

Die Wohngesetzgebung als Spiegel polit-ökonomischer Annahmen

Zur Rekonstruktion gesetzgeberischer Annahmen anhand von Mietpreisbremse und Wohngeld

Emma Sammet

A. Unsichtbare Annahmen als Problem

Das Wohnen als „soziale Frage unserer Zeit“¹ ist einer regen Gesetzgebungsaktivität unterworfen. Den verschiedenen Maßnahmen liegt die weit geteilte Vorstellung eines mehr oder weniger gut funktionierenden *Wohnungsmarktes* zugrunde. Diese Vorstellung ist weder historisch noch politisch selbstverständlich.² Dennoch werden entsprechend diesem Verständnis politische Lösungen vorangetrieben, gebremst oder ausgeschlossen. So zeigt sich: Wohngesetzgebung erfolgt nicht im ökonomisch neutralen Raum. Sie ist geprägt von (polit-)ökonomischen Annahmen. Diese impliziten und expliziten Vorstellungen schlagen sich in den gesetzgeberischen Zielsetzungen, den wohnpolitischen Instrumenten und den damit korrespondierenden Vorstellungen über deren Funktionsweise und Wirkung nieder. Die Annahmen offenzulegen, ermöglicht eine grundlegende Reflexion über heutige wohnpolitische Maßnahmen. Eine solche Reflexion ist angezeigt, weil die Gesetzgebung als Filter³ ökonomischer Argumente nicht neutral funktioniert. Zwar treten uns die Gesetze als einheitliche Lösungen, manchmal auch als Kompromisse entgegen. Indem sie als positives Recht gesetzt werden, werden die Hintergründe jedoch neutralisiert und schwerer zu fassen, zu kritisieren und zu ändern.⁴

1 Vgl. m.w.N. u.a. *Jana Schollmeier*, Die Gewährleistung von angemessenem und bezahlbarem Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, 29 (Fn. 1).

2 *Christine Hannemann*, Zum Wandel des Wohnens, APuZ Nr. 20–21/2014, 36–43.

3 Vgl. *Sarah Schulz*, Die freiheitliche demokratische Grundordnung, 2019, 79.

4 Parallel zur Neutralisierung des ideologischen Hintergrunds durch das Setzen als positives Recht im Kontext der Menschenwürde, *Dieter Grimm*, Dignity in a Legal Context: Dignity as an Absolute Right, in: McCrudden, Christopher (Hrsg.), *Understanding Human Dignity*, 381 (381–386).

Es ist nichts Neues, dass im Gesetzgebungsprozess Informationen verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen verarbeitet werden. Teilweise wird dies auch in den Gesetzen selbst offengelegt, beispielsweise wenn auf den „Stand der Technik“⁵ oder die „Einhaltung der anerkannten ethischen Standards“⁶ verwiesen wird. Bei ökonomischen Fragen erfolgt die Verarbeitung jedoch oft nicht ausdrücklich. Zudem gibt es in den Wirtschaftswissenschaften verschiedene Denkschulen, herrschende Meinungen und Mindermeinungen.⁷ Die *andere Ansicht* der Ökonomie wird unsichtbar, wenn sie nicht in das Gesetz eingeht. Gleichmaßen unsichtbar wird aber auch die *herrschende Meinung*, die im Gesetzgebungsprozess obsiegt hat. Sie wird mittels dieses Verfahrens normalisiert und erhält rechtliche Geltung.⁸ Bei ökonomischen Sachverhalten betrifft dies die Art und Weise des Wirtschaftens – mit Auswirkungen für die gesamte Gesellschaft.

Ausgehend von dieser Problemanalyse zeigt die folgende Ausarbeitung, wie sich die polit-ökonomischen Annahmen, die die Legislative leiten, ermitteln lassen. Entscheidend ist hierbei zunächst, dass sich die gesetzgeberischen Annahmen in einer methodischen Parallele zum Willen des Gesetzgebers rekonstruieren lassen.⁹ Dies vorausgesetzt werden die Maßstäbe für das Themenfeld herausgearbeitet (B.). Wesentlich dafür sind die Gedanken des noch jungen *Law und Political Economy*-Ansatzes (LPE), welcher die Entwicklung und Folgen von *Law and Economics* im US-amerikanischen Rechtssystem kritisch untersucht und alternative Deutungen und Lösungsansätze anbietet.¹⁰ Dass sich dieser Ansatz mithilfe stadtsozio-

5 Bspw. §§ 3 VI, 5 I Nr. 2 BImSchG, ausdifferenziert durch u.a. TA Luft und TA Lärm.

6 ErwG 33 S. 2 DSGVO, hierzu *Anna Berry*, Die Ethisierung des Rechts.

7 Einführend *N. Gregory Mankiw/Mark P. Taylor*, Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 2021, 23 ff.; bezogen auf das Recht *Johan Horst*, Ökonomische Theorien des Rechts, in: Buckel, Sonja/Christensen, Ralph/Fischer-Lescano, Andreas (Hrsg.), Neue Theorien des Rechts, 3. Aufl. 2020, 301 (303 f.).

8 Vgl. parallel *Grimm* (Fn. 4), 386.

9 Mit verschiedenen Ansätzen kollektiver Intentionalität *Thomas Wischmeyer*, Zwecke im Recht, 2015; *Thomas Wischmeyer*, Der „Wille des Gesetzgebers“, JZ 2015, 957; und *Markus Sehl*, Was will der Gesetzgeber?, 2019. Im Unterschied zur Rekonstruktion des Willens, welche einen Inhalt für die Gesetzesauslegung eines konkreten Gesetzes erschließen soll, zeigt die parallele Untersuchung der dem Willen zugrunde liegenden Annahmen die Leerstellen der vorherrschenden Auslegung auf.

10 Einführend *Jedediah Britton-Purdy/David Singh Grewal/Amy Kapczynski/K. Sabeel Rahman*, Building a Law-and-Political-Economy Framework: Beyond the Twentieth-Century Synthesis, Yale Law Journal 2020, 1784. Im Zuge der deutschen Rezeption vgl. kritisch *Moritz Renner/Torsten Kindt*, Wirtschaftsrecht und Politische Ökonomie, JZ 2023, 313; einordnend *Eva Herzog*, Die Wiederentdeckung des Öffentlichen, JZ

logischer Erkenntnisse auch für den deutschen Kontext fruchtbar machen lässt, wird anschließend gezeigt. Der Beitrag greift insofern das Tagungsthema der Interdisziplinarität doppelt auf, indem einerseits der Niederschlag neoklassischer Annahmen in der Wohngesetzgebung untersucht und andererseits ein Abgleich mit Konzepten der Stadtsoziologie vorgenommen wird. Abschließend wird anhand von Mietpreisbremse und Wohngeld das Potenzial der Betrachtung mithilfe der beschriebenen Methodik angedeutet (C.). Dabei zeigt sich, dass die Instrumente von neoklassischen Denklogiken dominiert werden, während stadtsoziologische Annahmen weniger Eingang finden. Auch soziale Probleme sollen vor allem mithilfe des Preismechanismus gelöst werden. Damit wird der strukturellen Komplexität des Regelungsgebietes nicht ausreichend Rechnung getragen. Hierfür bestehen durchaus Anknüpfungspunkte und auch das Verfassungsrecht ist für die Verarbeitung stadtsoziologischer Annahmen offen.

