die „Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ als Rechtfertigungsgrund für Diskriminierungen	260
6. Ergebnis	263
<i>II. Öffentlich-rechtliche Vorstöße auf Landesebene</i>	264
1. Der Berliner „Mietendeckel“	264
a) Regelungsmechanismen und Regelungsziele	265
b) Kompetenzwidrigkeit landesrechtlichen Mietpreisrechts und Konsequenzen	268
c) Zwischenergebnis	272
2. Volksbegehren „Deutsche Wohnen & Co. enteignen“	272
3. Ergebnis	277
<i>III. Exkurs: Klimaschutz und Digitalisierung als Neuordnungsfaktoren? – Das Beispiel der 15-Minuten-Stadt</i>	278
<i>IV. Ergebnis</i>	282
G. Schlussbemerkung und Zusammenfassung in Thesen	285
<i>I. Zu B. Die Schatten der Wohnungszwangswirtschaft – Vorläufer des bundesrepublikanischen Mietrechts</i>	287
<i>II. Zu C. Zwecke staatlicher Mietpreisregulation</i>	288
<i>III. Zu D. Kontrastfolie: Tatsächliche Entwicklung des Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik</i>	290
<i>IV. Zu E. „Gerechte Miete“ und Rechtswissenschaft</i>	291
<i>V. Zu F. Bezahlbarer Wohnraum als Regelungsproblem außerhalb des Mietvertragsrechts</i>	293

Literaturverzeichnis	295
Register	311

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
AbbauG	Gesetz über den Abbau der Wohnungszwangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht v. 23.06.1960 (BGBl. I, S. 389)
AcP	Archiv für die civilistische Praxis
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
a.F.	alte Fassung
Akt.	Aktualisierungslieferung
Alt.	Alternative
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Art.	Artikel
Bd.	Band
Beck-OK GG	Beck'scher Online-Kommentar GG (Stand: 54. Edition v. 15.1.2024).
Begr.	Begründer
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMG	Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisesrechts (Bundesmietengesetz) v. 27.07.1955 (BGBl. I, S. 458)
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
d.h.	das heißt
DJ	Deutsche Justiz
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWW	Deutsche Wohnungswirtschaft
Ed.	Edition
Erg.	Ergänzungslieferung
etc.	et cetera
f., ff.	die folgende Seite/die folgenden Seiten
FAS	Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GS	Gedenkschrift
ggf.	gegebenenfalls
grds.	grundsätzlich
GS	Preußische Gesetzessammlung

h.A.	herrschende Ansicht
HGR III	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Bd. I: 2004; Bd. II: 2006; Bd. III: 2009; Bd. IV: 2011; Bd. V: 2013; Bd. VI/1: 2010; Bd. VI/2: 2009; Bd. VII/1: 2009; Bd. VII/7: 2007; Bd. VIII: 2017; Bd. IX: 2016; Bd. X: 2017.
HKK-BGB	Historisch-kritischer-Kommentar zum BGB, 4 Bände, Band 1: 2003; Band 2: 2007; Band 3: 2013.
HRG III	Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte; 1. Aufl. von 1964; 2. Aufl. seit 2004.
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 13 Bände, 3. Aufl., Bd. I: 2003; Bd. II: 2004; Bd. III: 2005; Bd. IV: 2006; Bd. V: 2007; Bd. VI: 2008; Bd. VII: 2009; Bd. VIII: 2010; Bd. IX: 2011; Bd. X: 2012; Bd. XI: 2013; Bd. XII: 2014; Bd. XIII: 2015.
Hs.	Halbsatz
insbes.	insbesondere
i.R.d.	im Rahmen des/der
i.S.d.	im Sinne des/der
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
lit.	Buchstabe
MHG	Gesetz zur Regelung der Miethöhe v. 18.12.1974 (BGBl. I, S. 3603)
MietR VerbG	Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieurs- und Architektenleistungen v. 04.11.1971 (BGBl. I, S. 175)
MSchG	Mieterschutzgesetz v. 01.06.1923 (RGBl. I, S. 353)
MSchVO(en)	Mieterschutzverordnung(en)
MüKo-BGB	Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch (MüKo-BGB), 12 Bände; Bd. 1: 9. Aufl. 2021; Bd. 5: 9. Aufl. 2023.
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
N.N.	Numerius Negidius/Nomen Nescio (Name unbekannt)
Nr.	Nummer
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
PreisstoppVO	Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen v. 26.11.1936 (RGBl. I, S. 955)
PrHMVO	Preußische Höchstmietenverordnung v. 09.12.1919 (RGBl. I, S. 955)
PrTrVO	Preistreibereiverordnung v. 13.07.1923 (RGBl. I, S. 700 ff.)
RMG	Reichsmietengesetz v. 24.03.1922 (RGBl. I, S. 273)
Rn.	Randnummer

RW	Rechtswissenschaft
S.	Satz/Seite
s.	siehe
s.o.	siehe oben
sog.	sogenannte/r
Staudinger-BGB	J. von Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 120 Bände, Bd. 2: Recht der Schuldverhältnisse: §§ 535–556g (Mietrecht – Allgemeine Vorschriften; Wohnraummiete), Neubearbeitung 2021.
s.u.	siehe unten
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
u.a.	unter anderem, unter anderen/und andere
v.	vom
v.a.	vor allem
Var.	Variante
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VSWG	Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
I. WKSchG	Erstes Wohnraumkündigungsschutzgesetz v. 25.11.1971 (BGBl. I, S. 1839)
II. WKSchG	Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz v. 18.12.1974 (BGBl. I, S. 3603)
WohnBauG	Erstes Wohnungsbaugesetz v. 24.04.1950 (BGBl. I, S. 83)
WRV	Weimarer Reichsverfassung
z.B.	zum Beispiel
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZMR	Zeitschrift für Mietrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einführung und methodische Vorüberlegungen

I. Hinführung zum Thema der Untersuchung

Bezahlbares Wohnen ist die soziale Frage unserer Zeit – kaum eine politische Partei und kaum ein Leitmedium verzichtet inzwischen auf diese Formel, wenn es um Mietpreise in Deutschland geht¹. Die Betitelung des Themas macht auf denkbar plakative Weise deutlich, dass dahinter ein komplexer, die ganze Gesellschaft durchziehender Konflikt steht². Das Gerechtigkeitsproblem im Mietpreisrecht lässt sich hiernach nicht als bilateraler Interessenstreit zweier Vertragsparteien, sondern nur als mehrdimensionales, gesamtgesellschaftliches Problem begreifen. Über das einzelne Verhältnis von Mieter und Vermieter greift dieser Konflikt hinaus, wenn beide gemeinsam Zahlungsschwächere aus Quartieren heraushalten, wenn die gesellschaftliche Durchlässigkeit mit der Verfestigung von sozio-ökonomisch homogenen Vierteln infrage gestellt wird und wenn Ältere zur Vermeidung überhöhter Quadratmeterpreise gezwungen sind, weiterhin übergroße Wohnungen zu mieten.

Zu bezweifeln ist, dass die Lösung dieser „sozialen Frage“ im Recht der Schuldverhältnisse gefunden werden kann. Zwar gehen etwa auch das Arbeits- oder Verbraucherrecht als zivilrechtliche Materien von der strukturellen Unterlegenheit einer Vertragspartei aus, die durch besondere gesetzliche Regelungen ausgeglichen werden soll. Ein Blick in die Gesetzesbegründungen jüngerer Mietrechtsreformen macht aber deutlich, dass die dort verfolgten Ziele sich nicht auf eine ausgleichende Einwirkung auf das einzelne Vertragsverhältnis beschränken,

¹ Siehe aus der Politik nur die Äußerungen von *Katarina Barley* in der Neuen Osnabrücker Zeitung, www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/1526908/regierung-steigende-mieten-sind-soziale-frage-schlechthin (zuletzt abgerufen am 14.4.2024), sowie von *Horst Seehofer* in der Rede zum Haushaltsgesetz 2019 vor dem Deutschen Bundestag am 13. September 2018, ww.bundesregierung.de/breg-de/service/bulletin/rede-des-bundesministers-des-innern-fuerbau-und-heimat-horst-seehofer--1525866 (zuletzt abgerufen am 14.4.2024); aus der medialen Berichterstattung nur *Löhr*, Die Wucht der Wohnkosten, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 8.7.2022, www.faz.net/aktuell/wirtschaft/teure-energie-wohnen-wird-zu-einer-sozialen-frage-18157041.html (zuletzt abgerufen am 14.4.2024); aus der Rechtswissenschaft siehe *Artz*, Viel zu diskret, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 16. September 2018, www.sueddeutsche.de/politik/aussenansicht-viel-zu-diskret-1.4131831 (zuletzt abgerufen am 14.4.2024).

