

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

Mit der Anwendung auf rechtliche Regelungen rund um das Wohnen wird die beschriebene Methode ihrem Praxistest zugeführt. Im folgenden Kapitel werden hierfür die inhaltlichen Grundlagen gelegt. Ausgehend vom Wohnen als menschlicher Praxis und gesellschaftlichem Verhältnis wird zunächst der Begriff der Wohngesetzgebung eingeführt (A.). Anschließend wird die Entwicklung der Wohngesetzgebung in Deutschland überblicksartig dargestellt (B.).¹ Hierauf baut die Systematisierung des wohngesetzgeberischen Instrumentariums auf, die die Instrumentenauswahl für die Untersuchung begründet (C.).

A. Wohngesetzgebung als Untersuchungsgegenstand

Wohnen umfasst als menschliches Grundbedürfnis verschiedene Funktionen und Dimensionen. Grundlegend ist das Bedürfnis, an einem Ort zu leben, der Schutz vor natürlichen Einflüssen bietet.² Über den Ort des modernen Wohnens, die Wohnung, erlangt der Mensch diesen Schutz vor den natürlichen Einflüssen und setzt sich zugleich „in ein Verhältnis zur Umwelt“.³ Aufgrund des engen Zusammenhangs von Wohnen und Woh-

1 Zumindest die wohnpolitische Entwicklung in der Bundesrepublik ist, wie bereits *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 2 Fn. 9, feststellt, schon „umfassend in einer nicht mehr überschaubaren Literaturmenge abgehandelt.“ Vgl. nur aktuell *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, Teil 1 C; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, §§ 1, 2 (3); *Dudeck*, Die Soziale Frage unserer Zeit, 2025, B. Hervorzuheben ist zudem die Wiedergabe der mietrechtlichen Entwicklung als „Regelungstradition und Staatspraxis“ in BVerfGE 157, 223 <268 ff., Rn. 117 ff. – *Berliner Mietendeckel* [2021].

2 Prägend: „Wohnen‘ müssen alle Menschen; zumindest wollen sie an einem Ort leben [...], der ihnen Schutz verleiht gegenüber der umgebenden Natur“, *Gleichmann*, in: *Häußermann* (Hrsg.), Großstadt, 1998, S. 270; *Harth/Scheller*, Wohnerlebnis in Deutschland, 2012, S. 7. Zum Wohnen als Grundbedürfnis weiter → § 5 B. I. 1.

3 *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 75. Das Verhältnis zur Natur betonend auch *Gleichmann*, in: *Häußermann* (Hrsg.), Großstadt, 1998, S. 270 (270 f.); weiter für verschiedene Aspekte der Wohnung *Donner*, Wohnungspolitiken, 2000, S. 1.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

nung – die räumliche Bindung des Wohnens an die Wohnung⁴ –, werden beide Begriffe weitgehend synonym verwendet. Auch im Recht wird das Wohnen meist über die Wohnung vermittelt begriffen.⁵ Dennoch bleiben es voneinander verschiedene Begriffe.⁶ Denn auch wenn das Grundbedürfnis des Wohnens über Wohnungen grundsätzlich erfüllt werden kann, spiegeln Wohnungen nicht umgekehrt die Wohnbedürfnisse wider, sondern stellen einen Kompromiss zwischen Wohnbedürfnissen und Wohnmöglichkeiten dar.⁷ Eine Verengung auf die Wohnung versperrt den Blick auf diese Differenzen und reduziert das Wohnen auf die Wohnung, deren Beschaffenheit und Nutzungsmöglichkeit.⁸ Das gilt umso mehr, als dass es beim Wohnen als Grundbedürfnis nicht nur um Schutzbedürftigkeit geht. Wohnen ist vielmehr eine „elementare Erscheinungs- und Ausdrucksform menschlichen Seins“ und umfasst als solche „alle die Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die regelmäßig an einem bestimmten Ort stattfinden.“⁹ So bedeutet Wohnen auch Selbstgestaltung, Personalisierung und Selbstentfaltung durch und in der Wohnung.¹⁰ Es ist insofern ein wichtiger Baustein im (zwischen-)menschlichen Sozialisierungsprozess.¹¹ Gleichzeitig wirken die Wohnraumversorgung und -entwicklung „als wesentliche Faktoren der gesellschaftlichen Integration“ auf die Wohnenden zurück.¹² Somit ist das Wohnen selbst gesellschaftlich gewachsen und stetiger Veränderung unterworfen.¹³

4 Spiegel, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 42: die Wohnung als das „materielle Substrat des Wohnens“; Knabe, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (637).

5 Die Wohnung wiederum ist ein rechtlich vielfältig verwendeter Begriff. Siehe für eine Bestandsaufnahme und Systematisierung Krumme, Die Wohnung im Recht, 2004; anders gelagert Vorsteher, Das Zuhause im Bürgerlichen Gesetzbuch, 2024.