B. Das Unsichtbare sichtbar machen

Mit dem Untersuchungsziel der Rekonstruktion ökonomischer Annahmen wird der Impuls des angloamerikanischen LPE-Ansatzes, die neoliberalen Niederschläge im US-amerikanischen Recht infolge von *Law and Economics* offenzulegen, aufgegriffen. Zwar sind in Deutschland sowohl Rechtssetzung als auch Rechtswissenschaft anders aufgestellt.¹¹ Dennoch schlagen sich ökonomische Annahmen auch hier, zumindest implizit, in den Gesetzen nieder. Folglich können entsprechend angepasste Untersuchungen fruchtbar sein. Durch die Analyse ausgewählter Gesetzgebungsmaterialien und unter Einhaltung gewisser Regeln¹² lassen sich die unsichtbar gewordenen ökonomischen Annahmen also sichtbar machen (I.). Der LPE-Ansatz untersucht jedoch nicht nur die Niederschläge ökonomischer Rationalitäten, sondern fordert eine Re-Orientierung hin zu neuen Maßstäben (II.). Hierbei bedarf es sachbereichsspezifischer Ergänzungen; für das Wohnen bedeutet dies, die Erkenntnisse der Stadtsoziologie zu berücksichtigen (III.).

2023, 968; versöhnlich Moritz Renner/Torsten Kindt, Erkenntnis und Interesse im Wirtschaftsrecht, JZ 2023, 972.

11 Ausführlich Kristoffel Grechenig/Martin Gelter, Divergente Evolution des Rechtsdenkens, RabelsZ 2008, 513 ff.; aktuell im Kontext von LPE Herzog (Fn. 10).

12 Vgl. Wischmeyer, Zwecke (Fn. 9), 377 ff., 385 ff.; Wischmeyer, JZ (Fn. 9), 963 ff.; Sehl (Fn. 9), insb. 151 ff., 170 ff., 177 ff., 202 ff., 226 ff.

I. Neoklassische Grundausrichtung

Auch in der deutschen Rechtswissenschaft fordert die ökonomische Analyse des Rechts¹³ eine Orientierung an neoklassischen Perspektiven auf das Recht.¹⁴ Diesen liegt ein spezifisches ökonomisches Paradigma zugrunde, welches auf der Annahme grenzenloser menschlicher Bedürfnisse bei gleichzeitiger Knappheit der Mittel zur Befriedigung dieser Bedürfnisse basiert.¹⁵ Aufgrund dieser Diskrepanz müssen Menschen Entscheidungen treffen und die „menschliche Handlung als Entscheidung zwischen Alternativen“¹⁶ avanciert zur zentralen Kategorie.¹⁷ Ihre Entscheidungen treffen Menschen entsprechend dem Modell des *Homo Oeconomicus* rational im Sinne einer individuellen Nutzenmaximierung.¹⁸ Mittels rechtlicher Regelungen lassen sich Entscheidungen verteuern oder vergünstigen und so die Nutzenkalkulationen steuern.¹⁹

Dieser mikroökonomische Ansatz wird auf die gesamtwirtschaftliche Organisation ausgeweitet. Die individuellen Entscheidungen werden als Angebot und Nachfrage dezentral über den Preismechanismus koordiniert. Auf sog. Märkten mit *vollständiger Konkurrenz*²⁰ führt der Preismechanismus demnach zu einem Gleichgewicht, welches die effektive Allokation

13 Zwar gibt es einen Unterschied zwischen ökonomischer Theorie und Analyse des Rechts (bspw. *Anne van Aaken*, Vom Nutzen der ökonomischen Theorien für das öffentliche Recht, in: Bungenberg, Marc [Hrsg.], *Recht und Ökonomik*, 44. AssÖR, 2004, 1 [Fn. 4]) – das ändert jedoch nichts an der Wirkmächtigkeit der ökonomischen Analyse, welche wirtschaftspolitische Argumente formt und vorantreibt.

14 Die Reflexion über ökonomische Vorannahmen orientiert sich daher an dieser Stelle an einer paradigmatischen Darstellung der neoklassischen Ausrichtung, welcher trotz disziplinärer Varianz große Bedeutung zukommt, vgl. *Horst* (Fn. 7), 303 ff.

15 *Hans-Bernd Schäfer/Claus Ott*, Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 6. Auflage 2020, 50; *Oliver Lieth*, Die ökonomische Analyse des Rechts im Spiegelbild klassischer Argumentationsrestriktionen des Rechts und seiner Methodenlehre, 2007, 49 ff.; *Gebhard Kirchgässner*, *Homo Oeconomicus*, 3. Aufl. 2008, 12.

16 *Peter Behrens*, Die ökonomischen Grundlagen des Rechts, 1986, 30.

17 *Behrens* (Fn. 16), 31; *Klaus Mathis*, Effizienz statt Gerechtigkeit?, 2004, 20; *Kirchgässner* (Fn. 15), 12.

18 *Van Aaken* (Fn. 13), 4 ff.; *Mathis* (Fn. 17), 21; *Schäfer/Ott* (Fn. 15), 50, 107 ff.

19 *Behrens* (Fn. 16), 34; *van Aaken* (Fn. 13), 6; *Lieth* (Fn. 15), 60 f.; *Horst Eidenmüller*, Effizienz als Rechtsprinzip, 4. Aufl. 2015, 34 ff.

20 Hierbei handelt es sich um Märkte mit Modellvoraussetzungen wie Homogenität, Transparenz, Abwesenheit von Präferenzen und unendliche Anpassungsgeschwindigkeit. Vgl. u.a. *Alfred Eugen Ott*, Grundzüge der Preistheorie, 1997, 32 ff.

der Ressourcen und daher ein Wohlfahrtsoptimum bedeutet.²¹ Marktwirtschaftliche Allokationseffizienz wird so zu einem wirtschaftspolitischen Argument.²² In der Folge soll die Wirkungsweise des Preismechanismus nicht gestört werden und Eingriffe in den Preismechanismus sind als *Interventionen* rechtfertigungsbedürftig.²³ Regulierung soll *marktkonform* erfolgen, den Preismechanismus als solchen also unberührt lassen.²⁴ Besonders wirkmächtig ist das Marktprinzip zudem, weil es untrennbar mit dem Freiheitsprinzip verbunden wird.²⁵

II. Polit-ökonomische Reorientierung

Während nach neoklassischen Ansätzen die Marktfreiheit ein vorrangiges gesellschaftliches Organisationsprinzip, gar einen Grundwert²⁶, darstellt, das wirtschaftliche Interessen gegen rechtliche Regelungen abschirmt, rücken bei Anwendung des LPE-Ansatzes polit-ökonomische Fragen in den Fokus. Dies bedeutet, Ökonomie und Recht weniger als isolierte gesellschaftliche Teilsysteme zu verstehen, sondern das Recht als von einer politisch verstandenen Ökonomie geprägt zu erfassen – welche es umgekehrt überhaupt erst konstituiert.²⁷ Untersucht werden soll, wie das Recht private ökonomische Macht verleiht, Machtasymmetrien produziert und

21 Jürgen Heinrich/Burkhard Utecht/Ulrich Baßeler, Grundlagen und Probleme der Volkswirtschaft, 2010, 174; Michael Fritsch, Marktversagen und Wirtschaftspolitik, 2018, 15, 25 f.; Mankiw/Taylor (Fn. 7), 59, 240 f.