² Das Mietrecht wird zuweilen als „Lieblingsgegenstand des daseinsvorsorgenden Wohlfahrtsstaates“ bezeichnet, siehe *Hattenhauer*, *Europäische Rechtsgeschichte*, 2004, Rn. 2123.

um die Voraussetzungen für das gleichberechtigte Gegenübertreten der Parteien im Rechtsverkehr zu schaffen. Vielmehr ist die Rede von dem Erhalt bestimmter Quartiere³ und der Interessenabwägung mit Belangen des Klimaschutzes (§ 555d II 1 BGB) als Aufgabe des Mietrechts⁴. Der Normgeber legt den Vertragsparteien also nicht nur relationale Beschränkungen auf, sondern scheint sich zugunsten externer, insbesondere umwelt- und städtebaulicher Belange ganz von dem einzelnen Schuldverhältnis zu lösen.

Dem Vorhaben liegt daher die Frage zugrunde, ob eine zivilrechtliche Kodifikation es leisten kann und leisten muss, einen als solchen ausgemachten gesamtgesellschaftlichen Konflikt zu lösen. Das Dissertationsvorhaben möchte den Fokus weg von einzelnen Reformvorhaben und hin zu dem übergeordneten Problem richten, ob der rechtswissenschaftliche Diskurs über die „gerechte Miete“⁵ noch kohärent ist mit der Materie, in der er seinen Niederschlag finden soll.

„Nun kann man das BGB und sein Mietvertragsrecht kaum dafür kritisieren, dass es von der Gesamtverantwortung für Wohnraumversorgung oder Vorenthaltung einer Infrastruktur namens Wohnungswesen nichts weiß. Die Perspektive des BGB ist die ‚Froschperspektive‘“⁶. In der von *Peter Weber* gewählten Bezeichnung „Froschperspektive“ findet der konzeptionelle Ausgangspunkt des Mietrechts von 1900 Anklang, die Bestimmung der Miethöhe als Problem der Verantwortungstragung zwischen einzelnen Privatrechtssubjekten zu sehen. Entsprechend dem Leitbild der Privatautonomie wurde dort weder nach der Art des Mietgegenstandes differenziert, noch waren die Vertragsparteien in der Höhe der vereinbarten Miete beschränkt. Das gesellschaftliche und wirtschaftliche Spannungspotenzial der Wohnraummiete äußerte sich jedoch ab 1914 in einer Vielzahl gesetzgeberischer Eingriffe in die Vertragsfreiheit (siehe hierzu B.)⁷. Nachdem sich die Vorschriften der Wohnungszwangswirtschaft zunächst als öffentlich-rechtliche Regelungen außerhalb des Bürgerlichen Gesetzbuchs wiederfanden, wurden mietspreisregulierende Normen beginnend mit dem Abbaugesetz 1960 und endend mit dem Mietrechtsreformgesetz vollständig zivilrechtlich geregelt und kodifiziert (siehe hierzu C.)⁸. Wird eine Materie nach Jahrzehnten der son-

³ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Wohnungsvermittlung (Mietrechtsnovellierungsgesetz – MietNovG) vom 6.10.2014, BT-Drucks. 447/14, S. 1.

⁴ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG) vom 25.5.2012, BT-Drucks. 313/12, S. 13 ff.

⁵ *Gsell*, NZM 2017, 305 (305).

⁶ *Weber*, JZ 2018, 1022 (1023).

⁷ Siehe hierzu außerdem *Hügemann*, Geschichte des öffentlichen und privaten Mietprei-
rechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974, 1996,
S. 128 ff.

⁸ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Verein-

derrechtlichen Überlagerung wieder in einem Zivilgesetzbuch zusammengeführt, ist kritisch zu untersuchen, ob die systematische Stellung der Regelungen noch zu ihrem Inhalt passt. Die Wohnraummiete könnte sich unter dem Leitbild des „sozialen Mietrechts im Bürgerlichen Gesetzbuch“ zu einer Materie entwickelt haben, die einen mehrere Rechtsgebiete berührenden gesellschaftlichen Konflikt in der Form des Zivilrechts zu fassen versucht. Damit ist die Forschungsfrage der Dissertation umrissen: Ist das Mietpreisrecht heute als Querschnittsmaterie zu begreifen, die im bürgerlichen Recht – zumindest in Teilen – falsch verortet ist?

Als paradigmatisch für das Bestehen einer gewissen Unwucht im Mietpreisrecht kann aus jüngerer Zeit die Diskussion um die Verfassungsmäßigkeit des – mittlerweile vor dem Bundesverfassungsgericht gescheiterten⁹ – „Mietendeckels“¹⁰ angesehen werden. In der Gesetzesbegründung des Berliner Senats zu den in § 5 MietenWoG Bln geregelten Mietabsenkungen hieß es zunächst: „Bei der Kappung handelt es sich um einen privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt, der die im Einzelfall zulässige Miethöhe selbst bestimmt und nicht lediglich feststellt, welche Miethöhe nach dem Gesetz zulässig ist.“¹¹ Der Berliner Landesgesetzgeber setzte also dezidiert Mietverwaltungsrecht. Die zahlreichen, ganz überwiegend öffentlich-rechtlichen Gutachten zum „Mietendeckel“ beschäftigen sich bei der Kompetenzabgrenzung von öffentlich-rechtlichem und bürgerlich-rechtlichem Mietrecht unter anderem mit dem Regelungszweck der Normen¹². Dabei fällt auf, wie beliebig mitunter die Abgrenzung der Berliner Regelungen zum Normenbestand des Bürgerlichen Gesetzbuchs, insbesondere der „Mietpreisbremse“ wirkt – eine klare Differenzierung der Materien scheint in ihrer derzeitigen Form nicht möglich¹³. Wenig aufschlussreich ist dahingehend auch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum „Mietendeckel“. Dort heißt es schlicht, das bürgerliche Recht könne sich anstelle des Interessenausgleichs im Vertragsverhältnis auf die „soziale [...] Regulierung wirtschaftlicher Vorgänge“ konzentrieren¹⁴. Die Qualifikation der Berliner Neuregelungen als Privatrecht

fachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz – MietRRefG) vom 9.11.2000, BT-Drucks. 14/4553, S. 35.

⁹ Siehe hierzu BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 – 2 BvL 4/20 – 2 BvL 5/20.

¹⁰ Gesetz zur Mietenbegrenzung im Wohnungswesen in Berlin (MietenWoG Bln) vom 11.2.2020, Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 2020, S. 50 ff.

¹¹ Siehe den Gesetzentwurf des Berliner Senats, Entwurf des Gesetzes zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung, Drucks. 18/2347 v. 28.11.2019, S. 29. Später im Gesetzgebungsprozess wurde die Norm abgeändert und bildete dann nicht mehr die Grundlage für einen privatrechtsgestaltenden Verwaltungsakt, siehe § 5 Abs. 2 MietenWoG Bln in der beschlossenen Fassung.

¹² Siehe nur Mayer/Artz, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, 2019, S. 24 ff.; Fischer-Lescanol/Gutmann, KJ 53 (2020), 3 (4 ff.); Putzer, NVwZ 2019, 283 (284 f.).

¹³ Besonders anschaulich Papier, Landeskompentenz zur Einführung eines sogenannten Mietendeckels?, 2019, S. 7, der ohne nähere Konkretisierung von einem „völlig abweichenden Konzept“ der Berliner Regelungen spricht, da diese „sehr viel rigorosser“ wirkten.

