

Schluss

§ 11 Zusammenfassung und Fazit

Die bundesrepublikanische Gesetzgebung hat in den vergangenen Jahrzehnten ein marktwirtschaftliches Wohnregime etabliert und ausgeformt. In Zeiten verstärkt wahrgenommener Wohnungsnot und angesichts steigender staatlicher Ausgaben, um die sozialen Folgen der Mietpreisentwicklung abzufedern, stellt sich die Frage, ob die bisherigen Ansätze geeignet sind, die Wohnungsfrage befriedigend zu lösen, von neuem. Dabei erscheint nicht nur die Gestalt des Wohnungsmarktes rechtlich determiniert, das Wohnungswesen also wesentlich durch das Recht konstruiert. Auch umgekehrt war und ist die Wohngesetzgebung von verschiedenen ökonomischen Wissensstrukturen beeinflusst, die sie aufgreift und in das Recht übersetzt. Angesichts diverser und widersprüchlicher ökonomischer Deutungsangebote ist die Rezeption dieser Wissensgrundlagen entscheidend für die Gestalt des rechtlich konstituierten Wohnungswesens. Diese gezeitgeberischen Wissensstrukturen, kurz: Annahmen, sichtbar zu machen, kann daher zur Rationalisierung des rechtswissenschaftlichen wie auch politischen Diskurses beitragen. Zwar lassen sich aus der vorliegenden Untersuchung und ihren Ergebnissen keine unmittelbaren rechtspolitischen Empfehlungen ableiten. Denn das in Frage stehende ökonomische Wissen wurde nicht daraufhin überprüft – es kann und muss aber auch nicht daraufhin überprüft werden –, ob es richtig oder gar wahr ist. Indem unterschiedliche ökonomische Wissensstrukturen in der Gesetzgebung identifiziert, auf ihre Ursprünge zurückgeführt und kontrastiert wurden, konnte aber gezeigt werden, wie die Gesetzgebung einen Wohnungsmarkt mithilfe von Erwägungen der Sozialen Marktwirtschaft eingeführt hat und hierauf aufbauend im Bereich des Mietrechts, stellenweise bei der Grundsteuer und zuletzt vermehrt auch im Milieuschutzrecht auf neoklassisches Marktdenken zurückgreift.

Aus dieser dominanten marktwirtschaftlichen Erzählung, die die Wohngesetzgebung leitet, ergeben sich an verschiedenen Stellen Wertungswidersprüche und Konflikte. Diese lassen sich auf Grundlage des rezipierten ökonomischen Wissens nur begrenzt bewältigen, werden aber selten offen diskutiert und alternative Ansätze nur wenig berücksichtigt. Insofern zeigt die vorliegende, auf die ökonomischen Wissensgrundlagen gerichtete Analyse, welche Leerstellen in der Bezugnahme auf ökonomisches Wissen in

der Breite bestehen, mit anderen Worten, welche Angebote ökonomischen Wissens bisher wenig genutzt werden und welche Potenziale bestehen.

A. Potenzial des Forschungsansatzes: Rekonstruktion gesetzgeberischer Annahmen

Die vorliegende Rekonstruktion ökonomischer Annahmen schließt an eine Vielzahl von Arbeiten zum Umgang mit extrajuridischem Wissen an. Nach dem hierbei zugrunde gelegten Verständnis ist Wissen keine feststehende Kategorie, sondern ein Prozess, in dessen Zuge neue Erkenntnisse durch die Einordnung in bestehende Wissensmuster produziert werden.¹ Diese oft impliziten Deutungsmuster standen bisher jedoch selten im Fokus der rechtswissenschaftlichen Auseinandersetzung. Viel stärker war die Diskussion auf die Rezeption extrajuridischer Erkenntnisse in das Recht und auf rechtsdogmatische wie -politische Folgerungen ausgerichtet.² Doch die diesen Erkenntnissen zugrunde liegenden Wissensstrukturen wirken sich bereits auf deren Gestalt aus, indem sie bedeutend zu jeder Wirklichkeitskonstruktion beitragen. Aufgrund ihres dann doppelt normativen Bezugs zur Wirklichkeit sind diese Wissensstrukturen insbesondere im Bereich der Gesetzgebung von hoher praktischer Relevanz.³

Die so umrissenen Annahmen der Gesetzgebung lassen sich als Teil ihrer kollektiven Intention mittels hermeneutischer Detailarbeit mit Gesetzesmaterialien rekonstruieren.⁴ Entscheidend ist dabei, dass die Annahmen zwar häufig impliziter Natur sind, sich aber in Argumentationslinien übersetzen, aus denen wiederum auf das dahinter stehende Wissenskonstrukt geschlossen werden kann.⁵ Für unterschiedliche ökonomische Deutungsangebote lassen sich dabei typische Argumentationslinien und Gedankengänge ausmachen, wobei vorliegend drei dieser Angebote aufgegriffen wurden.