22 Prägend in Deutschland Ludwig Erhard, Wohlstand für Alle, 1957.

23 Bspw. Behrens (Fn. 16), 130 f.; Fritsch (Fn. 21), 1, 76, 83 ff. Für das Wohnen u.a. Hans K. Schneider/Werner Deichmann, Der Weg zur sozialen Wohnungsmarktwirtschaft, 1984, 25: „Kern einer Marktlösung ist die freie Preisbildung“; Eick G. Busz, Die Äquivalenz im freifinanzierten Wohnraummietrecht 2002, 85, 94 f.; Johann Eekhoff, Wohnungspolitik, 2002, 29; Johann-Frederik Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, 86 ff., 94 ff.; Valesca Molinari, Die Tradition staatlicher Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021.

24 Reinhard Blum, Marktwirtschaft, soziale, in: Albers, Willi u.a. (Hrsg.), Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, 1980, 153 (156).

25 Wilhelm Röpke, Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart, 4. Auflage 1942, 290, schreibt von der „Wirtschaftsverfassung freier Menschen“.

26 Blum (Fn. 24), 156.

27 Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1792. Insofern greift LPE verschiedene rechtswissenschaftliche und -kritische Traditionen auf. Weiter Simon Deakin/David Gindis/Geoffrey M. Hodgson/Kainan Huang/Katharina Pistor, Legal institutionalism: Capitalism and the constitutive role of law, Journal of Comparative Economics 2017, 188.

erhält und wie daraus sozioökonomische Ungleichheiten resultieren.²⁸ Dies verlangt eine Umorientierung: weg von ökonomischen Effizienzmaßstäben hin zu Analysen von Ungleichheit und Verteilungsfragen.²⁹ Im Unterschied zu den vorherrschenden rechtsökonomischen Ansätzen wird jedoch keine marktkonforme, nachträgliche Umverteilung angestrebt, sondern die Neuausrichtung rechtlicher Strukturen, so dass diese von vornherein zu einer gerechte(re)n Zuteilung führen.³⁰ Denn zum einen werden durch das ökonomische Kriterium der Zahlungsbereitschaft Wohlhabende privilegiert,³¹ zum anderen ist nicht sichergestellt, dass der erwirtschaftete Wohlstand überhaupt verteilt wird.³² Vielmehr deuten wirtschaftliche Indikatoren darauf hin, dass es entgegen dem Anspruch der allgemeinen Wohlstandsmaximierung durch den Marktmechanismus einen Anstieg von Ungleichheit gibt.³³ Da das Recht und eine Orientierung an ökonomischer Effizienz also nicht neutral sind, wird eine Orientierung an Prinzipien wie der Gerechtigkeit gefordert, bei der auch strukturelle Gegebenheiten und historische Kontinuitäten berücksichtigt werden.³⁴ Problematisch ist demzufolge zudem, dass es bei politischen Aushandlungen Gewinner*in-

28 Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1820.

29 Jedediah Britton-Purdy/Amy Kapczynski/David Singh Grewal, Law and Political Economy: Toward a Manifesto v. 6.11.2017, <https://lpeproject.org/blog/law-and-political-economy-toward-a-manifesto/> (zuletzt abgerufen am 25.9.2023); Horst (Fn. 7), 314, 316 (f.). Vgl. zuvor schon Grechenig/Gelter (Fn. 15), 516. Mit Blick für die „invisibility of the distributional consequences of law“ bereits Duncan Kennedy, The Stakes of Law, or Hale and Foucault!, Legal Studies Forum 1991, 333 f.

30 David Singh Grewal, The Laws of Capitalism, Harvard Law Review 2014, 626 (664 f.), spricht dies an, indem er den Vorschlag von Piketty zu einer weltweiten Vermögenssteuer kritisiert.

31 Zachary Liscow, Is Efficiency Biased?, Faculty Scholarship Series 2018, 1649 (1656), bezeichnet dies als „the rich get richer principle of law and economics“; Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1796 f.

32 Ausführlich Liscow (Fn. 31) 1649. Bereits in der ökonomischen Theorie wird der bloß hypothetische Charakter der Umverteilung nach dem Kaldor-Hicks-Kriterium betont, kritisch Kirchgässner (Fn. 15), 110; Emanuel Towfigh, Das ökonomische Paradigma, in: ders./Petersen, Niels (Hrsg.), Ökonomische Methoden im Recht, 2. Aufl. 2017, 25 (42 f.). Vgl. zudem die Kritik von Katharina Pistor, Der Code des Kapitals, 2020, 322, an Zweckrationalität, Effizienz und „Trickle-Down“ im Hinblick auf Vermögenswerte an sich.

33 Vgl. für die USA u.a. Thomas Piketty/Emmanuel Saez/Gabriel Zucman, Distributional National Accounts, The Quarterly Journal of Economics, 2018, 553; für Deutschland bspw. Peter Bofinger/Gustav Horn/Kai Schmid/Till van Treeck (Hrsg.), Thomas Piketty und die Verteilungsfrage, 2015.

34 Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1823 ff.

nen und Verlierer*innen gibt, Entscheidungsmacht und Zwänge also sichtbar werden, Marktprozesse jedoch unausweichlich erscheinen.³⁵ Insofern bindet sich die Gesetzgebung selbst, wenn vorrangig die marktwirtschaftliche Funktionslogik angewendet wird. Stattdessen sollen Rechtswissenschaft und Gesetzgebung vom Marktparadigma abrücken und das Spannungsfeld zwischen marktwirtschaftlicher Ordnung und Demokratie in den Blick nehmen.³⁶

III. Unterstützung durch die Stadtsoziologie

Dieser abstrakte Zugriff muss für das Wohnen konkretisiert werden. Hierzu bietet die Stadtsoziologie Maßstäbe und Konzepte an. Denn obwohl es sich beim Wohnungsmarkt um einen unvollkommenen Markt handelt,³⁷ also die Voraussetzungen vollständiger Konkurrenz nicht vorliegen, führt dies in rechtsökonomischen Analysen in der Regel nicht zu durchschlagenden Konsequenzen. Es wird jedenfalls am Maßstab der wohnungspolitischen Allokationseffizienz und der ökonomischen Rechtfertigungsbedürftigkeit rechtlicher Regulierung festgehalten.³⁸

Anders in der Stadtsoziologie: Aufgrund der strukturellen Besonderheiten von Wohnen, Wohnung und Wohnungsmarkt wird die Allokationseffizienz des Marktes grundlegend in Frage gestellt.³⁹ Ausgangspunkt der Beschreibungen ist dabei regelmäßig, dass das Wohnen ein Grundbedürfnis darstellt, was zu einer hohen sozialen Dringlichkeit der Wohnungsfra-

35 Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1827.

36 Britton-Purdy/Grewal/Kapczynski/Rahman (Fn. 10), 1818 ff., 1832 f.

37 Lidwina Kühne-Büning, Überlegungen zur marktwirtschaftlichen Ordnung und zum Gleichgewichtspreis, in: dies./Heuer, Jürgen (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3. Aufl. 1994, 17 (24).