¹⁴ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 – 2 BvL 4/20 – 2 BvL 5/20, Rn. 177.

entfalle nicht deshalb, weil im Zentrum der Normen „nicht die Herstellung der Parität im individuellen Vertragsverhältnis zwischen dem Vermieter und dem Mieter stehe, sondern zur Realisierung von Gemeinwohlbelangen auf den Mietwohnungsmarkt Berlin als Ganzes eingewirkt werden solle.“¹⁵

Es drängt sich daher die Frage auf, inwieweit bereits die vorhandenen zivilrechtlichen Normen soziale, wirtschaftliche und politische Konflikte zu verarbeiten versuchen, die weit über das einzelne Vertragsverhältnis hinausgehen. Dieses Problem ist in der Rechtswissenschaft bislang, wenn überhaupt, nur angedeutet worden (siehe A.III.)¹⁶.

Die Untersuchung zielt nicht darauf ab, ähnlich den Gutachten zum „Mieten-deckel“ erneut die Rechtsnatur mietpreisrechtlicher Vorschriften zu ermitteln und daraus bestimmte wohnungspolitische Forderungen abzuleiten. Erkenntnisinteresse der Arbeit soll vielmehr eine weitergehende Analyse der Regelungsziele gesetzgeberischer Eingriffe in die Mietpreisbildung sein, um über die Engführung des Zweckbegriffs Erkenntnisse über die Diskursentwicklung insgesamt zu erhalten. Bei der Miete handelt es sich – entsprechend dem Topos der „sozialen Frage unserer Zeit“ – gerade deshalb um ein politisch besonders umkämpftes Themenfeld, weil Wohnraum als Ressource nicht reproduzierbar¹⁷ und für den Vermieter einerseits mit hohen Investitionskosten verbunden ist, für den Mieter auf der anderen Seite den privaten Lebensmittelpunkt darstellt¹⁸. Diese Gemengelage hat nicht nur eine volkswirtschaftliche Dimension, sondern führt auch dazu, dass juristische Reformen sich besonders tiefgreifend auswirken können¹⁹. Ein auf Einzelmaßnahmen fokussierter, von Kurzlebigkeit geprägter rechtlicher Diskurs droht sich rasch von den normativen und tatsächlichen Grundbedingungen der Frage bezahlbaren Wohnens zu entfernen. Im Wohnraummietrecht ist deshalb eine grundsätzlichere Untersuchung gesetzgeberischer Zielsetzungen ertragreich, die einen längeren Betrachtungszeitraum einschließt und sowohl zivil- als auch verfassungsrechtliche Aspekte beleuchtet.

Welche Erkenntnisse sind von einer solchen Untersuchung der Zwecke im Mietpreisrecht konkret zu erwarten?

Ein Blick in ältere Gesetzesmaterialien verdeutlicht, dass juristische Reformen auf dem Gebiet nicht nur von politischen Grabenkämpfen geprägt sind, sondern oft auch auf rechtlich vagen Prognosen und Grundannahmen fußen. Bei dem „Sozialen“ im bürgerlich-rechtlichen Mietrecht handelt es sich um einen unscharfen, wandelbaren Begriff²⁰. Was hinter der Formel der „Planungs- und In-

¹⁵ BVerfG, Beschl. v. 25.03.2021, 2 BvF 1/20 – 2 BvL 4/20 – 2 BvL 5/20, Rn. 173.

¹⁶ Weber, JZ 2018, 1022 (1026); Lörler, NJ 2012, 325 (327).

¹⁷ Gsell, NZM 2017, 305 (306), aufgegriffen von BVerfG, Beschluss vom 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 71.

¹⁸ BVerfGE 37, 132 (141); 38, 348 (370 f.); 89, 1 (6).

¹⁹ Zur konstitutiven Rolle des Rechts für die Entstehung und Ausrichtung von Märkten siehe Eller, *Privatrecht in der Wohnungskrise*, in: Croon-Gestefeld u.a. (Hrsg.), *Das Private im Privatrecht*, 2022, S. 95 f.

²⁰ Im Ausgangspunkt ist damit ein Preis- und Bestandsschutz zugunsten des Mieters ge-

vestitionssicherheit“²¹ auf Vermieterseite steht, bleibt ebenso unklar wie die Rolle demografischer und umweltpolitischer Aspekte im Mietpreisrecht²². Das Ziel des Ausgleichs von Eigentumsfreiheit und Sozialbindung hat in der rechtlichen Entwicklung zunächst durch den Schutz beider Vertragsparteien durch Art. 14 GG²³ und in jüngerer Zeit durch den Einfluss städtebaulicher Faktoren in die verfassungsrechtliche Abwägung an Komplexität gewonnen²⁴.

Eine grundlegende Analyse der Ziele staatlicher Mietpreisregulation ermöglicht eine Entzerrung und Systematisierung der vorgebrachten Argumente. Mit der Analyse rechtsdogmatischer und rechtstatsächlicher Bedeutungsgehalte solcher Zwecke möchte das Dissertationsvorhaben zu einer Rationalisierung des mietrechtlichen Diskurses beitragen.

II. Vorüberlegungen zu Forschungsgegenstand und Methode

1. Zur Untersuchung von Gesetzeszwecken

Ausgangspunkt der Untersuchung ist der Begriff der Gesetzeszwecke, dem als juristischer Kategorie eine gewisse Vagheit innewohnt²⁵. Mit der Festlegung von Normzielen stellt der Gesetzgeber die Weichen für die Regelungen, durch die sie konkretisiert werden²⁶. Als genuin politische Entscheidung unterliegt diese Definition von Regelungszwecken nur in Ausnahmefällen einer verfassungsgericht-

meint, siehe den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Zweiten Gesetzes über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Zweites WRKSchG – II. WKSchG) vom 19.4.1974, BT-Drucks. 7/2011, S. 7; zum begrifflichen Problem *Lammel*, in: FS Blank, S. 713.

²¹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG) vom 25.5.2012, BT-Drucks. 313/12, S. 26.

²² Sinnbildlich die Äußerung der damaligen Bundesjustizministerin *Sabine Leutheusser-Scharrenberger*, Erste Beratung des Bundestages zum Entwurf eines Gesetzes über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG), 195. Sitzung vom 27.9.2012, PlenProt 17/195, S. 23336 D: „Angesichts der großen Herausforderung der Energiewende, der wir uns gegenübersehen, bedeutet dieser Gesetzentwurf eine wirklich ausgeglichene Anpassung von Leistung und Gegenleistung im Mietverhältnis.“

²³ BVerfGE 89, 1.

²⁴ BVerfG, Beschl. vom 18.7.2019 – 1 BvL 1/18, 1 BvR 1595/18, 1 BvL 4/18, Rn. 69 ff.

²⁵ *Schober*, Der Zweck im Verwaltungsrecht, 2007, S. 3 ff.

²⁶ *Meßerschmidt*, Gesetzgebungsermessen, 2000, S. 881: „Wie bei jedem rationalen Handeln steht am Beginn der Gesetzgebung bei idealtypischer Betrachtung der Gedanke an den Zweck, den man damit verfolgt.“

lichen Kontrolle²⁷. Zudem geben Ziele immer Absichten wieder, sind also durch ein hohes Maß an Subjektivität gekennzeichnet²⁸.

Diese Unschärfe des Zweckbegriffs und das weite Gesetzgebungsermessen sind nicht als Hindernis der Untersuchung zu sehen, machen aber einige methodische Vorüberlegungen erforderlich. Erkenntnisinteresse der Arbeit soll es nicht sein, zulässigerweise gesetzte Zwecke als richtig oder falsch zu bewerten. Die Analyse von Normzielen soll vielmehr einen spezifischen Blickwinkel auf das gesetzte Recht selbst ermöglichen. Wenn am Anfang der Gesetzgebung der Gedanke an den Zweck steht, dann kann seine Untersuchung über die hinter dem Wortlaut einer Norm stehenden Vorstellungen und Interessenkonflikte Aufschluss geben.