Das sind erstens die neoklassischen ökonomischen Theorien und Analysen des Rechts, deren selbsterklärtes Ziel bereits ist, die Gesetzgebung zu informieren und zu beraten.⁶ Kern dieser Perspektive auf das Wohnen ist ein marktwirtschaftliches Denken: Der Markt führt zu einer effizienten

1 → § 2 A. I.

2 → § 2 A. II.

3 → § 2 A. IV.

4 → § 2 B., C.

5 → § 2 A. III.

6 → § 4 A.

Allokation der Güter (hier: Wohnungen).⁷ Daher sollen Eingriffe in den Preismechanismus unterbleiben.⁸ Wohnungswirtschaftliche Probleme basieren demgegenüber auf Angebotsmangel. Oberstes gesetzgeberisches Ziel muss daher sein, diesen Mangel zu beheben. Dies ist Aufgabe der privaten Wohnungswirtschaft, die hierfür Anreize braucht: Bauen muss wirtschaftlich bzw. rentabel sein.⁹ Als zweite Lösungsstrategie wird die Versorgung der Bevölkerung mit Wohneigentum verstanden und daher die Bildung von Wohneigentum gefördert.¹⁰

Zweitens wurden die rechtswissenschaftlichen Kritiken des *Law and Political Economy*-Ansatzes mit Erkenntnissen der Stadtforschung zusammengeführt.¹¹ Beide Ansätze teilen ein Grundverständnis, wonach die wirtschaftliche Organisation der Wohnverhältnisse genuin politisch ist und dem Recht hierbei eine entscheidende Rolle zukommt.¹² Dabei richtet sich die Kritik gegen die Übernahme neoklassischen Denkens in die Rechtswissenschaft und Wohngesetzgebung, der zudem eine Neuausrichtung gegenübergestellt wird: Ein Fokus auf soziale Fragen, auf die strukturellen Besonderheiten von Wohnen und Wohnungsmarkt und Strategien der Demokratisierung des Wohnens.¹³ So geraten insbesondere die Anliegen und Probleme diskriminierter und einkommensschwacher Gruppen¹⁴ sowie weitere gesellschaftliche Entwicklungen, unter Stichworten wie Segregation oder Gentrifizierung, ins Blickfeld.¹⁵ Aufbauend hierauf wird angenommen, dass der Wohnungsmarkt nicht geeignet sei, die wahrgenommenen Probleme zu lösen.¹⁶

Während die neoklassischen Ansätze marktwirtschaftliche Elemente hervorheben, betont die polit-ökonomische Perspektive soziale Fragen. Dies könnte dazu verleiten, mögliche Widersprüche vor dem Hintergrund der deutschen Sozialen Marktwirtschaft für gelöst zu halten. Doch die ökonomischen Annahmen sozial-marktwirtschaftlicher Ansätze stimmen in weiten Teilen mit denen der neoklassischen Analysen überein: Der Marktmechanismus soll wirken und soziale Korrekturen – denen zwar im Ver-

7 → § 4 B. II.

8 → § 4 B. I.

9 → § 4 B. III.

10 → § 4 B. IV.

11 → § 5 A.

12 → § 5 A. III.

13 → § 5 B. I., II., III.

14 → § 5 B. I. 2. a.

15 → § 5 B. I. 2. b.

16 → § 5 B. II. 3., 4.

gleich eine höhere Relevanz zugesprochen wird – sollen marktkonform durch nachträgliche Umverteilung erfolgen.¹⁷ Eine hohe Bedeutung kommt erneut dem Wohneigentum zu, dessen Förderung nunmehr vor einem spezifischen gesellschaftlichen, historischen Hintergrund begründet wird.¹⁸ Die Berücksichtigung der Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft erlaubt insofern, weitere Facetten ökonomischen Wissens zu erfassen. Das gilt insbesondere hinsichtlich ihrer Funktion als Legitimationsstrategie zur Wiedereinführung marktwirtschaftlicher Gedanken im Wohnungswesen nach 1945: Die Soziale Marktwirtschaft sollte diesen Wandel mit Instrumenten wie dem Wohngeld und dem Sozialen Mietrecht inhaltlich wie diskursiv ermöglichen.¹⁹

Die Gegenüberstellung der verschiedenen ökonomischen Deutungsangebote erleichtert, die Wissensstrukturen untereinander abzugleichen²⁰ und zu überprüfen, inwiefern sich deren Annahmen auch in der Wohngesetzgebung ausdrücken können.²¹ Denn aufgrund der Funktion der Gesetzgebung als Filter der verschiedenen Annahmen und einem hiermit verbundenen möglichen Gestaltwandel des rezipierten Wissens stellt sich nicht nur die Frage, ob, sondern auch *wie* sich die disziplinären Prämissen in die Gesetzgebung übersetzen oder von ihren disziplinären Ursprüngen unterscheiden, sprich: sich das Wissen verselbstständigt.²² Gleichzeitig wird so der Anspruch an eine interdisziplinär informierte Dekonstruktion der kognitiven Entscheidungsgrundlagen der Gesetzgebung verwirklicht, dem bei der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen demokratischer Entscheidung und Wissen hohe Bedeutung zukommt.²³