38 Trotz Thematisierung der Besonderheiten des Wohnungsmarktes gehen rechtsökonomischen Analysen von einer – ggf. verzögerten – Allokationseffizienz aus: Leonhard Lowinski, Grundlagen, Zielsetzungen und Methoden der Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1964, 124 ff.; Katrin Leonhardt, Wohnungspolitik in der Sozialen Marktwirtschaft, 1996, 45; Busz (Fn. 23), 85, 94 f.; Eekhoff (Fn. 23), 7, 39; Uwe Koch, Mietpreispolitik in Deutschland, 2006, 46. Der Ansatz von Schuldt (Fn. 23), 96 ff., ist, zusätzlich zum Marktversagen weitere Bedingungen für Regulierung zu formulieren. Dabei bleibt es bei der Rechtfertigungsbedürftigkeit rechtlicher Interventionen.

39 Stefan Krätke, Stadt Raum Ökonomie, 1995, 199 f.; Andrej Holm, Wohnung als Ware, Widersprüche 2011, 9 (14); Barbara Schöning/Lisa Vollmer, Wohnungsnot gestern und heute, Informationen zur Raumentwicklung Heft 4, 2018, 8 (11).

ge führt.⁴⁰ Während steigende Mieten nach der ökonomischen Theorie schlicht als Knappheitsindikator begriffen werden, problematisiert sie die Stadtsoziologie als Gefahr für die Versorgung mit Wohnraum.⁴¹ Das Wohnen wird nicht bloß als wirtschaftliche Ware, sondern als eingebettet in einen sozialen, gesellschaftlichen Rahmen betrachtet.⁴² So werden die Wohnverhältnisse als Ausdruck des vorherrschenden Wirtschaftssystems analysiert und Problemlagen untersucht.⁴³ Unter der expliziten Bezeichnung der „Politischen Ökonomie des Wohnens“⁴⁴ werden die Einbindung der Wohnung in allgemeine und moderne Kapitalkreisläufe betrachtet,⁴⁵ der Charakter des Wohnens als soziales Verhältnis untersucht und seine ideologischen Dimensionen⁴⁶ ausgemacht. In der Folge sind in den vergangenen Jahren vermehrt Forderungen aufgekommen, Wohnungen weniger als Renditeobjekt zu betrachten und andere Aspekte, wie die strukturel-

40 Wolfram Grüber, Sozialer Wohnungsbau in der Bundesrepublik, 1981, 13; Lidwina Kühne-Büning, Besonderheiten des Wirtschaftsgutes Wohnung und seiner Nutzungen, in: dies./Heuer, Jürgen (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 3. Aufl. 1994, 3 (14).

41 Schönig/Vollmer (Fn. 39), 11.

42 Zur Dualität des Wohnens Helmut Jenkis, Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik, in: ders. (Hrsg.), Kompendium der Wohnungswirtschaft, 3. Aufl. 1996, 65 (87 f.); dreifach ausdifferenziert bei Herman Schwartz/Leonard Seabrooke, Varieties of Residential Capitalism, in: dies. (Hrsg.), The politics of housing booms and busts, 2009, 1 (7). Weiter bei Sebastian Klus, Die europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, 81 ff.; Klaas Eller, Privatrecht in der Wohnungskrise, in: Croon-Gestefeld, Johanna/Korch, Stefan/Kuschel, Linda/Sarel, Roe/Scholz, Philipp (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, 75 (84 ff.), der dem Mietrecht eine Moderationsrolle attestiert.

43 Manuel Aalbers/Brett Christophers, Centring Housing in Political Economy, Housing, Theory and Society 2014, 373 (373); Schwartz/Seabrooke (Fn. 42), 1 ff.; Barbara Schönig/Justin Kadi/Sebastian Schipper (Hrsg.), Wohnraum für Alle?!, 2017, 29.

44 Ausführlich zum Folgenden Aalbers/Christophers (Fn. 43), 375 ff.; Bafta Sarbo/Lukas Wolf, Politische Ökonomie des Wohnens, in: Holm, Andrej (Hrsg.), Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft, 2021, 83 ff.

45 Weiter Bernd Belina, Kapitalistischer Wohnungsbau: Ware, Spekulation, Finanzialisierung, in: Schönig, Barbara/Kadi, Justin/Schipper, Sebastian (Hrsg.), Wohnraum für Alle?!, 2017, 28 (31 ff.).

46 Hiermit sind in Bezug auf das Wohnen „grundlegende Werte- und Überzeugungssysteme [...], die die jeweilige vorherrschende Form der Organisation des Wohnens als universell und alternativlos erscheinen lassen und die damit verbundenen Machtverhältnisse stützen“, gemeint, Felix Böhmer/Andrej Holm/Matthias Jacob, Wohnen und Ideologie, in: Holm, Andrej (Hrsg.), Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft, 2021, 123 (124).

len Besonderheiten des Wohnungsmarktes und die Demokratisierung des Wohnens, in den Fokus zu rücken.⁴⁷

Zusammengefasst wird durch die polit-ökonomisch und stadtsoziologisch informierte Analyse die vorherrschende ökonomische Betrachtung des Rechts in Frage gestellt. Kritisiert wird die Übernahme marktwirtschaftlichen Denkens sowie das Vertrauen auf eine Problemlösung durch ökonomische Effizienz und renditeorientierte Anreize. Der Fokus auf die ökonomische Logik wird zudem als Begrenzung demokratischer Handlungsmöglichkeiten angesehen, da der Marktmechanismus unantastbar wird. Während soziale Fragen bisher vor allem innerhalb des Marktparadigmas verwirklicht werden sollten, rücken sie – bei Berücksichtigung struktureller Komplexität – als eigenständige Kategorie ins Zentrum der Untersuchung.⁴⁸

C. Perspektiven für das Wohnen

Das Wohnen eignet sich besonders, um die Niederschläge ökonomischer Annahmen in Gesetzgebungsakten zu untersuchen. Kaum ein rechtswissenschaftlicher Beitrag zum Wohnen kommt mehr aus, ohne die soziale und gesellschaftliche Brisanz zu benennen.⁴⁹ Gleichzeitig wird ein Trend von „Wohnungspolitik“ zu „Wohnungsmarktpolitik“ beschrieben.⁵⁰ Diese Orientierung spiegelt sich auch in den ökonomischen Analysen wohnpolitischer Instrumente wider⁵¹ und kann im Sinne des vorliegenden Ansatzes

47 Bspw. artikuliert bei der Ringvorlesung „Macht Ökonomie Recht“ am 10.5.2022, <https://lpeg.pubpub.org/pub/tygo8zpo/release/6> (zuletzt abgerufen am: 24.7.2023).

48 Als ausführliche Untersuchung in Arbeit im Dissertationsprojekt d. Verf.: *Emma Sammet*, Das Gesetz des Wohnungsmarktes (Arbeitstitel).

49 Siehe Fn.1 sowie bspw. *Cara Röhner*, Eigentum und Vergesellschaftung in der Wohnungskrise, KJ 2020, 16 (19); *Johann-Frederik Schuldt*, Die Mietpreisbremse als rechtspolitisches Menetekel, in: Artz, Markus/Eisenschmid, Norbert/Schmidt, Hubert/Streyl, Elmar (Hrsg.), Facetten des Mietrechts – FS Börstinghaus, 2020, 369 (369).