6 Spiegel, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 42.

7 Spiegel, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 42 (43). Dies gilt insb. bei Mietwohnverhältnissen; weiter → § 5 B. I. 1.

8 Das gilt insb. für ökonomische Zugriffe, vgl. Sotelo, Ökonomische Grundlagen der Wohnungspolitik, 2001, S. 19; Schuldt, Mietpreisbremse, 2017, S. 49. Schon Lütge, Wohnungswirtschaft, 2. Aufl. 1949, S. 28, definierte das Wohnen bspw. als „Konsumakt“ der Nutzung des Gutes Wohnung. Aktuell, mit Ausführungen zu verschiedenen Wohn-Definitionen, L. Winkler, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 38 ff.

9 Spiegel, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 42.

10 Harth/Scheller, Wohnerlebnis in Deutschland, 2012, S. 7.

11 Knabe, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (637).

12 B. Schönig/Vollmer, Informationen zur Raumentwicklung 2018, 8 (II).

13 C. Hannemann, APuZ 64:20/21 (2014), 36; zum Idealtypus des sog. modernen Wohnens siehe Krumme, Die Wohnung im Recht, 2004, S. 22 ff.

Die vorliegende Arbeit interessiert weniger die materielle Beschaffenheit von Wohnungen, deren Bauprozess und die damit korrespondierenden Rechtsgebiete, sondern alle mit dem Wohnen verbundenen *rechtlichen Verhältnisse*. Daher bietet sich die hauptsächliche Verwendung des Begriffs ‚Wohnen‘ an. Um dabei die Perspektive der Verarbeitung und Strukturierung des Wohnens speziell durch die Gesetzgebung deutlich zu machen, rückt der Begriff der Wohngesetzgebung ins Zentrum der Untersuchung. Wenngleich existent, so ist der Begriff doch wenig gebräuchlich. Für die Verwendung in dieser Arbeit spricht, dass er den Kern der Untersuchung erfasst und andere Begrifflichkeiten vor dem Hintergrund der Arbeit nicht überzeugen. So ergibt sich aus dem beschriebenen Verständnis von Wohnen und Wohnung, dass die vorliegende Arbeit nicht mit den Begriffen der *Wohnungspolitik*¹⁴ oder *Wohnungswirtschaft*(spolitik)¹⁵ arbeitet. Der Begriff der *Wohnungswirtschaft* begrenzt die Betrachtung zudem aufgrund der einseitigen Betonung der wirtschaftlichen Komponente von vornherein auf bestimmte gesetzgeberische Annahmen, die es demgegenüber erst zu untersuchen gilt. Ähnlich verhält es sich mit dem Begriff der *Wohnungspolitik*: Die politischen Argumente und Entscheidungen sind zwar teilweise identisch mit gesetzgeberischen Annahmen, bauen jedoch teilweise erst darauf auf.¹⁶ Es ist Anliegen der Untersuchung, diese Ebenen abzuschichten.¹⁷ Der Begriff *Wohnungswirtschaftspolitik* versagt daher im Hinblick auf das konkrete Vorhaben dreifach. Auch weitere Begrifflichkeiten würden die Untersuchung von vornherein begrenzen: Die *Wohnraumregulierung*, bei der mit Wohnraum andere Aspekte als mit der Wohnung fokussiert werden, beschränkt die Perspektive auf nur eines der verschiedenen wohnpolitischen Instrumentarien.¹⁸ Die *Wohnraumvorsorge*¹⁹ wiederum nimmt vornehmlich staatliche Verpflichtungen in den Blick. Der Begriff der Wohngesetz-

14 Zu finden bspw. bei *Beil*, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 8 ff.; für eine Definition siehe *Schubert/M. Klein*, Politiklexikon, 8. Aufl. 2021, S. 385: Wohnungspolitik „bezeichnet alle politischen und verbandlichen Aktivitäten sowie die staatlichen Maßnahmen, die sich mit der Wohnraumversorgung der Bevölkerung, dem Neubau, der Modernisierung und der Erhaltung von Wohnungen befassen.“

15 Präferiert von *Jenkis*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (67), da sich die staatlichen Handlungen nicht auf die Wohnung, sondern den Wirtschaftszweig *Wohnungswirtschaft* beziehen.

16 Mit einer anders gelagerten Kritik an der *Wohnungspolitik(forschung)* *Knabe*, in: *Kessl/Reutlinger* (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (646).

17 → § 2 A.

18 → § 3 C.; ebenso „*Wohnraummietrecht*“ (*Beil*, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021) o.Ä.