B. Annahmen der Wohngesetzgebung: Wirkungsweisen und Argumentationsmuster

Das Wissen der verschiedenen ökonomischen Deutungsansätze schlägt sich zu unterschiedlichen Anteilen und auf verschiedene Art und Weise in den untersuchten wohnpolitischen Instrumenten nieder. Dabei lässt sich kein unmittelbarer Rezeptionsprozess nachweisen, aber eine Kongruenz der je-

17 → § 6 B. II.

18 → § 6 B. IV.

19 → § 6 B. V.

20 → vor §§ 4–6.

21 → § 4 B.; § 5 B.; § 6 B.

22 → § 2 A. IV.

23 → § 2 A. IV.; vor §§ 4–6.

weiligen Wissenssysteme nahelegen. So bauen sowohl das Wohngeld als auch die Mietpreisbremse primär auf marktwirtschaftlichem Wissen auf.

Schon in der ökonomischen Theorie wird das Wohngeld als marktkonformes Instrument zur Verfolgung sozialer Zielsetzungen, sprich als marktwirtschaftlich verträgliche Variante nachträglicher Umverteilung, präferiert.²⁴ Historisch wurde das Wohngeld nach 1945 Hand in Hand mit der Durchsetzung eines Wohnungsmarktes in der Bundesrepublik eingeführt und war auch funktional eng damit verbunden: Es sollte die sozialen Härten mildern, die sich aus den mit der Durchsetzung der Marktwirtschaft verbundenen Mietpreissteigerungen ergaben.²⁵ Insofern sollte das Wohngeld einerseits materiell reale Nöte lindern, andererseits erfüllte die Verbindung des marktwirtschaftlichen mit dem sozialen Gedanken – wie auch im Sozialen Mietrecht – eine diskursive Funktion. Das Wohngeld war also *das* soziale Instrument, das die Einführung der Wohnungsmarktwirtschaft tatsächlich und diskursiv überhaupt erst ermöglichte. Es spiegelt somit die programmatiche und narrative Funktion und Verwobenheit sozialer und marktwirtschaftlicher Gedanken wider. Grundlegend bleibt hierbei die Entscheidung für den Marktmechanismus, der die Voraussetzung und die Grenze der Konzeption bildet.

Die doppelte Bedeutung des Wohngelds ist mittlerweile normalisiert. Es lindert nicht mehr nur die Härten einer Übergangszeit, sondern gleicht die sozialen Kosten des Marktmechanismus allgemein aus. Sein spezifischer Charakter wird nur in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche (wie nach der Wende) oder Einschnitte (wie rund um die Inflation und die Corona-Krise) wieder deutlich, wenn die Argumentationslinien der 1950er und 1960er Jahre anlassbezogen aktualisiert werden.²⁶

Nachdem das Wohngeld zunächst das entscheidende soziale Element im Wohnungsmarktsystem darstellen sollte, wurde unter der sozial-liberalen Koalition Anfang der 1970er Jahre auch das Mietrecht wieder für sozial-politische Zielsetzungen aktiviert und in diesem Zuge das Vergleichsmietensystem eingeführt.²⁷ In die Entwicklungslinie dieses Instruments fügt sich auch die 2015 beschlossene Mietpreisbremse ein. Wie dem Wohngeld liegt der Mietpreisbremse, wenngleich anders nuanciert, eine marktbasierter Problembeschreibung zugrunde: Die als Problem wahrgenommenen Miet-

24 → § 4 B. I. 2.; § 6 B. III.

25 → § 7 C. II.

26 → § 7 C. II. 2. b.

27 → § 3 B. III.; § 6 B. V. 2.; § 8 A. I.

preissteigerungen in Ballungszentren werden auf einen angespannten Wohnungsmarkt zurückgeführt.²⁸ In der Folge wird nicht die Mietpreisbremse, sondern Neubau als eigentliche Lösungsstrategie verstanden.²⁹ Daraus folgt, dass die Mietpreisbremse Investitionen nicht behindern soll, also keine „Investitionsbremse“ sein darf. Als zu vermeidender Markteingriff verstanden wird die Mietpreisbremse daher örtlich begrenzt, befristet, an der ortsüblichen Vergleichsmiete orientiert und dynamisiert.³⁰