50 *Hubert Heinelt*, Rahmenbedingungen, Politikinhalte und Politikprozesse, in: Egener, Björn/Georgakis, Nikolaos/Bartholomäi, Reinhart (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, 35 (40); als Überschrift bei *Andrej Holm*, Wohnen, in: Böhm, Katharina/Bräunling, Stefan/Geene, Raimund/Köckler, Heike (Hrsg.), Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe, 2020, 223 (229).

51 *Michael Voigtländer*, Herausforderungen der Wohnungspolitik aus ökonomischer Perspektive, APuZ 2014, 19; BMWI, Soziale Wohnungspolitik, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats, 2018, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/M>

anhand von Mietpreisbremse (§ 556d ff. BGB) und Wohngeld illustriert werden (I.). Gleichzeitig adressiert die Wohngesetzgebung zwar soziale Fragen, zeigt hierbei jedoch analytische Lücken und polit-ökonomisches Potenzial auf (II.).

I. Wohnungsmarktwirtschaft: marktkonforme Gesetzgebung

Mietpreisbremse und Wohngeld liegt die gesetzgeberische Annahme einer marktwirtschaftlichen Organisation des Wohnens zugrunde.⁵² Bei der Mietpreisbremse drückt sich dies aus, indem bereits die Problemanalyse marktbasiert ist: große Nachfrage führt zu steigenden Mieten.⁵³ Andere der „vielfältige[n] Ursachen“⁵⁴ werden nicht weiter diskutiert. Dies ist ein typisch ökonomisches Problemverständnis, welches Lücken in der Verarbeitung stadtsoziologischer Annahmen aufweist: In der Stadtsoziologie werden weitere große Einflussfaktoren diskutiert, insbesondere die Finanzialisierung.⁵⁵

Weiterhin dient die Mietpreisbremse selbst aus gesetzgeberischer Sicht nicht der Problemlösung, da sie nur Symptome, aber nicht Ursachen korrigiert.⁵⁶ Zur Behandlung steigender Mieten könne nur Neubau dienen.⁵⁷ Dabei wird zwar die geringe Elastizität des Wohnungsmarktes aufgegriffen⁵⁸, gleichzeitig spiegelt sich in dieser Annahme das neoklassische Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte des Wohnungsmarktes – eben mittel- oder langfristig – und die sog. Sickereffekte wider: Die Annahme ist, dass selbst hochpreisiger Neubau zu Entlastungen in allen Segmenten führt.

inisterium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-wissenschaftlicher-beirat-soziale-wohnungspolitik.pdf (zuletzt abgerufen am: 13.7.2023). Vgl. zudem die rechtsökonomischen Analysen durch *Busz* (Fn. 23); *Thomas Hofacker*, Preisvorschriften für sogenannten preisfreien Wohnraum, 2000; *Schuldt* (Fn. 10).

52 Allg. bspw. RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15.

53 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11.

54 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 1.

55 *Susanne Heeg*, Wohnungen als Finanzanlage, suburban 2013, 75.

56 Die Mietpreisbremse schaffe „keinen zusätzlichen Wohnraum“, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 2, 15. Vgl. weiter Beschlussempfehlung und Bericht, MietNovG, BT-Drs. 18/4220, 4; und § 556 d II 7 BGB (in den Rechtsverordnungen der Länder müssen Maßnahmen genannt werden, um den angespannten Marktlagen abzuhelpfen).

57 Vgl. die Ausnahme von u.a. Neubau gem. § 556 f BGB. Weiter: RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 21, 31; Beschlussempfehlung und Bericht, Mietanstieg stoppen, BT-Drs. 18/4219, 4.

58 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11.

Dass dies funktioniert, ist in der stadtsoziologischen Forschung jedoch umstritten und erfordert selbst den ökonomischen Berechnungen zufolge eine Neubauleistung, die sowohl durch die Kapazitäten der Bauwirtschaft, die Kosten sowie auch durch klimapolitische Erwägungen begrenzt ist.⁵⁹

Aus neoklassischer Sicht bemerkenswert ist, dass die Mietpreisbremse den Preismechanismus selbst betrifft und insofern als markt-inkonform bewertet werden muss. Dennoch schlagen sich in ihrer Ausgestaltung wiederum marktaffirmative Momente nieder. So gilt die Mietpreisbremse nur örtlich begrenzt (§ 556d I, II BGB) und zeitlich befristet (§ 556d II 1, 4 BGB). Durch die regionale Begrenzung des Problems der Wohnungsknappheit wird es möglich, die wohnpolitischen Konflikte nicht als grundlegend zu verstehen – im Dualismus von Wirtschafts- und Sozialgut angelegt⁶⁰ –, sondern als „regionale Wohnungsknappheit“⁶¹ zu verhandeln. Die zeitliche Befristung kann daneben als Versuch verstanden werden, die Abweichung von der sog. Marktmiete⁶² so mild wie möglich zu gestalten.⁶³ Zudem wird auch die Bremswirkung durch den dynamischen Charakter der Mietpreisbremse – die Orientierung an der selbst marktorientierten ortsüblichen Vergleichsmiete –⁶⁴ selbst ausgebremst.

Ganz ausdrücklich marktkonform ist hingegen das Wohngeld. Ihm liegt der Gedanke zugrunde, dass Mieten in einem marktwirtschaftlichen System so hoch sein können, dass sich einzelne Haushalte die Miete nicht mehr leisten können.⁶⁵ Anstatt jedoch die Miethöhe zu problematisieren, soll die Versorgung mit Wohnraum und ein ausreichendes Angebot über die Beihilfen gewährleistet werden.⁶⁶ Der Vorteil dieser sog. Subjektförderung besteht dabei darin, dass sie den Preismechanismus nicht direkt tan-

59 Überblicksartig *Die Unterzeichnenden*, Für eine wirklich soziale Wohnungspolitik, SubUrban 2018, 205 (206, 208 f.).

60 So aber in der Stadtsoziologie, s.o. C. III.

61 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, II.

62 Vgl. die Gegenüberstellung in RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 23.

63 Vgl. in der Debatte um eine mögliche Entfristung den RegE zum Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn, BT-Drs. 19/15824, 10 f.

64 Beate Hinkelmann (heute Flatow), Die ortsübliche Miete, 1999; Ann-Katrin Kaufhold/Sonja Heitzer, Managervergütung, Mindestlohn, Mietpreisbremse, Der Staat 2021, 353 (374 f.). Einordnend RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18 f.

65 Zur insofern bestehenden sozialen Blindheit des Marktmechanismus Hans K. Schneider/Rolf Kornemann, Soziale Wohnungsmarktwirtschaft, 1977, 3.

66 Grundlegend zur Funktionsweise Roland Nolte, Nachfrage- und Angebotswirkungen des Wohngeldes, 1997, 41 ff.

giert und anders als die Objektförderung keine staatliche Administration nach sich zieht.⁶⁷ Praktisch werden mit diesem Instrument hohe, von der Kaufkraft abgekoppelte Mieten und Marktgewinne normalisiert und soziale Probleme und Kosten ex post sozialisiert.⁶⁸

II. Reorientierungen im Wohnungssektor

Wohngeld und Mietpreisbremse zeichnen sich somit durch eine Marktorientierung und Sicherstellung von hohen, zumindest angenäherten Marktmieten aus. Doch auch für eine polit-ökonomische Reorientierung lassen sich in der Untersuchung dieser Instrumente Anknüpfungspunkte ausmachen.