19 *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

gebung erfasst hingegen alle relevanten Facetten der Untersuchung: Die Gesetzgebung als deliberatives Verfahren, in dem die verschiedenen und geteilten Annahmen sich offenbaren, rückt in den Vordergrund und ermöglicht die methodische Rekonstruktion.

B. Entwicklung der Wohngesetzgebung in Deutschland

Seit der Industrialisierung und Urbanisierung ist das Wohnen ein gesellschaftliches, politisch und ökonomisch umstrittenes Thema.²⁰ Nach der Entwicklung eines großen Teils des wohngesetzgeberischen Instrumentariums in den 1920er Jahren kam es immer wieder zu einer Zuspitzung, (Weiter-)Entwicklung und Ausdifferenzierung.²¹ Dabei stellt die Geschichte der Wohngesetzgebung ein Abbild der jeweils vorherrschenden Interessenlage dar.²² Es ist wesentlich, diese Entwicklungslinien und Konflikte der Wohngesetzgebung zu kennen, um die noch heutigen Instrumenten zugrunde liegenden Annahmen zu begreifen.²³ Insbesondere baut die noch folgende theoretische Ausarbeitung neoklassischer, polit-ökonomischer und sozialmarktwirtschaftlicher Wissensstrukturen hierauf auf.

Den Ausgangspunkt der Darstellung bildet die Zuspitzung der Wohnungsfrage ab dem 19. Jahrhundert und die Herausbildung der Wohngesetzgebung bis 1945 (I.). Nach dem Zweiten Weltkrieg verfolgten die beiden deutschen Staaten unterschiedliche wohngesetzgeberische Paradigmen. Aufgrund ihrer durchschlagenden Bedeutung für das heutige Recht werden vor allem die Entwicklungen in der Bundesrepublik beschrieben.²⁴ Dort etablierte sich die Wohngesetzgebung bereits nach kurzer Zeit unter marktwirtschaftlichen Vorzeichen (II.). Nach massiver Neubauförderung in den

20 Zwar gab es auch zuvor schon (rechtlich normierte) Wohnverhältnisse, siehe nur Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 13 ff., zum Römischen Recht und den städtischen Weiterentwicklungen der Leih ab dem 12. und 13. Jahrhundert. Doch zum einen waren diese Regelungen uneinheitlich und von geringerer Relevanz, ebd., S. 22, zum anderen brachten die gesellschaftlichen Brüche im 19. Jahrhundert neue Verhältnisse mit sich, die als moderne Wohnungsfrage bis heute nachwirken, ebd., S. 25.

21 Zunächst Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (88); dem folgend Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 93, 104.

22 Siehe Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 313, bezogen auf das Mietpreisrecht.

23 Siehe jüngst eine verwandte Untersuchung von Stiel *et al.*, DIW Wochenbericht 18 (2025), 254, zur Veränderung wohnungspolitischer Stichworte in politischen Debatten im Laufe der Zeit; beispielhaft zum Wohnungsmarkt im politischen Diskurs siehe Aubele *et al.*, DIW Politikberatung kompakt 199, 2023, 93 ff.

24 Vgl. für Konjunkturen auch Stiel *et al.*, DIW Wochenbericht 18 (2025), 254 (255 ff.).

Nachkriegsjahren wurden ab Mitte der 1950er Jahre Schritte eingeleitet, um Mietpreisregelungen und Wohnraumbewirtschaftung abzubauen und die Eigentumsbildung zu fördern. Das so gebildete mietrechtliche Regime wurde ab den 1970ern nur noch angepasst: Ein differenziertes System aus Kündigungsschutz und Möglichkeiten zur Mieterhöhung im Bestand sichern es ebenso ab wie das Wohngeld (III.). Staatlicher (sozialer) Wohnungsbau hingegen ließ nach, mit der Wende setzte gar der gegenteilige Trend der Privatisierung ein (IV.). In diesem Zusammenhang sind schließlich auch die Wirkungen der Wiedervereinigung auf das ostdeutsche Wohnungswe- sen von Bedeutung.

I. Gesetzgeberischer Umgang mit der Wohnungsfrage bis 1945

Industrialisierung und Urbanisierung führten im 19. Jahrhundert zunächst zu einer Verschlechterung der Wohnsituation der Arbeiterschaft.²⁵ Wohnprobleme bestanden in quantitativer wie qualitativer Hinsicht und wurden frühzeitig als soziale Frage begriffen.²⁶ Während sich neue Wohnformen²⁷, Wohnungsmärkte, Bauunternehmen und ein gewerbliches Vermietertum entwickelten,²⁸ hielt sich die Gesetzgebung zunächst zurück. Mit dem BGB wurden im Jahr 1900 zwar die wenigen vorhandenen, meist dispositiven

25 Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 32 f.; Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 18; Börstinghaus, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (285); Beil, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 23 ff.; Teuteberg, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 13 (15 ff.), hebt hervor, dass sich die Wohnungsproblematik nicht ausschließlich auf städtische, sondern auch ländliche Gebiete bezog.