Die sozialen Ziele, die mit der Mietpreisbremse verfolgt werden,³¹ werden somit ebenso wie beim Wohngeld auf eine möglichst marktkonforme Weise verwirklicht: so, dass der Marktmechanismus möglichst wenig behindert wird. Im Mietrecht hat sich hierfür die Figur des Sozialen Mietrechts etabliert, die als mietrechtliche Übersetzung der Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft verstanden werden kann.³² Während das Wohngeld in Zeiten quantitativer Wohnungsnot noch zur Durchsetzung von Marktgrundsätzen fungierte, ist dieses Marktmodell mittlerweile normalisiert. Soziale Erwägungen dienen daher nicht mehr der Persuasion, sondern gehen gewissermaßen nachträglich in eine Abwägung ein. In der diesbezüglichen Argumentation werden zudem verfassungsrechtliche Erwägungen, konkret zur Sozialbindung des Eigentums, herangezogen.³³ Die Sozialbindung kann sozial-marktwirtschaftliche Argumentationen auf Verfassungsebene spiegeln, indem sie eine Abwägung zwischen Eigentumsgrundrecht und Allgemeinwohlblangen darstellt. Die Gesetzgebung greift diese Gedanken bei der Einführung der Mietpreisbremse und im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht auf eine Weise auf, die ihren eigenen Gestaltungsspielraum verkürzt.³⁴

Des Weiteren verfolgt die Gesetzgebung mit der Mietpreisbremse einen grundsätzlich auf die einzelnen Mietverhältnisse bezogenen Ansatz.³⁵ Machtungleichgewichte zwischen Mieterinnen und Vermieterinnen werden nur schrittweise und insgesamt wenig berücksichtigt. Gleichwohl ist hervorzuheben, dass auch sozial-strukturelle Entwicklungen thematisiert werden: Beispielsweise war die ‚Gentrifizierung‘ dem Mietrecht zuvor fremd

28 → § 8 C. I.

29 → § 8 C. II.

30 → § 8 C. III.

31 → § 8 C. IV.

32 → § 6 B. V. 2.

33 → § 8 C. V.

34 → § 8 C. V.

35 → § 8 C. VI.

und wurde nun als der Regulierung zugrunde liegende Problemwahrnehmung im Gesetzgebungsverfahren angeführt.³⁶ Insgesamt aber bleibt die Mietpreisbremse einem individualistischen Zugriff verhaftet.³⁷ Kollektive Gedanken, die in der Sozialen Marktwirtschaft auch unter dem Stichwort der Sozialpartnerschaft bekannt sind, sind nur wenig ausgeprägt.³⁸ Dass sich gerade der demokratisierende Aspekt der Sozialen Marktwirtschaft im Wohnungswesen kaum auf die Gesetzgebung auswirkt, ist vor dem Hintergrund polit-ökonomischer Ansätze bemerkenswert.

Quer zu dem durch Wohngeld und Soziales Mietrecht eingeführten und gefassten Wohnungsmarktsystem liegen die beiden weiteren in dieser Arbeit untersuchten Instrumente: Grundsteuer und Milieuschutzzsatzungen. Die ihnen zugrunde liegenden ökonomischen Annahmen lassen sich mit Hilfe der typisierten Wissensstrukturen und Argumentationslinien weniger leicht erfassen. Dies lässt sich zum einen darauf zurückführen, dass die Typisierung maßgeblich auf Wissen basiert, das sich auf den Wohnungsmarkt als Rahmen oder spezifisch auf das Mietrecht bezieht. Insofern haben die ausgewählten ökonomischen Wissensstrukturen den Analyserahmen von vornherein begrenzt. Zum anderen werden die Gesetzgebungsdebatten zu diesen Instrumenten teilweise von anderen Referenzsystemen dominiert.

Das gilt insbesondere für die gesetzgeberischen Diskussionen zur Reform der Grundsteuer von 2019, bei der sowohl verfassungsrechtliche³⁹ als auch steuerrechtliche⁴⁰ Fragen und Figuren die ökonomischen Wissensstrukturen überdecken. Wohl auch aufgrund der intensiven fachwissenschaftlichen Diskussionen rund um die Grundsteuer zeichnet sich die gesetzgeberische Debatte durch einen Widerstreit zwischen zwei verschiedenen Belastungsgründen aus.⁴¹ Im Ergebnis entscheidet sich die Gesetzgebung für einen Kompromiss der verschiedenen Ansätze: Das verkehrsorientierte Sollertragsmodell wird weitergeführt und gleichzeitig der Äquivalenzansatz integriert, indem an der Umlage auf die Mieterinnen festgehalten wird. Dies ist aus Mietersicht ein denkbar nachteiliger Modus.⁴² Insofern überdeckt die technisch geführte Debatte über die Belastungsgründe ökonomisch entscheidende Fragen. Dennoch versucht die Gesetz-

36 → § 8 C. IV. 3.