Mit den in der Ausarbeitung synonym verwendeten Begriffen „Ziel“, „Zweck“, „Motiv“ oder „Intention“ sind nicht die juristischen Konsequenzen einer Regelung gemeint, sondern vielmehr die beabsichtigten Veränderungen in der realen Welt²⁹. Zu ermitteln ist die gesetzgeberische Erwartungshaltung, die vor allem in Gesetzesmaterialien zum Ausdruck kommt und als externe (rechtspolitische) Zweckzuweisung strikt zu trennen ist von dem Norminhalt³⁰. Der gesetzte Zweck einer Regelung steuert als Rechtmäßigkeitsdeterminante die Grundrechtsbindung der Legislative³¹. Strikt zu trennen sind die untersuchten Gesetzesziele deshalb nicht nur von dem Norminhalt, sondern auch von solchen politischen Kalkülen und normübergreifenden gesetzgeberischen Handlungsmaximen, die in keinem Zusammenhang zum konkreten Sachverhalt stehen (z.B. „Gleichbehandlung“ als abstrakter Wert)³².

2. Rechtstatsachenforschung als Hilfsmittel

Gegenstand von Normzielen sind wie beschrieben die Folgen, die durch die Regelung in der gesellschaftlichen Wirklichkeit eintreten sollen. Auf einer weiteren Ebene lassen sich daher Zwecke als beabsichtigte Wirkungen abgleichen mit den sozialen, politischen, wirtschaftlichen Tatsachen, die zur Grundlage der jeweiligen Rechtsnorm gemacht werden³³. Eine solche empirische Betrachtung, die begrifflich unter das Feld der Rechtstatsachenforschung gefasst wird³⁴, ist vor allem

²⁷ BVerfGE 30, 250 (263).

²⁸ *Haverkate*, Rechtsfragen des Leistungsstaats, 1983, S. 120 Fn. 17.

²⁹ So auch das Verständnis von *Hecker*, Marktoptimierende Wirtschaftsaufsicht, 2007, S. 29; ebenso *Frieling*, Gesetzesmaterialien und Wille des Gesetzgebers, 2017, S. 108 f.; einen ähnlichen Ansatz verfolgt außerdem *Hellgardt*, Regulierung und Privatrecht, 2016.

³⁰ *Hecker*, Marktoptimierende Wirtschaftsaufsicht, 2007, S. 29 f.

³¹ *Hecker*, Marktoptimierende Wirtschaftsaufsicht, 2007, S. 30.

³² *Hecker*, Marktoptimierende Wirtschaftsaufsicht, 2007, S. 29.

³³ *Nußbaum*, Die Rechtstatsachenforschung (1914), in: Reh binder (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, 1968, S. 21 f.

³⁴ Nur terminologisch verschieden wird dieser Ansatz im öffentlichen Recht unter den Begriff der Verwaltungswissenschaften gefasst, siehe *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 2013, S. 15.

in gesellschaftspolitisch besonders kontroversen Regelungsfeldern ertragreich³⁵. Bei der Regulation von Mietpreisen wird mit juristischen Mitteln auf den Wohnungsmarkt als wirtschaftlichen Sachverhalt eingewirkt. Die Tatsachendarstellung, die der Gesetzgeber selbst einer Norm zugrunde legt, ist notwendigerweise politisch gefärbt und tendiert damit zur Einseitigkeit – die Aufgabe der vorgestellten Methode kann daher darin gesehen werden, diese Tatsachengrundlage kritisch zu überprüfen.

Die Untersuchung bedient sich des Ansatzes in erster Linie als Hilfsmittel, um Ergebnisse der Diskursanalyse mit Erkenntnissen aus – vorhandenen – empirischen Daten abzugleichen³⁶ und auf diese Weise den rechtstatsächlichen Bedeutungsgehalt von Normzwecken zu ermitteln.

3. Zur Arbeit mit Gesetzesmaterialien

Ausgangspunkt der Quellenanalyse sind die Gesetzesmaterialien zu mietpreisrechtlichen Reformen. In erster Linie soll der Diskurs in der Bundesrepublik, beginnend mit dem Ersten Wohnungsbaugesetz 1950 untersucht werden. Aufgrund der Fortgeltung einzelner Normen und zur besseren Kontextualisierung werden punktuell auch ältere Normen der Wohnungszwangswirtschaft in die Analyse einbezogen.

Geht es um die Funktion von Gesetzesmaterialien als Rechtsquellen, steht häufig das Problem ihrer Verbindlichkeit für die Normauslegung und die Zurechnung bestimmter Willensäußerungen zum Kollektiv „Gesetzgeber“ im Vordergrund. Obgleich der diskursgeschichtliche Ansatz gerade nicht auf die Ermittlung verbindlicher Auslegungsergebnisse abzielt (s.u. 4.), sind an dieser Stelle die methodischen Erwartungen an die Untersuchung der Gesetzesmaterialien zu konkretisieren. Zunächst geht die Untersuchung davon aus, dass die Materialien generell geeignet sind, Rückschlüsse auf den gesetzgeberischen Willen zu ziehen³⁷. Um Verzerrungen des Diskurses vorzubeugen, sind Äußerungen im Rechtsetzungsprozess nach ihrer Relevanz abzustufen. So ist danach zu differenzieren, mit welcher Konsistenz eine bestimmte Position im Gesetzgebungsverfahren vertreten wird und wie repräsentativ sie für das gesamte Parlament ist, ferner in welchem Verfahrensschritt die Äußerung getätigt wurde und ob das jeweils untersuchte Material dem Parlament offen vorlag³⁸. Einem Gesetzesentwurf, den das Parlament an die Ausschüsse überweist, muss demnach eine andere Bedeutung für die Analyse zugewiesen werden als dem zugespitzten Beitrag eines einzelnen Abgeordneten in der Bundestagsdebatte.

³⁵ *Raiser*, Grundlagen der Rechtssoziologie, 2013, S. 17.

³⁶ *Nußbaum*, Die Rechtstatsachenforschung (1914), in: Reh binder (Hrsg.), Die Rechtstatsachenforschung, 1968, S. 20 ff.

³⁷ *Wischmeyer*, Zwecke im Recht des Verfassungsstaates, 2015, S. 390.

³⁸ *Wischmeyer*, JZ 2015, 957 (964 f.).

4. Diskursgeschichtlicher Zugang

Der politischen Natur des Untersuchungsgegenstandes wird weiter durch die Methode der Diskursgeschichte Rechnung getragen³⁹. In der hier angewendeten Form geht der Ansatz⁴⁰ davon aus, dass in Diskursen soziale Wirklichkeit durch die Verwendung bestimmter Begriffe, Formationen und Argumentationsmuster konstituiert wird⁴¹. Auch Recht als historischer Diskurs lässt sich auf diese Weise systematisch untersuchen. Die Methode dient der Herausarbeitung bestimmter, diskursprägender Argumentationstopoi und berücksichtigt dabei, dass der Rechtsetzungsprozess von politischen Kontroversen und Kompromissen geprägt ist. Juristische Diskurse sind deshalb nicht auf ihre logische Stringenz zu untersuchen, sondern vielmehr als dynamischer Prozess zu begreifen, in dem bestimmten Aussagen *über* Recht im Zeitpunkt der Auseinandersetzung ein spezifischer Bedeutungsgehalt beigemessen wird. Die Methode zielt nicht darauf ab, „eigentliche“, hinter den Dingen liegende Inhalte zutage zu fördern⁴². Der Ansatz ermöglicht aber, über den manifesten Inhalt einzelner Texte hinaus zu untersuchen, welche Argumentationsmuster und Narrative für die juristische Auseinandersetzung von Bedeutung sind und welche umgekehrt gerade keinen Eingang in den Diskurs finden⁴³.

III. Stand der Forschung

Das Dissertationsvorhaben möchte einen neuen Blickwinkel auf den Diskurs über die „gerechte Miete“⁴⁴ ermöglichen und dabei aus drei Perspektiven eine Forschungslücke schließen:

In der rechtsgeschichtlichen Literatur ist ein starker Fokus auf das Mietrecht in der Zeit der Wohnungszwangswirtschaft zwischen 1914 und 1960 festzustellen⁴⁵. Häufig implizieren die vorhandenen Untersuchungen, dass sich mit dem

³⁹ Einleitend zur Methode und zum Diskursbegriff *Eder*, Historische Diskurse und ihre Analyse, in: ders. (Hrsg.), *Historische Diskursanalysen*, 2006, S. 9 ff.