26 Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 4 f.; Rink, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 79 (84); zur Betonung gesundheitlicher gegenüber ökonomischen Aspekten Häußermann, in: Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (169); zur Rechtslosigkeit der Mieterinnen Teuteberg, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 13 (23); zur Wohnungsfrage als Bestandteil der Arbeiterfrage ebd., S. 14, 30, 42.

27 Siehe zu Wohn- und Arbeitsformen im historischen Wandel Grüber, Sozialer Wohnungsbau, 1981, S. 14.

28 Teuteberg, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 13 (43); zum historischen Kontext der Entstehung von Wohnungsmärkten und der Wohnung als Ware sowie den vorher bestehenden Möglichkeiten, eine Wohnung zu erlangen, siehe Krumme, Die Wohnung im Recht, 2004, S. 28.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

Regelungen zu Miete und Pacht in Deutschland vereinheitlicht.²⁹ Dabei fehlten jedoch sowohl speziell auf Wohnraummietverhältnisse zugeschnittene als auch mieterschützende Regelungen.³⁰

Das änderte sich mit dem Ersten Weltkrieg.³¹ Unter dem Eindruck der im Krieg gewachsenen Wohnungsnöte bildeten sich parlamentarische Mehrheiten für mieterschützende Vorschriften.³² Es wurden verschiedene Ver- und Anordnungen erlassen, die Kündigungsrechte und das Mietpreisrecht betrafen,³³ und sog. Mieteinigungsämter eingeführt, die bei Mietstreitigkeiten vermitteln und die Gerichte entlasten sollten.³⁴ Diese Regelungen ergingen noch als Kriegsnotrecht mit zeitlicher Geltungsbegrenzung und kriegs-politischer Zielsetzung.³⁵ Doch auch nach dem Ersten Weltkrieg führte eine

-
- 29 Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 15 f.; Börstinghaus, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (284 f.); Börstinghaus, WuM 2018, 610 (612); ausführlich Beil, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, Kap. 3; zur differenzierten Wohnsituation, auf die die BGB-Regelungen trafen, und den zeitgenössischen Diskussionen um das BGB-Mietrecht Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 13 ff.
- 30 Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 16; Herrlein, NJW 2017, 711; Börstinghaus, WuM 2018, 610 (612). „[E]ine ganze Reihe mieterschützender Bestimmungen“ sieht hingegen Emmerich, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, Vorb. zu § 535 Rn. 2, der jedoch deren dispositiven Charakter bemängelt; auch P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 21; privatrechtsdogmatisch einordnend Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 17 ff.
- 31 Ausführlich Beil, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 33 ff.
- 32 G. Schulz, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (137 ff.); J.-U. Petersen, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 23, 25; Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 5, 27, 87, 106 ff., 125 ff., 128 f.; Börstinghaus, WuM 2018, 610 (613); Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 20 ff.
- 33 Hervorzuheben sind die drei Mieterschutzverordnungen von 1917, 1918 und 1919 (Bekanntmachung zum Schutze der Mieter v. 26.7.1917, RGBl. I S. 659 [1. MSchVO]; Bekanntmachung, betreffend Änderung der Verordnung zum Schutze der Mieter v. 23.9.1918, RGBl. I S. 1135 [2. MSchVO]; Verordnung zum Schutze der Mieter v. 22.6.1919, RGBl. I S. 591 [3. MSchVO]), Herrlein, NZM 2016, 1 (2); J.-U. Petersen, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 26 ff.; Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 132 ff.; Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 19, 22 ff.; Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 22 ff.
- 34 J.-U. Petersen, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 25 ff.; insb. auch Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 104 ff., 110 f., 131 ff.; Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 19; Börstinghaus, WuM 2018, 610 (613 f.); Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 21 f. Den Mieteinigungsämttern kamen teilweise weitreichende Entscheidungsbefugnisse über die Wirksamkeit von Kündigungen, die Fortsetzung von Mietverhältnissen und Festsetzung von Miethöhen zu.
- 35 G. Schulz, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (138); J.-U. Petersen, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 29; Hügemann,

große Wohnungsnot zu Unruhen in der Mieterschaft.³⁶ Die Gesetzgebung begann daher, durch massive Förderung von Neubau und Sanierung der Bestandswohnungen Einfluss auf die Wohnversorgung zu nehmen.³⁷ Hierfür wurden öffentliche Mittel aufgewendet, die später auch aus der infolge der Hyperinflation eingeführten sog. Hauszinssteuer stammten.³⁸ Bis zur Erreichung der Wohnungsbauziele sollten Mieterschutzgesetze und öffentliche Wohnraumbewirtschaftung die Probleme lindern.³⁹ Hierzu dienten zunächst die Preußische Höchstmietenverordnung⁴⁰ und in den 1920ern insbesondere das Mieterschutz-, das Reichsmieten- und das Wohnungsmangelgesetz.⁴¹ Nachdem die Wohnraumbewirtschaftung schon ab Mitte

Mietpreisrecht, 1998, S. 123; *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 19; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 21, 26.