1. Wohnen als soziale Frage

So werden soziale Zielsetzungen in den Gesetzgebungsprozessen durchaus thematisiert.⁶⁹ Das Wohnen wird als existenzielles Bedürfnis anerkannt.⁷⁰ Die Legislative sorgt sich um die Wohnversorgung der „sozial schwachen Schichten“⁷¹; die „Vermeidung sozialer Härten“ war zwischenzeitlich Gesetzeszweck des Wohngelds.⁷² In jüngerer Zeit geht es zudem darum, der Verdrängung „wirtschaftlich weniger leistungsfähiger Bevölkerungsgruppen aus stark nachgefragten Wohnquartieren entgegenzuwirken.“⁷³ Die

67 Hans K. Schneider/Christian Schuppener, Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, 1971, 13 f.

68 Vgl. *Die Unterzeichnenden* (Fn. 59), 213.

69 Mit der Mietpreisbremse werden „in erster Linie sozialpolitische Zwecke verfolgt“, RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15. Das Wohngeld bzw. damals die Wohnbeihilfe gilt als „sozialpolitisches Instrument des sozialen Rechtsstaates“ RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 76.

70 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 19, 25; RegE zum Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn, BT-Drs. 19/15824, 15. In den Debatten um das Wohngeld geschieht dies meist in den Plenarreden.

71 Bzgl. der Wohnbeihilfen im RegE 1. BMG, BT-Drs. 2/1110, 15.

72 § 1 I Wohnbeihilfegesetz v. 29.07.1963, BGBl. I S. 508. Heute ist Gesetzeszweck die wirtschaftliche Sicherung angemessenen und familiengerechten Wohnens, § 1 I WoGG.

73 RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 15, weiter 18 f. Bereits in den Materialien zum MietAnpG wird Gentrifizierung ohne Anführungszeichen aufgeführt, vgl. den RegE MietAnpG, BT-Drs. 19/4672, 2, 12, 16, 36.

Bekämpfung von Gentrifizierung wird als individuelles Mieterinteresse sowie auch als gesamtgesellschaftliches Interesse verstanden.⁷⁴ Die Mietpreisbremse ist somit nicht mehr nur auf die individuelle Mieterin ausgerichtet, sondern erfasst soziale Fragen mithilfe eines breiten Zugangs als strukturelles Problem.

2. Soziale Marktwirtschaft als Antwort?

Dass die Gesetzgebung selbst soziale Zielsetzungen formuliert, wirft die Frage auf, ob im Sinne einer „Sozialen Marktwirtschaft“⁷⁵ ein Mittelweg⁷⁶ gefunden wurde, der die verschiedenen Perspektiven verbindet, weswegen eine Kritik nach LPE-Vorbild in Bezug auf die deutsche Wohnungsetzgebung nicht angezeigt ist. Für das Wohnungswesen zeigt jedoch insbesondere eine historische Betrachtung im Bereich des Wohngelds, dass die Bezugnahme auf die Soziale Marktwirtschaft insbesondere der (Wieder-)Einführung marktwirtschaftlicher Grundsätze diene. In den gesetzgeberischen Debatten rund um die Einführung des Wohngelds spielt dieses ökonomische Leitmotiv eine zentrale Rolle.⁷⁷ Die Soziale Marktwirtschaft erfüllte hier eine politisch-narrative Funktion⁷⁸: das Stichwort und die Wohnbeihilfen dienten der Legitimierung des Marktsystems im Wohnungssektor und ermöglichten dieses erst.⁷⁹

74 Das BVerfG, Beschluss vom 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., ECLI:DE:BVerfG:2019:lk20190718.1bvl000118, Rn. 60 – Mietpreisbremse, spricht von einem „öffentlichen Interesse“.

75 Dafür, dass der Wohnungsetzgeber sich selbst in der Sozialen Marktwirtschaft verortet, siehe für das Wohngeld in einer Vielzahl der einführenden Gesetze: insb. RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601, 17, 20; RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 54 f., 75. Für die Mietpreisbremse vgl. insb. in Plenardebatten: *Anja Weisgerber* (CSU), BT-PlProt. 18/17, MietNovG, 1251D; *Yvonne Magwas* (CDU), ebd., 1255C; *Dennis Rohde* (SPD), BT-PlProt. 18/91, MietNovG, 8605D.

76 Vgl. die Bezeichnung als „dritter Weg“ durch *Wilhelm Röpke*, Die Lehre von der Wirtschaft, 1. Aufl. 1937, 187 ff.; bzw. als „dritte wirtschaftspolitische Form“, *Alfred Müller-Armack*, Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft, 1947, 88.

77 RegE 2. WoBauG, BT-Drs. 2/601, 17, 20.; RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 45 ff., 75 f.

78 Ausführlich *Uwe Fuhrmann*, Die Entstehung der „Sozialen Marktwirtschaft“ 1948/49, 2017; *Thomas Biebricher/Ralf Ptak*, Soziale Marktwirtschaft und Ordoliberalismus zur Einführung, 2020, 23, 104 ff.

79 Vgl. allgemein *Biebricher/Ptak* (Fn. 78), 106. Für das Wohnen wurden die Beihilfen zum zwingenden Junktim bei Mieterhöhungen im Zuge der Preisfreigabe normiert, § 15 2. BMG; § 54 MSchG; § 1 Miet- und Lastenbeihilfegesetz. Weiter RegE AbbauG,

Zudem dient das Wohngeld explizit dazu, soziale Lücken des marktwirtschaftlichen Modells durch staatliche Beihilfen *marktkonform* zu füllen. Als solche wurden die Beihilfen in der wissenschaftlich-konzeptionellen Begleitung dieser Entwicklung bereits frühzeitig hervorgehoben.⁸⁰ Es handelt sich somit ausdrücklich um die Art von Instrument, die als Form der nachträglichen Umverteilung die (vorausgehende) rechtliche Zuteilung nicht antastet und vom LPE-Ansatz kritisiert wird. Es zeigt sich, wie auch bei der Mietpreisbremse, die schließlich soziale Ziele mittels des Preismechanismus (über Renditeanreize für Vermieter*innen) und nur ausnahmsweise erreichen soll, dass der Marktmechanismus Grund und Grenze sozialer Regelungen darstellt. Insofern halten sich die Gedanken Sozialer Marktwirtschaft in größerer Nähe zum neoklassischen als zum stadtsoziologischen Ansatz auf.