⁴⁰ Nicht gemeint ist mit dem hier verfolgten Ansatz der spezifisch machtkritische Zugang *Michel Foucaults*, siehe hierzu *Baer*, *Rechtssoziologie*, 2023, S. 165 ff. Siehe zur Methode der Diskursanalyse außerdem die Untersuchung von *Westphal*, *Deutungshoheit über Texte*, 2019, insbes. S. 118 ff.

⁴¹ *Busse*, *Begriffsgeschichte oder Diskursgeschichte?*, in: *Dutt* (Hrsg.), *Herausforderungen der Begriffsgeschichte*, 2003, S. 23 ff.

⁴² *Landwehr*, *Diskurs und Diskursgeschichte*, www.docupedia.de/zg/Landwehr_diskursgeschichte_v2_de_2018 (zuletzt abgerufen am 14.4.2024).

⁴³ Man denke im Mietpreisrecht etwa an die sprachlichen Bilder, die von der Vertragspartei des Vermieters gezeichnet werden („Schutz der kleinen Privatvermieter“ einerseits, „Immobilienhaie“ andererseits).

⁴⁴ *Gsell*, *NZM* 2017, 305.

⁴⁵ Siehe aus der monographischen Literatur *Beil*, *Historische Entwicklungslinien des*

Abbau der zwangswirtschaftlichen Bindungen das heutige „soziale Mietrecht“ im BGB herausgebildet hat und die historische Entwicklung damit vorerst abgeschlossen ist⁴⁶. Seltener findet sich zudem eine Verknüpfung mietrechtlicher Prozesse in den ersten Jahren der Bundesrepublik mit den wohnungspolitischen Entwicklungen bis heute⁴⁷.

Zivilrechtliche Fragen des Miethöherechts sind entsprechend der praktischen und politischen Relevanz des Themas breit erforscht⁴⁸. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit rechtsgebietsübergreifenden Elementen im Mietpreisrecht fehlt bislang jedoch weitgehend. Während sich die Zivilrechtswissenschaft in der Zeit der Wohnungszwangswirtschaft unausweichlich mit öffentlich-rechtlichen Fragen auseinandersetzen musste, gilt mit der Reform 2001 die Schaffung eines „sozialen Mietrechts im BGB“ als abgeschlossen⁴⁹. Kritik an den Regelungen zum zulässigen Mietzins beschränkt sich heute daher ganz überwiegend auf zivilrechtsdogmatische Einzelaspekte⁵⁰. Auch die Diskussion um den „Mietendeckel“ hat sich im Ergebnis auf die Abgrenzung der Berliner Regelungen zum

Wohnraummietrechts, 2021; *Hügemann*, Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974, 1996; *Lutz*, Der Mieterschutz der Nachkriegszeit, 1998. Die Monographie von *Molinari* schließt explizit die gesamte Entwicklung in der Bundesrepublik mit ein, widmet der Entwicklung seit den 1960er Jahren aber gerade einmal 19 Seiten und beschränkt sich im Wesentlichen auf eine Zusammenfassung der wichtigsten Regelungsinhalte mietrechtlicher Reformen, siehe *Molinari*, Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021.

⁴⁶ So etwa *Börstinghaus*, in: FS Bub, S. 283; *Derleder*, Zur Geschichte und zu den Perspektiven des sozialen Mietrechts, in: Artz (Hrsg.), 10 Jahre Mietrechtsreformgesetz, 2011, S. 93; *Hügemann*, Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974, 1996; *Lammel*, in: FS Blank, S. 713.

⁴⁷ So in den Beiträgen von *Honsell*, AcP 186 (1986), 115; *Lange*, ZUR 2022, 67; *Oestmann*, in: HKK-BGB III, 2013, §§ 535–580a; *Sonnenschein*, DWW 1992, 193; *Wolter*, Mietrechtlicher Bestandsschutz, 1984. Siehe aus jüngster Zeit zudem insbesondere die Habilitationsschrift von *Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023.

⁴⁸ Siehe zum geltenden Recht aus der Kommentarliteratur statt vieler nur *Artz u.a.*, in: Staudinger-BGB, Buch 2, Mietrecht 1 (Allgemeine Vorschriften); zur allgemeinen historischen Entwicklung siehe aus der Fülle an Literatur nur *Börstinghaus*, WuM 2018, 610; *Herrlein*, NZM 2016, 1; *Honsell*, AcP 186 (1986), 115; *Hügemann*, Die Geschichte des öffentlichen und privaten Mietpreisrechts vom Ersten Weltkrieg bis zum Gesetz zur Regelung der Miethöhe von 1974, 1996; *Lammel*, in: FS Blank, S. 713; *Oestmann*, in: HKK-BGB III, 2013, §§ 535–580a, Rn. 92 ff.; *Reppen*, Die soziale Aufgabe des Privatrechts, 2001; *Sonnenschein*, DWW 1992, 193.

⁴⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz – MietRRefG) vom 9.11.2000, BT-Drucks. 14/4553, S. 35.

⁵⁰ Ausnahmen bilden hier aus jüngerer Zeit die Arbeiten von *Eller*, Privatrecht in der Wohnungskrise, in: Croon-Gestefeld u.a. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 ff.; *Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017; *Kühling*, Gentrifizierung als Rechtsproblem, 2021. Eine rechtsgebietsübergreifende Systembildung zu Vergütungsregelungen findet sich außerdem bei *Heitzer/Kaufhold*, Der Staat 60 (2021), 353.

bürgerlichen Recht konzentriert, ohne die Systematik der §§ 556d ff. BGB selbst infrage zu stellen⁵¹. *Weber* merkt in seinem impulsgebenden Aufsatz zum „Mietendeckel“ bloß an, der Gesetzgeber habe mit der „Mietpreisbremse“ 2015 auch städte- und siedlungspolitische Ziele verfolgt, ohne diesen Aspekt näher zu beleuchten⁵².

Die rechtsgebietsübergreifende Betrachtung des Mietpreisrechts ermöglicht insgesamt neue Perspektiven auf die zivilrechtliche Entwicklung. Aufgrund der zahlreichen Gesetzesänderungen ist in der juristischen Forschung eine starke Konzentration auf die Bewältigung aktueller legislativer Reformen zu beobachten⁵³. Grundsätzliche Rechtsfragen neigen durch den Fokus auf Einzelmaßnahmen und den politischen Mieter-Vermieter-Dualismus häufig aus dem Blick zu geraten.

Ein Schwerpunkt der Untersuchung liegt außerdem auf der verfassungsrechtlichen Behandlung der Wohnraummiete, insbesondere der Entwicklung der eigentumsgrundrechtlichen Bezüge. Ebenso wie im Zivilrecht lässt sich in der grundrechtlichen Forschung eine starke Konzentration auf jeweils aktuelle, zu meist politisch besonders umstrittene und in der Folge häufig dem Bundesverfassungsgericht vorgelegte Gesetzesnovellen beobachten. Während sich deshalb eine Fülle von Literatur zu bereichsspezifischen Einschränkungen der Eigentumsfreiheit im Wohnraummietrecht findet⁵⁴, wird die wechselseitige Beeinflussung von Verfassungs- und Zivilrecht nur selten in den Blick genommen⁵⁵. Das

⁵¹ *Fischer-Lescano/Gutmann*, KJ 53 (2020), 3; *Mayer/Artz*, Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Aspekte eines „Mietendeckels“ für das Land Berlin, 2019, S. 24 ff.; *Weber*, JZ 2018, 1022; *Wolfers/Opper*, DVBl. 2019, 1446.

⁵² *Weber*, JZ 2018, 1026; am Rande berücksichtigt wird das bürgerlich-rechtliche Mietpreisrecht des BGB unter dem Gesichtspunkt städtebaulicher Ziele bei *Weigelt*, Die wachsende Stadt als Herausforderung für das Recht, 2016, S. 285 ff. In einem Beitrag von *Lörler* aus dem Jahr 2012 findet sich der punktuelle Hinweis, dass es sich bei Mietspiegeln auf der Grundlage von Rechtsverordnungen um ein verwaltungsrechtliches Instrument handeln könnte, siehe *Lörler*, NJ 2012, 327.