- 36 *J.-U. Petersen*, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 29 f.; *Beil*, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 36 f.; *Rink*, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 79 (85); zu den Ursachen insb. auch *Ruck*, in: Schildt/Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim, 1988, S. 150 (m.w.N.).
- 37 *Ruck*, in: Schildt/Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim, 1988, S. 150 (150 f.); *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 26 ff.; *G. Schulz*, in: Teutenberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (140).
- 38 Bei der Hauszinssteuer handelte es sich um einen Oberbegriff für verschiedene landesgesetzliche Steuern auf bebauten Grundbesitz, die in den 1920ern zeitweise einen großen Anteil am Steueraufkommen ausmachten. Vgl. *Ruck*, in: Schildt/Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim, 1988, S. 150 (159 ff.); *G. Schulz*, in: Teutenberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (142 ff.); *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 218, 226; *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 33; *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 78 f.; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 43 ff.
- 39 *Knauer*, Tragbare Mieten, 1968, S. 15; *Ruck*, in: Schildt/Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim, 1988, S. 150 (151); *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 91 Fn. 306.
- 40 Verordnung des Ministers für Volkswirtschaft, betreffend einer Höchstgrenze für Mietzinssteigerungen v. 9.12.1919, Preußische Gesetzesammlung 1919 S. 187 (PrHM-VO).
- 41 Gesetz über Mieterschutz und Mieteinigungsämter (Mieterschutzgesetz) v. 1.6.1923, RöBl. 1923 I S. 353 (MSchG); Reichsmietengesetz v. 24.3.1922, RöBl. 1922 S. 273 (RMG); Gesetz zur Änderung der Bekanntmachung über Maßnahmen gegen Wohnungsmangel (Wohnungsmangelgesetz) v. 26.7.1923, RöBl. 1923 I S. 751 (WMG). Diese drei Gesetze werden auch als die „Grundgesetze der Wohnungswangswirtschaft“ bezeichnet, zurückgehend auf *Roquette*, Mietrecht, 1939, S. 16; dazu *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 220 ff. Bei *Roquette* handelt es sich um einen für das Mietrecht im Nationalsozialismus wesentlichen Stichwortgeber. Vgl. hierzu und für seine Karriere nach 1945 *Herrlein*, KJ 48 (2015), 17 (24, 26, 31 f., 35). Weiter *J.-U. Petersen*, Mieterschutzgesetz 1923, 1991, S. 32; *Beil*, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 194 ff.; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 36 ff.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

der 1920er Jahre abgebaut worden war, wurden 1931 die noch bestehenden Mietpreisregelungen weiter gelockert und gleichzeitig die Hauszinssteuer abgebaut, was zu einem Einbruch des Wohnungsbaus und Arbeitslosigkeit im Baugewerbe führte.⁴²

Diese bisherige Politik wurde im Nationalsozialismus zunächst fortgeführt.⁴³ Mit der Zeit erfolgten aber wesentliche Umstellungen, insbesondere vor den Hintergründen nationalsozialistischer Ideologie und kriegspolitischer Ziele.⁴⁴ Propagierte Schwerpunkte der nationalsozialistischen Wohngesetzgebung waren der (Klein-)Siedlungsbau und repräsentative Gebäude.⁴⁵ Versorgungslücken sollten, wohl um die Macht der NSDAP nicht zu gefährden, durch Mieterschutzgesetze und Mietpreisbindung kompensiert werden.⁴⁶ Dabei wurde die mietrechtliche Dogmatik entsprechend der nationalsozialistischen Ideologie umgekämpft.⁴⁷ Ab 1938 wurde jüdischen Mieterinnen jeglicher mietrechtlicher Schutz entzogen und ihre „Ghettoi-