37 → § 7 C. VI. 2.; § 8 C. III. 1.; anders § 10 C. I.

38 → § 6 B. III.

39 → § 9 C. I.

40 → § 9 C. II.

41 → § 9 C. II.

42 → § 9 C. III.

gebung trotz der Entscheidung, die Umlage beizubehalten, die sozialen Auswirkungen der Grundsteuerreform abzumildern. Dies geschieht erneut unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen: Durch eine höhere Besteuerung baureifer Grundstücke sollen Anreize für Neubau gesetzt werden.⁴³

Ein solcher marktwirtschaftlicher Ansatz zeigt sich in jüngerer Zeit auch im städtebaulichen Milieuschutzrecht.⁴⁴ Dieses war und ist jedoch von anderem, eher polit-ökonomischem Wissen geprägt. Dabei nimmt die Gesetzgebung bereits grundlegend eine weniger individuelle als vielmehr sozial-strukturelle Perspektive ein, in deren Zentrum der milieuschutzrechtliche Erhaltungszweck steht. Dieser war über die Zeit hinweg verschiedenen Weiterentwicklungen unterworfen: Vom Ziel, Wohnraum bestimmter Milieus durch Modernisierung zu erhalten,⁴⁵ hin zum Schutz vor Verdrängung aufgrund von Modernisierung.⁴⁶ Während dieser Erhaltungsgedanke nach der vorliegenden Analyse zwar Veränderungen unterworfen ist, aber den relevanten ökonomischen Fluchtpunkt der gesetzgeberischen Erwägungen darstellt, hat das Bundesverwaltungsgericht mit einem Urteil im Jahr 2021 im Wege der Auslegung ermittelt dass das erhaltungsrechtliche Vorkaufsrecht schon mit der Überführung in das Baugesetzbuch 1986 seinen spezifisch erhaltungsrechtlichen Zweck verloren habe. Damit nimmt das BVerwG eine eigene Rekonstruktionserzählung vor, die die Relativität der hiesigen Methodik, aber auch die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen der ökonomischen Rekonstruktion und historischen Auslegung demonstriert.⁴⁷

C. Status quo: Das Recht des Wohnungsmarktes

Die Untersuchung eines breiten Spektrums an Instrumenten und von Gesetzgebungsverfahren über Jahrzehnte hinweg ermöglicht, ökonomische Annahmen über einzelne gesetzgeberische Entscheidungen hinaus zu rekonstruieren. Es hat sich gezeigt, wie das Recht auf die Wohnverhältnisse reagiert, sie aber ebenso (mit-)konstruiert. In der Gesamtschau kommt dabei insbesondere neoklassischen Argumentationen ein hoher Stellenwert

43 → § 9 C. IV. 2.

44 → § 10 C. II. 3.

45 → § 10 C. I. 1.

46 → § 10 C. I. 2. a.

47 → § 10 D. I.

zu.⁴⁸ Polit-ökonomisches Wissen wird weniger prominent und eher fragmentarisch verarbeitet. Dies mag auch darin begründet liegen, dass dieses Wissen in weiten Teilen in Abgrenzung zum neoklassischen Ansatz entstanden ist bzw. entsteht und daher das gesetzgeberische Alltagsverständnis (noch) weniger geprägt hat. Auch ist dieses Wissen nicht gleichermaßen operationalisierbar und aufbereitet. So wird neoklassisches Wissen vielfach als objektive Notwendigkeit verstanden – Marktdenken ist in der Breite normalisiert – und neoklassische Modelle werden durch ihren technisch-mathematischen Charakter aufgewertet.⁴⁹ Dieses Wissen ist zudem aufgrund der mit ihm über die Zeit verbundenen Erzählungen und seiner Integration in die Gedanken der Sozialen Marktwirtschaft besonders wirkmächtig.⁵⁰

Doch auch polit-ökonomisches Wissen ist für die Wohngesetzgebung unabdingbar. Das gilt bislang insbesondere insofern, als dass neue Phänomene und Probleme häufig zunächst von diesen Ansätzen erfasst und beschrieben werden – beispielsweise der Milieuschutz und die Gentrifizierung, in Zukunft wohl auch verstärkt die Auswirkungen der Finanzialisierung. Polit-ökonomisches Wissen ermöglicht darüber hinaus, aufzudecken, wer die Gewinnerinnen und Verliererinnen sowohl der Gesetzgebung als auch marktwirtschaftlicher Prozesse sind.⁵¹ Denn obgleich vielfach der Wohnungsmarkt beschworen wird, kommt der Gesetzgebung bereits als derjenigen Akteurin, die dessen Ordnungsrahmen setzt, wesentliche Gestaltungsmacht zu.⁵²

Verschiedene gesetzgeberische Entscheidungen hinsichtlich dieser Ausgestaltung sichern derzeit die Profite privater Immobilienkonzerne ab. Dass deren Interessen zusammen mit denen amateurhafter Privatvermieterinnen behandelt werden,⁵³ blendet die unterschiedlichen Interessenlagen aus. Insbesondere profitieren auch finanzmarktorientierte Unternehmen von einer Gesetzgebung, die vordergründig auf Subventionen setzt, um soziale Zielsetzungen zu erreichen. Der distributive Charakter der Wohngelds kommt

48 Zur Frage → § 1.

49 Vgl. weiter zum Umgang mit naturwissenschaftlichem vs. sozialwissenschaftlichem Wissen die Beobachtungen von *Münkler*, Expertokratie, 2020, S. 430 ff.