⁵³ Zur „Mietpreisbremse“ 2015 siehe die Monographien von *Frank*, Die Mietpreisbremse, 2016; *Gustorff*, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021; *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017. Zur Mietrechtsreform 2001 siehe etwa *Zeimes*, Die Reform des Mietrechts, 2001.

⁵⁴ Siehe aus der Aufsatzliteratur zur „Mietpreisbremse“ nur *Blankenagell/Schröder/Spoerr*, NZM 2015, 1; *Kreuter-Kirchhof*, DÖV 2021, 103; *Lange*, DVBl 2015, 1551; *Schuldt*, in: FS Börstinghaus, S. 369 ff.

⁵⁵ Ausnahmen bilden hier etwa die Handbuchbeiträge von *Depenheuer*, Eigentum, in: HGR V, 2013, § 111, und *Leisner*, Eigentum, in: HdStR VIII, 2013, § 173, zu Mietrecht und Eigentumsfreiheit sowie die Dissertation von *Schollmeier*, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, mit Blick auf bezahlbaren Wohnraum als grundrechtliches Problem. Siehe im Hinblick auf das Phänomen der Gentrifizierung die Untersuchungen von *Kühling*, Gentrifizierung als Rechtsproblem, 2021, und *Weigelt*, Die wachsende Stadt, 2016. Aus der Aufsatzliteratur genannt seien hier *Derleder*, WuM 2013, 383; *Farahat*, JZ 2020, 602, sowie *Shirvani*, Eigentumsgrundrechtliche Bezüge des Miet- und Wohnungseigentumsrechts, in: Brinkmann/ders. (Hrsg.), Privatrecht und Eigentumsgrundrecht, 2016, S. 115.

Register

- Abbaugesetz 54 ff., 63, 114, 122, 215
Abwägungsgebot 257
Abwehrrecht 140, 182 ff., 197, 201 f., 247
Achtungsanspruch 246
Akteur(e), wohnungspolitische/r 117, 121 ff., 202, 256, 286
Allgemeine Handlungsfreiheit 138, 189, 237
Allgemeiner Gleichheitssatz 57, 137 ff.
Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz 260 ff.
Allgemeines Persönlichkeitsrecht 243 f.
Allmende 148 f.
Allokationsfunktion 267
Althausbestand 33, 43 f., 47, 50, 54, 56, 64
Altwohnungsbestand, *siehe* Althausbestand
Änderungskündigung 13, 78, 91, 147, 158, 217
Angebotslücke 69, 112, 174, 286
Angebotsüberhang 14, 70, 83
Angestammte Umgebung 101, 109 f., 163 ff.
Angewiesensein des Mieters 150 ff., 196
Antidiskriminierungsrecht 244 ff.
Arbeitnehmerschutz 237 ff.
Arbeitsrecht 34, 202, 237 ff.
Armutquote 128
Auflockerung, städtebauliche 51, 53
Ausnahmerecht 71, 94, 113
Ausstrahlungswirkung der Grundrechte 181
- Baukosten 45, 48, 69, 122
Baulandkommission 255
Bauleitplanung 252 f., 257, 263
Baupreise, *siehe* Baukosten
- Bauplanungsrecht 252 ff., 257
Ballungsgebiet 63, 69, 72, 83 ff., 98, 127 f., 201, 218, 223, 252
Ballungszentrum, *siehe* Ballungsgebiet
Bauland 119, 254 ff.
Baulandvergabe, *siehe* Bauland
Berechnungszeitraum (der ortsüblichen Vergleichsmiete) 81, 83, 88, 90 ff., 175, 208
Besitzrecht 120, 153, 156 ff., 189
Bestandsmiete 47, 54, 90 f., 99 ff., 167, 265, 276 f.
Bestandsschutz 22, 29, 60, 73, 81, 87, 91, 112 ff., 213, 257
Bevölkerung
– Bevölkerungsgruppen, wirtschaftlich weniger leistungsfähige 101, 164 ff., 265 f.
– Bevölkerungspolitik 30
– Bevölkerungsschichten 53, 101, 280
– Bevölkerungsstrukturen 102, 110, 115, 164 ff., 171, 194, 222, 252, 256, 262, 278
Bewirtschaftung, staatliche, *siehe* Wohnungszwangswirtschaft
Bewirtschaftungskosten 26
Bewohnerstruktur(en) 101 f., 110, 167, 217, 252 ff., 260 ff.
Bierdosen-Flashmob für die Freiheit 182 f.
Binnenfortzugsrate 128
Bonität 166, 286
Bruttokaltmiete 131 f.
Bruttomedianlohn 240
Bundesmietengesetz
– Erstes Bundesmietengesetz 38, 44 ff.
– Zweites Bundesmietengesetz 55 ff.
Bundesrat 49, 53 f., 58, 71 f., 75 f., 82, 90, 97, 104

- Bund-Länder-Arbeitsgruppe 93
- Chancengleichheit 18
- Dauermietrecht 79 ff., 91 f., 109 ff., 124, 131, 150
- Dauerrecht, soziales 68 ff., 216
- Dauerwohnrecht, *siehe* Dauermietrecht
- Demografie 5, 14, 99, 119, 135, 259
- Deutscher Juristentag 28 f., 206
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 132 ff.
- Deutsche Wohnen & Co. enteignen 272 ff.
- Digitalisierung 278 ff.
- Diskriminierungsschutz 243, 247
- Diskurs
- Diskursanalyse 7
 - Diskursgeschichte 8
- Dispositives Recht 16, 19
- Drittwirkung
- mittelbare 180 ff., 193, 244
 - unmittelbare 180, 183
- Dürig, Günther 180
- Eigenbedarf 156 ff., 162 f., 195
- Eigenbedarf I 156 ff.
- Eigenbedarf II 156 ff.
- Eigenheimideologie 120
- Eigenheimzulage 126
- Eigentum
- Eigentumsbildung 53, 80, 110, 118 ff., 259
 - Eigentumsförderung 54, 120 ff., 125
- Eigentümersbefugnis 141, 144 ff., 158, 194
- Eigentümerquote 118 f.
- Eigenwirtschaftlichkeit 38, 44 ff.
- Einkommen
- Einkommensentwicklung 56, 132
 - Einkommensgrenze 124 ff.
- Einzelmieter 120, 173, 212
- Emanzipierende Tendenz 208, 220 ff., 231
- Energiewende 96
- Entballung 62 f., 79 ff., 109 f., 288
- Erbaurecht 52
- Erhaltungssatzung 252 ff.
- Erster Weltkrieg 113, 146
- Erstvermietung, *siehe* Neuvermietung
- Expertenkommission Wohnungspolitik 131 ff.
- Existenzminimum 199 f., 240 ff.
- Externale Effekte 96
- Familienheim 52 ff., 61 ff., 109 ff., 121, 216
- Fehlbelegung 122 f.
- Fehlbestand 58 f., 66, 70, 76, 158
- Finanzialisierung 128, 202 f.
- Finanzierungslast 202 f.
- Flächenverbrauch 132
- Flutkatastrophe von 1962 57, 144 f.
- Formblattvertrag 14
- Formularmietvertrag, *siehe* Formblattvertrag
- Freie Konsumwahl 59, 65, 114
- Freie Konsumentenwahl, *siehe* Freie Konsumwahl
- Freiheitschance(n) 174, 196 ff., 208, 221 ff., 230 f., 242, 247 ff., 285 f.
- Freiheitsfunktionalität 200, 203 f., 249 f.
- Friedensmiete 26
- Funktionsäquivalenz 160 ff.
- Gemeinschaftsgedanke 213
- Gemeinwohl
- Gemeinwohlbelange 203, 209, 270, 273
 - Gemeinwohlbindung 154 f.
 - Gemeinwohlinteresse(n) 172, 196, 221, 267, 275
- Generalklausel 181
- Gentrifizierung 85, 96, 98 ff., 103 ff., 110, 128, 171 f., 194, 252 f., 258, 265, 278
- Gesellschaftliche Bezüge 142, 215, 218
- Gesellschaftsgestaltung 216
- Gesetzgebung
- Gesetzgebungsermessen 6
 - Gesetzgebungskompetenz 256, 271
 - Gesetzgebungsverfahren 7, 44, 77, 81
- Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen 87 f.
- Gesetz zur Neuregelung gesetzlicher Vorschriften zur Mietenbegrenzung 264 ff.