-
- 42 Ruck, in: Schildt/Sywottek (Hrsg.), Massenwohnung und Eigenheim, 1988, S. 150 (179 f.); Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 118.
- 43 Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 20, 117; Haerendel, ZfS 1999, 843; G. Schulz, in: Teuteberg (Hrsg.), Stadtwachstum, Industrialisierung, Sozialer Wandel, 1986, S. 135 (149 ff.).
- 44 Statt in den Wohnungsbau wurde massiv in die Rüstung investiert, mit der Umstellung auf die Kriegswirtschaft brach der Wohnungsbau endgültig ein. Auch insgesamt wurde die Wohnungswirtschaft ab 1936 auf kriegswirtschaftliche Ziele umgestellt, z.B. im Preisrecht (Mietpreissetzungen durch die Verordnung über das Verbot von Preiserhöhungen v. 26.II.1936, RGBl. 1936 S. 955 [PreissstoppVO]) und durch Bausperren, später die Bewältigung von Kriegsfolgen und Planung für die Nachkriegszeit, vgl. u.a. Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 122, 427; Börstinghaus, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (296 ff.); Häufermann/Läpple/Siebel, Stadtpolitik, 2008, S. 70 ff.; Herrlein, NZM 2016, 1 (5 f.).
- 45 Haerendel, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 121; Haerendel, ZfS 1999, 843 (850 ff.); Häufermann/Läpple/Siebel, Stadtpolitik, 2008, S. 70 f. Siedlungspolitische Zielsetzungen waren u.a.: Verbundenheit mit dem Boden, Eigentumsbildung, Selbstversorgung, Förderung von Kinderzahlen, Festlegung der Frau auf die Rolle als Hausfrau und Mutter (widergespiegelt beispielsweise in der Kochküche anstelle der Wohnküche).
- 46 Haerendel, ZfS 1999, 843 (851); J. Mayer/Mayeres, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 14 (20).
- 47 Allgemein kennzeichnend ist die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und Generalklauseln im nationalsozialistischen Sinne. Für das Mietrecht bedeutete dies unter anderem, dass Jüdinnen und Juden nicht mehr Teil der „Hausgemeinschaft“ sein konnten, weil sie auch nicht als Volksgenossen galten, Herrlein, NZM 2015, 641 (643); P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 71 ff.

sierung“ vorangetrieben.⁴⁸ Während des Nationalsozialismus folgte die Mietenpolitik also weniger gesellschaftlichen Entwicklungen als politischen Vorstellungen: das Mietrecht diente als Teil des nationalsozialistischen Unrechtsgebäudes.⁴⁹

II. Frühe bundesrepublikanische Wohngesetzgebung

Nach dem Zweiten Weltkrieg herrschte in Deutschland eine beispiellose Wohnungsnot.⁵⁰ Durch Bombardements waren rund ein Viertel der Wohnungen, insbesondere in Großstädten und Ballungsräumen, zerstört worden.⁵¹ Der Zuzug von Vertriebenen, Wohnungsbedarf aufgrund aufgeschoßener Haushaltsneugründungen und fehlender Wohnungsbau aufgrund der priorisierten Kriegswirtschaft verschärften die Situation.⁵² Die Wohnsituation war folglich ein bestimmendes soziales Element und wurde sowohl in der BRD als auch der DDR politisch verhandelt.⁵³ Unter Beibehaltung von Wohnraumbewirtschaftung und Mietpreisbindung („Verwaltung des Mangels“⁵⁴) wurde der Aufbau zunächst schleppend und teilweise unreguliert vorangetrieben.⁵⁵

48 Dies geschah durch Rechtsprechung, Wissenschaft und Gesetz. Siehe *Herrlein*, NZM 2015, 641 (647 f., 650); *Herrlein*, KJ 48 (2015), 17 (22 ff.); *Haerendel*, ZfS 1999, 843 (869 ff.); *Häußermann/Läpple/Siebel*, Stadtpolitik, 2008, S. 73.

49 *Herrlein*, NZM 2015, 641 (653 f.); *Haerendel*, Kommunale Wohnungspolitik im Dritten Reich, 1999, S. 22; *Häußermann/Läpple/Siebel*, Stadtpolitik, 2008, S. 73; *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (617).

50 *Börstinghaus*, in: *Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann* (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (299); *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (619).

51 Siehe hierzu *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 128; *Häußermann/Läpple/Siebel*, Stadtpolitik, 2008, S. 72; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 97 ff. Verschiedene Zahlen zur Schadensbilanz finden sich auch bei *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (90).

52 Vgl. *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 2.

53 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 2. Die Darstellung orientiert sich folgend an der bundesrepublikanischen Entwicklung, vgl. die Begründung oben → § 3 B.

54 *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 99 (ff.).

55 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 128; *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (85 ff.); *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 45 ff.; *Börstinghaus*, in: *Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann* (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (299 f.); *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 106 ff.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