50 Vgl. insb. → § 6 C. V.; § 7 C. II.

51 Als Anspruch von polit-ökonomischen Analysen (wie auch der Interpretativen Policy Analyse) → § 5 A. I. 2.; praktisch sichtbar wurde die Relevanz solcher Erwägungen bei der Grundsteuer, → § 9 C. III.

52 → § 5 A. III., B. III.; § 6 A. III. 1., B. I.

53 → § 8 C. VI. 1.

also nicht nur den Mieterinnen zugute. Auch Vermieterinnen bekommen hiermit höhere Mieten subventioniert, die die öffentlichen Haushalte belasten.⁵⁴ Die hierbei entstehenden Widersprüche und Konflikte werden selten offen benannt und diskutiert, stattdessen folgt die Gesetzgebung den bekannten Pfadabhängigkeiten. Dies hat sich neben der Analyse zum Wohngeld insbesondere in der Untersuchung zur Mietpreisbremse gezeigt: Die Ausgestaltung der Mietpreisbremse genügt keinem der an sie herangebrachten Ansprüche.⁵⁵ Gleichwohl zeigt ihre Ausgestaltung entsprechend den Gedanken des Sozialen Mietrechts, dass schlussendlich meist ein angebotsseitiger Investitionsansatz und somit die neoklassische Orientierung überwiegt.⁵⁶

Neben einer allgemeinen Dominanz marktwirtschaftlichen Wissens lassen sich aber auch Unterschiede zwischen den verschiedenen Säulen der Wohngesetzgebung feststellen: Im Privatrecht (Mietpreisbremse) und im den Wohnungsmarkt flankierenden Wohnsozialrecht (Wohngeld) sind marktwirtschaftliche Argumente gewichtiger als im Öffentlichen Recht (Milieuschutzsatzungen).⁵⁷ Die Erkenntnisse darüber, wie gut die Operationalisierung für die verschiedenen Instrumente funktioniert hat, lassen sich auch unter diesen Vorzeichen lesen: Marktwirtschaftliche Programme wie Anreize, Rendite und Neubau werden vor allem privatrechtlich verarbeitet und soziale Fragen mittels minimalinvasiver „Interventionen“ verwirklicht. Das öffentliche Recht ist demgegenüber offener für weitere disziplinäre Perspektiven, die es aus der eigenen Disziplin heraus (bisher) weniger in die Gesetzgebung schaffen.

Insgesamt aber zeigt sich für den Bereich des Wohnens, dass sich in der Verarbeitung ökonomischen Wissens eine über konkrete Argumente hinausgehende Hegemonie marktwirtschaftlicher Annahmen ausmachen lässt.⁵⁸ Dies wirkt selbstverstärkend, da durch entsprechende Reformen und Maßnahmen eine Wirklichkeit konstruiert wird, die die Gesetzgebung wiederum bindet. Während hierbei in den vergangenen Jahrzehnten teil-

54 → § 7 C. II. 2. c.

55 → § 8 D.

56 → § 8 C. IV. 1., 2.

57 Dies steht im Einklang mit der These aus dem US-amerikanischen *Law and Political Economy*, dass das öffentliche Recht offener für gesellschaftliche Ziele und Gemeinwohlbelange sei, während das Privatrecht auf individuelle Interessen ausgerichtet werde → § 1; § 5 A. I. 1.

58 Zuletzt wurden auch im Milieuschutzrecht vermehrt marktwirtschaftliche Argumente angebracht → § 10 C. II. 3.

weise der Eindruck vermittelt werden konnte, die Konflikte rund um das Wohnen befriedet zu haben, wird dies angesichts der heutigen Herausforderungen vermehrt in Frage gestellt.⁵⁹ Nachdem sich die Gesetzgebungsdebatten in der Vergangenheit häufig als Wiederholung bekannter Gedanken und weiterer Ausdifferenzierung der vorhandenen Instrumente darstellten, könnte die Zeit für grundlegende Neuorientierungen gekommen sein.