- Gesetz zur Regelung der Miethöhe
 111 ff., 130 ff., 153 ff.
 Gewinn 24, 274
 Gewinnerzielung, *siehe* Gewinn
 Gierke, Otto von 16 f.
 Gleichbehandlung 6, 244
 Gleichheitsgrundrecht, *siehe* Allgemeiner
 Gleichheitsgrundsatz
 Große Koalition 65, 126
 Grundeigentümergebnis 144
 Grundrecht auf bezahlbaren Wohnraum
 196 ff.
 Grundrecht auf Wohnen 196 ff.
 Grundrechtsbindung 6, 186
 Grundrechtsfunktionen
 – Abwehrdimension/-funktion 141 f.,
 183 ff., 191 ff.
 – Ausgestaltungsfunktion/-dimension
 185 ff., 192
 – Leistungsfunktion/-dimension 196 ff.
 – Schutzdimension/-funktion 183 ff.
 – Teilhabedimension/-funktion 196 ff.
 Grundrechtskollision 189, 195
 Grundrechtliche Leistungsansprüche
 196 ff.
 Grundrechtsverhältnis
 – Dreipoliges Grundrechtsverhältnis
 183 ff.
 – Zweipoliges Grundrechtsverhältnis
 183 ff.
 Grundstücksverkehrsgesetz 143 f.

 Hamburgisches Deichordnungsgesetz
 144, 147
 Hausbesitzerverein 19
 Hausgemeinschaft 17, 32 f., 214
 Haushaltsgröße 132
 Hellgardt, Alexander 190 ff.
 Heterogene Wohnbevölkerung 100 ff.,
 163 ff., 171, 262, 275
 Heterogenität, *siehe* Heterogene Wohn-
 bevölkerung
 Höchstmiete 25 f., 51, 230
 Höchstmietensystem, *siehe* Höchstmiete
 Höchstmietenverordnung, preußische
 26 ff.
 Homo oeconomicus 233 f.
 Hypothekendarlehen 118, 127

 Indexmiete 89
 – Indexmietvertrag, *siehe* Indexmiete
 Industrialisierung 14, 148
 Infrastruktur 99, 114, 164, 170, 172, 200,
 281
 Inhalts- und Schrankenbestimmung 140,
 154 f.
 Innenstadtlage 96, 165, 194, 253
 Instandhaltungskosten 26
 Institutsgarantie 141, 144, 147 ff.
 Investitionskosten 4, 45, 55

 Jahn, Gerhard 69

 Kaiserreich 19
 Kapitalmarkt 135
 Kauf bricht nicht Miete 16, 18
 Kappungsgrenze 88, 90, 92, 94 ff., 106,
 113 ff., 175 f., 219 ff.
 Kernbereichsgarantie, *siehe* Institutsga-
 rantie
 Klang, Heinrich 28
 Klassischer Grundrechtseingriff 184 f.
 Kleingarten-Entscheidung 145 ff.
 Kleinsiedlung 53, 216
 Klimaschutz 2, 267, 278 ff.
 Koalitionsfreiheit 238 ff.
 Kodifikation 16 f.
 Kontextabhängigkeit von Grundeigentum
 150
 Konzeptvergabe 254 ff.
 Kostenmiete 42
 Kostenvergleichsmiete 50
 Kriegslasten 41
 Kriegswirtschaft 21
 Kündigung
 – außerordentliche 16
 – Kündigungsrecht 14, 16, 26, 156, 159,
 190, 195

 Laesio enormis 210, 227 ff.
 Landesebene 264 ff.
 Lastenförderung 52, 259
 Lastenzuschuss, *siehe* Lastenförderung
 Lebensmittelpunkt 4, 73, 106, 113 ff.,
 120, 138, 151 f.
 Leerstand 100, 126, 257
 Liberalisierung 54 ff., 123 ff.

- Lohnentwicklung, *siehe* Einkommensentwicklung
- Lücke, Paul 54 ff.
- Lücke-Plan, *siehe* Lücke, Paul
- Lüth-Entscheidung 181 f.
- Markt
- Marktentwicklung 126, 128 f., 132, 135, 176, 286
 - Marktnähe 56, 175 ff., 208, 221 ff., 227, 230
 - Marktöffnung 41, 91
 - Marktorientierung 83, 86 ff., 91 f., 124, 175
 - Marktsituation, lokale 211, 223
 - Marktwirtschaft 47, 54 ff., 75, 86, 124, 175, 224 f., 236, 258
- Maßnahmegesetz 113, 220
- Materialisierung 208 ff.
- Materiale Vertragsfreiheit 196, 211, 233, 237
- Materialisiertes Mietrecht, *siehe* Materialisierung
- Mietbelastung 100, 117, 127
- Mietbesitz 150 f., 159 ff., 163, 174, 195
- als Eigentum 156 ff.
- Miete
- gerechte 2, 8, 228, 230, 242 ff.
 - volkswirtschaftlich gerechtfertigte 31, 288
- Mieteinigungsämter 26, 29
- Mietendeckel 264 ff.
- Mietenstopp 79, 135
- Mieter als Eigentümer, *siehe* Mietbesitz als Eigentum
- Mieterschutzverordnung
- Dritte Mieterschutzverordnung 22 ff., 31
 - Erste Mieterschutzverordnung 22 ff., 31
 - Zweite Mieterschutzverordnung 22 ff., 31
- Miethöhegesetz 73, 81, 87 f., 90 ff., 111 ff., 130 f., 174 ff.
- Mietobergrenze 253, 265
- Mietpreisbremse 98 ff., 132 ff., 163 ff.
- Mietrechtsänderungsgesetz
- Drittes Mietrechtsänderungsgesetz 63 ff.
 - Mietrechtsänderungsgesetz 2013 96 ff., 279
 - Viertes Mietrechtsänderungsgesetz 82 ff.
- Mietrechtsnovellierungsgesetz, *siehe* Mietpreisbremse
- Mietrechtsreformgesetz 92 ff.
- Mietzinsgleitklausel 89 ff., 115
- Migrationsbewegung 124
- Milieuschutz 102, 252 ff.
- Mindestlohn
- Mindestlohngesetz 237 ff.
 - Mindestlohnkommission 237 ff.
- Modernisierung
- Modernisierungskosten 70, 96, 100, 133, 253, 267
 - Modernisierungsumlage 130
- Münchener Modell 97
- Nachfrageüberhang 69
- Nachhaltigkeit
- Nachhaltigkeitsstrategie 102
- Nassauskiesungsbeschluss 147 ff.
- Nationalsozialismus 30 ff.
- Nettokaltmiete 127
- Neubau
- Neubautätigkeit 20, 100, 166
 - Neubauwohnung 47
- Neue Heimat 125
- Neumiete(r) 26, 47, 165, 170, 277
- Neuvermietung 23 f., 98, 276
- Niedersächsisches Deichgesetz 147
- Nipperdey, Hans Carl 180
- Normgeprägtes Grundrecht 140 f., 149, 162, 185 ff., 192
- Normprägung, *siehe* Normgeprägtes Grundrecht
- Notrecht 21, 150 f., 206
- Notverordnung 21
- Obdachlosigkeit 20 f., 200
- Objektförderung 12, 121 f., 258
- Pachtzinsbindung 146 f.
- Parteiwille 26, 29, 228
- Partnerschaft 77, 114, 211 ff., 218 ff., 231, 250