3. Spielräume: Wohnen neu betrachtet

Doch für eine stärkere Berücksichtigung stadtsoziologischer Gedanken lassen sich bereits in den Instrumenten Mietpreisbremse und Wohngeld Spielräume ausmachen. Erstens könnte die Subventionierung von Mieten mittels Subjektförderung mit Mitspracherechten für die Kommunen verbunden werden.⁸¹ Staatliche Subventionierung an Bedingungen zu knüpfen, ist im Wohnbereich (aber nicht nur dort) nicht unüblich, wie die Belegungsbindungen im sozialen Wohnungsbau zeigen.⁸² Eine Stärkung der Mitbestimmung über den Wohnraum könnte, zweitens, auch im Mieter-Vermieter-Verhältnis vorangetrieben werden. Schließlich bewohnen die Mieter*innen die Wohnung und tragen über ihre Mietzahlung vielfach erst zum Eigentum der Vermieter*innen bei;⁸³ Mitspracherechte für Entscheidungen bei

BT-Drs. 3/1234, 51, 53; Bericht *Mick* zum Ausschussbericht, AbbauG, BT-Drs. zu 3/1850, 2, 5, 8.

80 *Alfred Müller-Armack*, Soziale Marktwirtschaft, in: Beckerath, Erwin (Hrsg.), *Handwörterbuch der Sozialwissenschaften*, 1956, 390 (391). Programmatisch auch *Schneider/Deichmann* (Fn. 23), 11.

81 Vgl. *Die Unterzeichnenden* (Fn. 59), 213.

82 *Helmut Jenkis*, Einführung in die Wohnungswirtschaftspolitik, in: *Kompodium der Wohnungswirtschaft*, 3. Aufl. 1996, 65 (94); *Paula Landmesser/Kaspar Metzkow*, Gegenstand, Akteur:innen und Instrumente der Wohnungspolitik, in: *Holm, Andrej* (Hrsg.), *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft*, 2021, 172 (178).

83 *Andrej Holm/Kaspar Metzkow*, Wohnen als Soziales Verhältnis, in: ders. (Hrsg.), *Wohnen zwischen Markt, Staat und Gesellschaft*, 2021, 151 (153).

der Modernisierung oder Gestaltung der Mietshäuser, insbesondere auch im Hinblick auf die Klimakrise, sind rechtlich jedoch nicht vorgesehen.⁸⁴ Drittens setzen Mietpreisbremse und Wohngeld erst „bei der Milderung und Moderation von Bewirtschaftungseffekten an“.⁸⁵ Stattdessen ließen sich rechtliche Gestaltungen finden, bei denen der Automatismus steigender Mieten ausgeschaltet wird und deren Ausgangspunkt die Bezahlbarkeit des Wohnraums ist.⁸⁶ Insofern lässt sich an frühe parlamentarische Kritiken am Wohngeld anknüpfen, wonach dieses ein „Subventionierungsverfahren“ der „Gewinne in der Wohnungswirtschaft“ darstellt.⁸⁷

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Dies lenkt den Blick auf den verfassungsrechtlichen Rahmen der Regelungen. Bereits in einer seiner ersten großen Entscheidungen zum Mietrecht 1964 bezeichnete das BVerfG die „Wohnung als Mittelpunkt der menschlichen Existenz“, woraus für Mietwohnungen „besondere verfassungsrechtliche Pflichten“ folgen.⁸⁸ Seitdem betont es den außerordentlichen sozialen Bezug⁸⁹ und die große Regelungsoffenheit⁹⁰ des Mietrechts. So müssen die

84 Dies zeigte sich jüngst im Zuge der Diskussionen um die Reform des Gebäudeenergiegesetzes. So waren die Positionen von Mieter*innen im öffentlichen Diskurs verhältnismäßig schwach vertreten. In Bezug auf das einzelne Gebäude zeigte sich: Mieter*innen sind von den Entscheidungen ausgeschlossen, tragen jedoch die Kosten. Eine entsprechende Diskussion könnte parallel zum Arbeits-/ Unternehmensrecht um dort verhandelte Mitspracherechte von Arbeitnehmer*innen verlaufen.

85 *Andrej Holm*, Wiederkehr der Wohnungsfrage, APuZ 2014, 24 (29).

86 Für verschiedene Bezugspunkte der Preisregulierung *Kaufhold/Heitzer* (Fn. 64), 374 f.; unterschiedliche Modelle zur Regulierung von Mieten beschreibt auch *Hubert Blank*, Die ortsübliche Vergleichsmiete als Instrument zur Regulierung der Mietpreise, in: Artz, Markus/Eisenschmid, Norbert/Schmidt, Hubert/Streyl, Elmar (Hrsg.), Facetten des Mietrechts – FS Börstinghaus, 2020, 9 (11 ff.).

87 *Julius Brecht* (SPD), BT-PIProt. 3/117, AbbauG, 6757C, D. Ähnlich *Margarete Berger-Heise* (SPD), BT-PIProt. 4/82, WohnbeihilfeG, 3998B.

88 BVerfG, Beschluss vom 1.7.1964, 1 BvR 375/62, Rn. 30, BVerfGE 18, 121 (131 f.) – Fiskusprivileg. Die Formulierung wurde durch den Gesetzgeber im 2. WohnraumkündigungsschutzG (RegE 2. WRKSchG, BT-Drs. 7/2022, 7) aufgegriffen und hat sich als st. Rspr. verfestigt. Einordnend *Jürgen Sonnenschein*, Wohnraummiete, 1995, 10.

89 Auch und gerade weil „der Eigentumsgegenstand [...] Dritten zur entgeltlichen Nutzung überlassen“ wird und „deren Freiheitssicherung“ dient, BVerfG, Beschluss vom 15.10.1996, 1 BvL 44/92, ECLI:DE:BVerfG:1996:1s19961015.1bvl004492, Rn. 103 f., BVerfGE 95, 64 – Mietpreisbindung. Ähnlich u.a. BVerfG, Beschluss vom 23.4.1974, 1 BvR 6/74 und 2270/73, Rn. 32, BVerfGE 37, 132 (142) – Vergleichsmiete I; BVerfG,

unterschiedlichen Belange von Mieterin und Vermieterin zwar berücksichtigt werden, jedoch nicht „zu jeder Zeit und in jedem Zusammenhang dasselbe Gewicht haben.“⁹¹ Grenzen zieht insbesondere Art. 14 Abs. 1 GG, indem er unverhältnismäßige Eingriffe, wie durch dauerhafte Verluste oder Substanzgefährdung, ausschließt.⁹² Eine konkrete Anleitung, wie anhand langer Finanzierungszeiträume dauerhafte Verluste – auch über Hoch- und Niedrigzinsphasen hinweg – festzustellen sind, schreibt das BVerfG nicht vor.⁹³ Stattdessen wird ein von den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen geprägter Gestaltungsspielraum hervorgehoben.⁹⁴

Insofern kommt der gesetzgeberischen Argumentation eine hohe Bedeutung zu. In der Entscheidung zur Mietpreisbremse prüft das Gericht bspw., dass „die Miethöhenregulierung über das *nach den gesetzgeberischen Zielen* gebotene Maß nicht hinausgeht.“⁹⁵ Und nachdem der Gesetzgeber argumentierte, dass von den Mieten Renditeanreize für Neubau ausgehen sollen, findet sich auch in der Entscheidung des BVerfG der Gedanke, dass „die Vermietung von Wohnraum nicht langfristig wirtschaftlich unattraktiv“ werden dürfe, da „angespannten Wohnungsmärkten dauerhaft nur durch Sicherstellen ausreichenden Wohnraums wirksam begegnet werden“ kann.⁹⁶ Ein solches Grundverständnis ist jedoch verfassungsrechtlich nicht

Beschluss vom 4.2.1975, 2 BvL 5/74, Rn. 73, BVerfGE 38, 348 (370 f.) – Zweckentfremdung von Wohnraum; BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 71 – Mietpreisbremse.