Mit der Gründung des Wohnungsbauministeriums wurde diese Aufgabe in der BRD auf der Bundesebene zentralisiert.⁵⁶ Es war zudem erklärt Ziel der ersten Bundesregierung, den Wohnungsbau „energisch [zu] fördern“⁵⁷. Den gesetzgeberischen Ausgangspunkt hierfür stellte das Erste Wohnungsbaugesetz⁵⁸ dar, mit dem der Mangel an Wohnungen durch „massive Investition auf der Angebotsseite des Wohnungsmarktes“⁵⁹ behoben werden sollte.⁶⁰ Aufbauend auf diesem Gedanken wurden verschiedene Regelungsregime für frei finanzierten, steuerbegünstigten und öffentlich geförderten Wohnraum begründet.⁶¹ Während das Erste Wohnungsbaugesetz auf den Neubau zielte, wurde mit dem Ersten Bundesmietengesetz⁶² von 1955 angestrebt, auch den Altbaubesitz wirtschaftlich verträglicher zu gestalten, indem Mieterhöhungen erlaubt und nachträglich legalisiert wurden.⁶³ Mit dem Zweiten Wohnungsbaugesetz⁶⁴ von 1956 verlagert sich der Schwerpunkt zum Eigenheimbau bzw. allgemein zur Wohneigentumsbildung.⁶⁵ Die zu dieser Zeit enorme

-
- 56 Jaedicke/Wollmann, in: von Beyme/M. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 203 (206 f.); mit kritischen Stimmen von Beyme, in: Flaggé (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (101f.).
- 57 BK Adenauer, Sten. Bericht der 5. Sitzung, 20.9.1949, BT-PlProt. 1/5, Regierungserklärung, 23D.
- 58 Erstes Wohnungsbaugesetz v. 24.4.1950, BGBl. I S. 83 (1. WoBauG). Ein „erste[s] Anzeichen einer Entwicklung eines selbständigen bundesrepublikanischen Mietpreisrechts“, Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 326.
- 59 Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13.
- 60 Zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Zielen des gesamtgesellschaftlichen Wiederaufbaus und der Frage staatlicher bzw. privater Initiative Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 37 ff.
- 61 Bspw. wurde der frei finanzierte und steuerbegünstigt neu geschaffene Wohnraum vom Mieterschutz (§ 26) sowie von Erfassung und Zuteilung im Rahmen der „Zwangswirtschaft“ ausgenommen (§ 23) und für völlig frei finanzierten Wohnraum zudem die Mietpreisbindung abgeschafft (§ 27 Abs. 2). Des Weiteren gab es nun eine Zweiteilung in Kostenmiete (§ 22 Abs. 1) und Marktmiete (§ 22 Abs. 2). Konkretisiert wurden die Vorgaben in der Verordnung über die Miethöhe für neugeschaffenen Wohnraum (Mietenverordnung) v. 20.11.1950, BGBl. I S. 759. Weiter u.a. Weiß, Entwicklung des Mieterschutzes, 1993, S. 84 f.; P. Lange, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. IIff.; kritisch zu einem formalistischen Verständnis der Ausdifferenzierung Wihl, Zur Nichtigkeit des Berliner Mietendeckels, VerfBlog v. 15.4.2021.
- 62 Gesetz über Maßnahmen auf dem Gebiete des Mietpreisrechts (Erstes Bundesmietengesetz) v. 27.7.1955, BGBl. 1955 I S. 458 (1. BMG).
- 63 Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 56 f.
- 64 Zweites Wohnungsbaugesetz (Wohnungsbau- und Familieneigenheimgesetz) v. 27.6.1956, BGBl. I S. 523 (2. WoBauG).
- 65 Zur Einschätzung als Schwerpunktverlagerung Frerich/M. Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 130. Vgl. auch §§ 1 Abs. 2, 26 2. WoBauG zur Rangfolge in der Förderung; §§ 63 ff. 2. WoBauG zu vorsorglichen Maß-

Bauleistung wurde gesamtwirtschaftlich zu einem treibenden Faktor: Zwischen 1950 und 1959 wurden über fünf Millionen Wohnungen gebaut, die Wohnungsdefizitquote sank von 50 % auf 4 %.⁶⁶

Da der neue Wohnraum im Vergleich zum Altbau weniger rechtlichen Bindungen, wie Belegungsrechten und Mietpreisfestlegungen, unterlag, strebte die Gesetzgebung mit dem Abbaugesetz⁶⁷ von 1960 an, „den gesamten Wohnungsmarkt aus der staatlichen Bewirtschaftung in die Marktwirtschaft zu entlassen.“⁶⁸ Mieterhöhungen im Altbau⁶⁹ und das Ende der Wohnraumbewirtschaftung für alle Gebiete mit niedrigem Wohnungsfehlbestand⁷⁰ wurden flankiert von der endgültigen Einführung von Wohnbeihilfen⁷¹ und eines sog. Sozialen Mietrechts⁷². Da dieses Kündigungen nur noch in Härtefällen ausschloss und ansonsten mit verlängerter Frist ermöglichte, kam es in der Folge zu einer großen Zahl an Änderungskündigungen – Kündigung zur Durchsetzung von Mieterhöhungen – und Mieterhöhungen.⁷³ Parallel wur-

nahmen der Umwandlung von Miet- in Wohneigentum. Zur fortgeförderten Förderung des sozialen Wohnungsbaus *Börstinghaus*, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (300); *Emmerich* in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, Vorb. zu § 535 Rn. 6 m.w.N. Nach *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 60, sind die im 2. WoBauG eingeführten Förderwege das „Herzstück“ des sozialen Wohnungsbaus.