D. Ausblick: Methodische Entfaltung und weitere Bedeutung

Die vertiefte und detaillierte Auseinandersetzung mit den Wissensstrukturen der Gesetzgebung lässt neben der Methode der Rekonstruktion somit auch Erkenntnisse sowohl für die derzeitige rechtswissenschaftliche Reflexionsbewegung als auch für die Gesetzgebung allgemein und speziell die Wohngesetzgebung sowie ihr Verhältnis zur Rechtsprechung zu.

So hat die Analyse der verschiedenen Instrumente offengelegt, dass sich neoklassische Annahmen in der wohngesetzgeberischen Leiterzählung durchgesetzt und verselbstständigt haben.⁶⁰ In der Folge werden sie weniger grundsätzlich diskutiert, sondern vorausgesetzt. Indem die verschiedenen – neoklassischen, polit-ökonomischen und sozial-marktwirtschaftlichen – Annahmen benannt werden, werden die ihnen entsprechenden Argumente als solche erkennbar und können reflektiert werden. Des Weiteren hat die breit angelegte Untersuchung, insbesondere die Diversifizierung der relevanten Wissensstrukturen, die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede der Deutungsangebote sichtbar gemacht, was wiederum erleichtert, politische Wertungsentscheidungen zu identifizieren.⁶¹ Indem so Widersprüche aufgedeckt und nur vermeintliche Logiken entmystifiziert werden, leistet die vorliegende Arbeit einen Beitrag zur Rationalisierung des wohnpolitischen Diskurses.

Für die Wohngesetzgebung bestehen diesbezüglich noch Potenziale; sie schöpft das Spektrum ökonomischen Wissens nicht aus. Zwar lassen diese Überlegungen nicht die Folgerung zu, dass die Gesetzgebung *bestimmtes* ökonomisches Wissen berücksichtigen oder gar bevorzugen muss.⁶² Gleichwohl verlangt ein „aktives“, das heißt „reflektiertes“ Wissen eine um-

59 → § 1.

60 → § 11 C.; vgl. zum Mechanismus bereits *Croon-Gestefeld*, Gemeininteressen im Privatrecht, 2022, S. 28.

61 Vgl. → § 2 A. IV.; vor §§ 4–6; insb. *Münker*, Expertokratie, 2020, S. 395 ff. und passim.

62 Vgl. *Bumke*, Der Staat 49 (2010), 77 (92, 95, 99).

fassende Einbeziehung und Würdigung der zugrunde gelegten Annahmen und eine Begründung, wieso welches Wissen herangezogen wird.⁶³ Dies erscheint angesichts der Komplexität des Wohnens und der ersichtlichen ökonomischen Widersprüche umso notwendiger. Denn aus polit-ökonomischer Perspektive sind viele der Zielkonflikte in ihrer Qualität und Quantität nur gegeben, wenn und soweit das Wohnungswesen innerhalb eines Marktrahmens gedacht wird. Dies gilt beispielsweise für den angebotsseitigen Investitionsansatz, nach dem einerseits finanzielle Anreize für Neubau gesetzt werden, gleichzeitig aber Mieten nicht (zu stark) steigen sollen.⁶⁴ Dass dies überhaupt als Zielkonflikt – oder aber genereller als Problem – verstanden wird, ist durch die auf bestimmten Annahmen basierende Problemkonstruktion vorbestimmt.⁶⁵ Weitergehend: Bedeuten steigende Mieten, dass der Markt funktioniert oder dass er nicht funktioniert? Beweisen sie – neoklassisch gesprochen – als Knappheitsanzeiger, dass der Preismechanismus Angebot und Nachfrage (noch) koordiniert und auf Mängel hinweisen kann? Oder sind sie Ausdruck eines systemischen Marktversagens, weil Grundbedürfnisse nicht mehr gedeckt werden? Sollten Nachfrage oder Bedarf über das Wohnungsangebot entscheiden? Sollte sich die Gesetzgebung an Wirtschaftlichkeit oder Bezahlbarkeit orientieren? Was bedeutet das jeweils und wie wird das jeweils andere sichergestellt? Diese Fragen werden in der Gesetzgebung nicht mehr aufgeworfen. Stattdessen sind ihre Entscheidungen hinter nur vermeintlich zwingenden ökonomischen Gesetzmäßigkeiten und Pfadabhängigkeiten verborgen.

Insbesondere die Pfadabhängigkeiten deuten indes auch auf die Grenzen der vorliegenden Untersuchung hin. Denn es konnte nicht vollständig untersucht werden, wie weit verschiedene gesetzgeberische Entscheidungen durch ebenjene Pfadabhängigkeiten vorbestimmt waren bzw. sind. Die Untersuchung hat sich auf die Wohngesetzgebung der BRD fokussiert. Da die Instrumente der bundesrepublikanischen Wohngesetzgebung ihre Wurzeln jedoch vielfach in der Weimarer Zeit haben,⁶⁶ könnten die Ergebnisse durch entsprechende Untersuchungen gestärkt werden. Es wurde zudem kein rechtsvergleichendes Vorgehen verfolgt; weder international noch für die ehemalige DDR. Dies ist der Prämissen geschuldet, dass beide wenig Auswirkungen auf die heutige bundesrepublikanische Wohngesetzgebung

63 Vgl. Münkler, Expertokratie, 2020, S. 402, 421 ff.; Bumke, Der Staat 49 (2010), 77 (92).

64 → § 8 C. II., IV.; § 9 C. III. 3., IV.