90 BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 76 – Mietpreisbremse. Ebd., Rn. 103 bzgl. bestimmter Miethöhen. Zuvor u.a. BVerfGE 71, 230 (252) – Kappungsgrenze. Gegen „Bestandsschutz“- Gedanken außerhalb von Bestandsmietverhältnissen auch *Markus Artz*, Die Mietpreisbremse, MDR 2015, 549 (551); *Rainer Tietzsch/Benjamin Raabe*, Mietpreisbremse verfassungswidrig?, WuM 2017, 688 (691).

91 BVerfG, 23.4.1974, 1 BvR 6/74, Rn. 30 – Vergleichsmiete I; BVerfG, Beschluss vom 4.12.1985, 1 BvL 23/84 u.a., Rn. 42, BVerfGE 71, 230 (247) – Kappungsgrenze.

92 BVerfG, 23.4.1974, 1 BvR 6/74, Rn. 32 – Vergleichsmiete I; BVerfG, 4.12.1985, 1 BvL 23/84, Rn. 49 – *Kappungsgrenze*; BVerfG, Beschluss vom 22.11.1994, 1 BvR 351/91, ECLI:DE:BVerfG:1994:rs19941122.1bvr035191, Rn. 64, BVerfGE 91, 294 – Mietpreisbindung. Aufgegriffen durch RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 18.

93 Sensibilität für die Finanzierungsfragen in BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 76 – Mietpreisbremse.

94 BVerfG, 22.11.1994, 1 BvR 351/91, Rn. 64 – Mietpreisbindung; BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 74 – Mietpreisbremse.

95 BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 77 – Mietpreisbremse (Hervorhebung d. Verf.). In diesem Sinne auch die Verhältnismäßigkeitsprüfung der Expertenkommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“, Abschlussbericht, 2023, S. 47 f. Rn. 160 ff., die in Bezug auf die gesetzgeberischen Allgemeinwohlziele keine offensichtlich milderen Mittel feststellen kann.

96 BVerfG, 19.7.2019, 1 BvL 1/18 u.a., Rn. 103 – Mietpreisbremse.

vorgegeben. Das Gericht vollzieht vielmehr die gesetzgeberische Argumentation nach.

Einen anderen Weg zeigt insofern die Berliner Vergesellschaftungskommission auf, die sich in ihrem Abschlussbericht mit stadtsoziologischen Erwägungen rund um bezahlbaren Wohnraum auseinandersetzt.⁹⁷ Dies deutet auch auf die Möglichkeit, nicht den Schutz vor *steigenden Mieten* und einen ausgeglichenen Wohnungsmarkt an sich als gesetzgeberische Zielsetzungen zu formulieren,⁹⁸ sondern direkt bezahlbare Mieten als Ziel auszugeben. Auch eine Kostenmiete, die die zur Deckung der laufenden Aufwendungen erforderlichen Kosten und ggf. sogar Verzinsung umfasst, schließt bspw. Substanzverluste aus und ist somit Art. 14-konform.⁹⁹ Dynamische Mietpreisregelungen – wie die derzeitige ortsübliche Vergleichsmiete einschließlich ihrer Aufwärts-Dynamik, die sich daraus ergibt, dass nicht alle ortsüblichen Mieten, sondern nur die Neuvereinbarungen in den Vergleich einbezogen werden – haben zwar den Vorteil, dass mit ihnen die Wirtschaftlichkeit vermutet werden kann, sind aber verfassungsrechtlich nicht vor geschrieben.¹⁰⁰

97 Expertenkommission zum Volksentscheid „Vergesellschaftung großer Wohnungsunternehmen“, Abschlussbericht, 2023, S. 48 Rn. 163 (ff.).

98 Zu steigenden und nicht hohen Mieten als Problem: RegE MietNovG, BT-Drs. 18/3121, 11.

99 Die Entscheidung, in immer weiteren Teilen des Wohnungssektors die Richtsatzmiete durch die Kostenmiete und schließlich Marktmiete zu ersetzen, erfolgte vor dem ausdrücklichen politischen Ziel, das Wohnungswesen marktwirtschaftlich zu organisieren, vgl. § 27 Erstes Wohnungsbaugesetz, BGBl. I 1950 S. 83; § 10 des Ersten Bundesmietengesetz, BGBl. I 1955 S. 458; und auch noch die Formulierung in Art. 2 § 1 II Nr. 3 des GesE zum Gesetz über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und der Begrenzung des Mietanstiegs, BT-Drs. 6/1549, dort inklusive „marktgerechte[r] Verzinsung“. Aus dem GesE gingen das Mietrechtsverbesserungsgesetz (MRVerbG), BGBl. I 1971 S. 1745, und Wohnraumkündigungsschutzgesetz (WRKSchG), BGBl. I 1971 S. 1839, und mit ihnen stattdessen eine Orientierung an der ortsüblichen Vergleichsmiete hervor. Siehe alternativ mit einer Untersuchung zur Angemessenheit eines Mietenstopps *Sophia Marie Nispel*, Mietpreisregulierung und Verfassungsrecht, 2023, 165 ff.

100 Noch zur Verfassungsmäßigkeit der Orientierung an der allgemein ortsüblichen Vergleichsmiete BVerfG, 23.4.1974, 1 BvR 6/74, Rn. 32 ff. – Vergleichsmiete I. Erst mit § 2 I 1 Nr. 1 des Miethöhegesetzes i.d.F. d. Gesetzes zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen, BGBl. I 1982 S. 1912, wurde die Vergleichsmietenbildung dann auf die ortsüblichen Neumieten beschränkt.

D. Schluss

Da die Gesetzgebung bei wohnpolitischen Vorhaben einen großen Gestaltungsspielraum hat, ist es umso relevanter, die gesetzgeberischen Vorannahmen offenzulegen. Dies ist Aufgabe rechtsmethodischer Analysen. Im Bereich der Mietenregulierung und des Wohngelds zeigt sich hierbei derzeit eine Orientierung an neoklassischen ökonomischen Annahmen. Die teilweise widersprüchlichen Annahmen und Konzepte der Stadtsoziologie finden (noch) weniger Eingang in die gesetzgeberischen Überlegungen. Eine stärkere Berücksichtigung dieser Erwägungen würde jedoch Räume abseits der ausgetretenen Pfade öffnen: eine Abkehr vom Fokus auf wirtschaftliche Renditen am Wohnungsmarkt lässt sich beispielsweise stadtsoziologisch begründen und findet in bestehenden Instrumenten bereits verschiedene Anknüpfungspunkte. An dieser Stelle müssen die Überlegungen jedoch nicht stehen bleiben. Bei einer Befassung mit dem Wohnen als sozialer, aber auch gesellschaftlicher Thematik drängen sich schnell größere Fragen der Form, Verteilung und Stadtentwicklung auf. Die Suche nach rechtlichen Antworten hierauf hat gerade erst begonnen. Dabei muss der Weg nicht von ökonomischen Zwängen abhängen, sondern kann als breite demokratische Diskussion darüber, wie wir wohnen wollen, geführt werden.