- Partnerschaftliches Verhältnis, *siehe* Partnerschaft
- Personaler Bezug des Eigentums 157
- Persönlichkeitsentfaltung 118, 155, 162, 170
- Persönlichkeitsrelevanz der Wohnung 151, 155, 178, 196, 203
- Planck, Gottlieb 17 ff.
- Planungssicherheit, *siehe* Investitionssicherheit
- Pönlisierte Merkmale 246, 262
- Praktische Konkordanz 189 f.
- Preis
 - angemessener 77 f., 155, 230
 - gerechter 227 ff., 242
 - Preisbehörde 31, 50 f., 111
 - Preisbindung 33, 43, 49, 54 ff., 96, 110, 114, 175 f., 258
 - Preisgestaltung 24, 106
 - Preisgestaltungsfreiheit, *siehe* Preisgestaltung
 - Preisstoppverordnung 45
- Pretium iustum, *siehe* gerechter Preis
- Preusker, Victor-Emanuel 45 f.
- Private Intermediäre 202
- Privatnützigkeit 154, 160
- Privatrecht, materialisiertes, *siehe* Materialisierung
- Privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt 3, 265
- Private Initiative 39 ff., 52, 104, 111, 113, 140, 216
- Quartier 1f., 100 ff., 110, 163 ff., 196, 259, 265, 267
- Querschnittsmaterie 3
- Rationalitätskontrolle 150, 168, 189, 191, 204
- Recht auf angestammte Umgebung, *siehe* Angestammte Umgebung
- Rechtlich überformte Marktmiete 110, 144, 177 f.
- Rechtmäßigkeitsdeterminante 6, 187
- Rechtstatsachenforschung 6 f.
- Rechtsverordnungsermächtigung 106 ff., 113, 171, 212
- Regulationsfunktion 55
- Regulierungsfunktion 217
- Regulatorisches Privatrecht 191, 204
- Reichsgericht 22
- Reichsmietengesetz 25 ff.
- Rekollektivierung von Wohnraumknappheit 127 f.
- Rendite 24, 47, 104 ff., 174
- Rentabilität 43, 46, 105
- Reszission, *siehe* Laesio enormis
- Rollensoziologische Begründung 234 f.
- Rollenspezifische Betrachtungsweise 233 ff.
- Ruth, Rudolf 28
- Sachherrschaft 144, 162 f.
- Schlanker Staat 124
- Schlussstermingesetze
 - Erstes Schlussstermingesetz 63 ff.
 - Zweites Schlussstermingesetz 63 ff.
- Schmidt-Futterer, Wolfgang 152, 217
- Schwächerenschutz 211, 220, 231, 245
- Schwarze Kreise 63 f.
- Schwarz-gelbe Koalition 82, 84 f., 93, 112
- Siedlungspolitik 92 ff.
- Siedlungsstrukturen 92 ff., 253
- Smart Cities 252, 278 ff.
- Soziale/soziale Aufgabe/Frage 16 ff.
- Sonderabgaben 202
- Sondermaterie 204 f., 249
- Sonderprivatrecht 27, 81
- Sozialbindung 5, 93, 141 f., 151, 153 ff., 158, 170, 172, 194, 198
- Soziale Bezüge 17, 75, 155
- Soziale Effekte 133, 223
- Soziale Grundrechte 196 ff.
- Soziale Härte 59 ff., 67, 70, 75, 110, 114, 124
- Soziale Stadt 109 ff.
- Sozialer Frieden 70 ff., 223, 265
- Sozialer Wohnungsbau 40, 79, 95, 122 ff., 175, 258
- Sozialer Zusammenhalt 102, 262
- Soziales Gleichgewicht 15, 47
- Soziales Recht 214 ff., 150 ff.
- Sozialhilfe 122 f., 199
- Sozialisierung 27, 273 ff.
- Sozialklausel 60, 67 f., 70, 112 ff.
- Sozialliberale Koalition 75, 82, 112
- Sozialplan-Beschluss 182

- Sozialpolitik 121
 Sozialrecht 199, 260
 Sozialwohnung, *siehe* Sozialer Wohnungsbau
 Staatswohl 15
 Staatszielbestimmung 199 f.
 Städtebaurecht 252 ff., 259
 Stadionverbots-Entscheidung 182
 Stadtentwicklung 253 f., 280
 Stadtplanung 111, 281
 Staffelmiete 87
 Steuerungsfunktion 76, 95, 98, 113, 191, 253 f., 273, 275, 278
 Steuerungsinstrument, *siehe* Steuerungsfunktion
 Steuerungswirkung, *siehe* Steuerungsfunktion
 Stoppmiete 31
 Strukturelle Unterlegenheit 67, 178, 211, 220, 235, 239
 Subjektförderung 114, 121 f., 132, 222, 258 ff.
 Substanzgefährdung 169, 177, 194, 265
 Subventionen 42, 45, 54, 122, 125 f., 135, 251, 258
 Synallagma 103 ff., 269
- Tarifautonomie 237 ff.
 Teilhabe
 – gesellschaftliche 110, 63 ff., 196, 199, 202, 230, 241 f., 279
 – soziale, *siehe* Teilhabe, gesellschaftliche
 – Teilhabeanspruch 102, 183, 197, 200
 – Teilhaberecht, *siehe* Teilhabeanspruch
 Typisierung 115, 219, 234, 236
- Übergangsrecht 206
 Überindividualisierung 236
 Übermaßverbot 184, 189, 191
 Umlage 96, 98, 130, 278
 Umweltschutz 142
 Untermaßverbot 178, 184 f.
 Unverletzlichkeit der Wohnung 137
 Urbanisierung 119
- Verbraucher
 – Verbraucherbegriff 232 ff.
 – Verbraucherprivatrecht 231 ff.
 – Verbraucher(-schutz)recht, *siehe* Verbraucherprivatrecht
 Verdichtungsraum, *siehe* Ballungsraum
 Verdinglichung 207
 Verdrängung, *siehe* Gentrifizierung
 Verfügungsbefugnis des Eigentümers 141, 144, 154, 158 ff., 187
 Vergesellschaftung, *siehe* Sozialisierung
 Vergleichsmiete
 – Vergleichsmietverfahren, *siehe* Vergleichsmiete
 Vergleichsobjekt 114, 175, 225, 227
 Vergleichswohnung, *siehe* Vergleichsobjekt
 Vermittlungsausschuss 76
 Verstärkerung 14
 Vertrag
 – Vertragsgerechtigkeit 210, 219
 – Vertragslaufzeit 13, 60, 160
 – Vertragsparität 114, 234, 245
 Vertriebene 40, 47
 Vierjahresplan 31
 Viertel, *siehe* Quartier
 Volkswirtschaft 32
 – Volkswirtschaftliche Vermögenswerte 45 ff.
 Vormiete 100
 Vorrangwirkung der Grundrechte 181
- Wanderungsbewegung, *siehe* Migrationsbewegung
 Weimarer Republik 27 ff.
 Weiße Kreise 65, 67
 Wertmaßstäbe, überpositive 208, 223 ff.
 Wiederaufbau 40, 52 ff., 62, 109, 111, 121
 Wiedervereinigung 118, 124
 Wirtschaftslenkung 31, 229
 Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes 38, 44 ff., 78
 Wirtschaftssteuerung, *siehe* Wirtschaftslenkung
 Wohneigentumsquote, *siehe* Eigentümerquote
 Wohngeld 67, 114, 126, 128, 168, 258 ff., 276
 Wohngeldgesetz 259
 Wohnraumförderung 258 ff.

- Wohnraumkündigungsschutzgesetz
– Erstes Wohnraumkündigungsschutzgesetz 68 ff.
– Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz 68 ff., 130 f.
Wohnraumschutzgesetz 152
Wohnungsbaugesellschaft 46
Wohnungsbaugesetz
– Erstes Wohnungsbaugesetz 37 ff.
– Zweites Wohnungsbaugesetz 37 ff.
Wohnungsbauminister 52, 55, 83
Wohnungsdefizit 59, 63 ff., 68
Wohnungselend 21, 39
Wohnungsfehlbestand, *siehe* Wohnungsdefizit
Wohnungsfrage 15 ff.
Wohnungsgemeinnützigkeit 58, 125
Wohnungsgesetz (1946) 33
Wohnungsmangelgesetz 26
Wohnwertbezogene Kriterien 225 ff.
Wohnwertkriterien, *siehe* Wohnwertbezogene Kriterien
Wohnwertmerkmale, *siehe* Wohnwertbezogene Kriterien
Wucher 175, 226 f.
Zeitmietvertrag 87
Zuschlagssystem 38
Zweckbegriff 4, 6
Zweckentfremdung 172, 256 ff.
Zwecksetzungsermessen 143, 149, 291
15-Minuten-Stadt 278 ff.