65 Vgl. → § 8 C. I. 1.

66 → § 3 B. I.

hatten bzw. haben. Stattdessen sind Wohnregime heutzutage in der Regel nationalstaatlich ausdifferenziert und gründen auf spezifischen Traditionen.⁶⁷ Zudem wurde das Wohnungswesen der DDR nach der Wende in das bundesrepublikanische System integriert.⁶⁸ Gleichwohl könnte gerade ein vergleichendes Vorgehen den Blick auf die vorliegenden Fragen schärfen, zumal spezifische Auswirkungen der „Überleitung“, wie Privatisierungen und nunmehr Finanzialisierung, mit der vorliegenden Instrumentenauswahl nicht erfasst werden konnten.⁶⁹

Auch die Instrumentenauswahl hat die Untersuchung insofern bereits von vornherein begrenzt. Das gilt umso mehr, als dass auch die Systematisierung der Instrumente nicht frei von herkömmlichen Logiken erfolgt ist.⁷⁰ Die Reorientierungen polit-ökonomischer Perspektiven dürften auch deshalb kaum abgebildet sein, weil sie in den bestehenden Instrumenten schlicht nicht vorhanden sind. Stattdessen haben sich bereits in die Instrumentenauswahl systematisch neoklassische Perspektiven eingeschlichen. Ebenfalls nicht final beantwortet werden kann die Frage, wie sehr die Wohngesetzgebung durch Pragmatismus und politische Kompromisse geprägt ist. Viele wohngesetzgeberische Initiativen und Reformen stellen Reaktionen auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen dar.⁷¹ Dabei wurden zwar einige grundlegende Richtungsscheidungen getroffen, die ausdrücklich als solche benannt werden müssen. Es lässt sich jedoch kein einheitliches Gesamtkonzept ausmachen. Die verschiedenen gesetzgeberischen Annahmen formen somit etwas stetig Neues, das sich je nach Zugriff und Zuschnitt anders darstellt.

Obwohl die vorliegende Untersuchung eine Vielzahl von Fragen klären konnte und methodischen Erkenntnisgewinn bietet, öffnet sie somit auch den Raum für weitere Analysen. So gibt die Arbeit Anlass, das Zusammenspiel von Gesetzgebung und Rechtsprechung zu hinterfragen. Die Untersuchungen zu den verschiedenen Instrumenten Mietpreisbremse, Grundsteuer und Milieuschutzzsatzungen haben dieses Verhältnis auf jeweils eigene Art und Weise berührt. Im Zuge der Untersuchung der Grundsteuer wurde die Frage aufgeworfen, ob und wie weit verfassungsrechtliche Vorgaben gesetzgeberische Annahmen verunmöglichen.⁷² Da in der Wohngesetzge-

67 → § 3 B.

68 → § 3 B. IV.

69 Zum Potenzial bereits soeben → § 11 B.

70 → § 3 C.

71 Allgemein → § 3 B.

72 → § 9 C. I.

§ 11 Zusammenfassung und Fazit

bung viel mit verfassungsrechtlichen Begriffen und Figuren argumentiert wird, wird sich diese Frage auch an anderen Stellen stellen. Umgekehrt ist ebenfalls fraglich, inwiefern gesetzgeberische Annahmen die Argumentationslinien der Verfassungsrechtssprechung vorgeben und prägen. In der Untersuchung zur Mietpreisbremse deutete sich diese Frage an, da auch das Bundesverfassungsgericht mit den Gesetzesmaterialien arbeitet und die dort niedergelegten ökonomischen Annahmen spiegelt.⁷³

Ebenfalls deutlich wurde das Verhältnis und Zusammenspiel von Rechtsprechung und Gesetzgebung im Zuge der Analyse der Milieuschutzsatzungen.⁷⁴ Dabei zeigte sich die Bedeutung der juristischen Arbeit mit den Gesetzesmaterialien: Gesetzesmaterialien geben uns Einblicke in die Annahmen der Gesetzgebung. Sie erlauben, Gesetzgebungsgeschichte zu schreiben. Der Umgang mit ihnen erfordert daher besonderes Feingefühl, Reflexion und methodische Anleitung. Mit der vorliegenden Arbeit wird hierzu ein Beitrag geleistet.

73 → § 8 C. V.

74 → § 10 C. I. 2. b., D.