- 66 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 130 f.; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 132 ff.; für eine Übersicht über die Zahlen der fertiggestellten Wohnungen zwischen 1950 und 1985 siehe *Jaedcke/Wollmann*, in: von Beyme/M. Schmidt (Hrsg.), Politik in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, S. 203 (209, Tabelle 8.1).
- 67 Gesetz über den Abbau der Wohnungswangswirtschaft und über ein soziales Miet- und Wohnrecht v. 23.6.1960, BGBl. I S. 389 (Abbaugesetz – AbbauG, auch: „Lücke-Plan“); *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 134 ff.
- 68 *Emmerich*, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, Vorb. zu § 535 Rn. 7. Zur Einordnung weiter → § 6 B. II.
- 69 § 1 Abs. 1 des Zweiten Bundesmietengesetzes (2. BMG), das im Abbaugesetz enthalten war.
- 70 Sog. weiße Kreise. Gemeint sind alle Gebiete mit einem rechnerischen Wohnungsfehlbestand von weniger als 3 %, RegE AbbauG, BT-Drs. 3/1234, 50; *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 131.
- 71 Art. VII des Abbaugesetzes, BGBl. 1960 S. 399 ff.; beschrieben als „Übergang von der Kapital- zur Subjektförderung“ bei *Jenkis*, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (93). Weiter ausführlich → § 7.
- 72 Zum Begriff des Sozialen Mietrechts → § 6 B. V. 2.; § 8 C. IV. 2.
- 73 *Schulze-Fielitz*, Sozialplanung im Städtebaurecht, 1979, S. 5; *Börstinghaus*, in: Derleder/Gauweiler/Merle/E. Schumann (Hrsg.), FS Bub, 2007, S. 283 (301). Zur zeitgenössischen Beschreibung als unbefriedigend siehe *Roth*, WuM 1987, 176 (177); sogar von sozialem Unfrieden schreibt *Schmidt-Futterer*, MDR 1971, 630. Zu den Mietstei-

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

den mit dem Bundesbaugesetz 1960⁷⁴ auch die staatliche Bodenpreiskontrolle aufgehoben und einheitliche Rechtsgrundlagen in der Stadtplanung und Stadtentwicklung geschaffen.⁷⁵ Mit dem Gesetz über Wohnbeihilfen⁷⁶ wurde die Subjektförderung schließlich auf ein eigenes Gesetz gestützt. Wenige Jahre später wurden die Begrifflichkeiten geändert und die Rechtslage bundesweit vereinheitlicht.⁷⁷ Hiermit hatte sich das wohngesetzgeberische Regime der Nachkriegszeit konsolidiert: der Wohnungsneubau ließ nach, Mietpreisbindung und Wohnraumbewirtschaftung waren abgeschafft und durch ein zurückhaltendes Mietrecht, Wohngeld und Eigenheimförderung ersetzt worden.

III. Konsolidierung der bundesrepublikanischen Wohngesetzgebung

Ab Mitte der 1960er stiegen die Mieten sowie auch die Anzahl der Wohngeldempfängerinnen deutlich an.⁷⁸ Dies führte zu grundlegenderen Diskussionen um marktwirtschaftliche Logiken im Wohnsektor⁷⁹ und schließlich zu weiteren, vor allem mietenpolitischen Reformen, in deren Zuge insbesondere die Rechtsstellung der Mieterinnen gestärkt wurde.⁸⁰ Mit dem Wohnraumkün-

gerungen siehe auch *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 62; und wiederum *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (619).

74 Bundesbaugesetz v. 23.6.1960, BGBl. I S. 341 (BBauG).

75 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 131; *Donner*, Wohnungspolitiken, 2000, S. 169 f.

76 Gesetz über Wohnbeihilfen v. 29.7.1963, BGBl. I S. 508 (Wohnbeihilfegesetz).

77 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Wohnbeihilfen v. 23.3.1965, BGBl. I S. 140; Wohngeldgesetz v. 1.4.1965, BGBl. I S. 177, 178; *L. Zimmermann*, in: *L. Zimmermann* (Hrsg.), WoGG-HK, 2014, Einleitung Rn. 3 f.

78 Vgl. die Tabelle bei *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 133. Bereits → § 3 Fn. 73.

79 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 135; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 148. Diskutiert wurde laut *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (619 f.), „ob Wohnungen wie jedes andere Wirtschaftsgut behandelt und deshalb den marktwirtschaftlichen Kräften überlassen werden sollten, oder ob hier eine Regulierung geboten war.“ Siehe weiter die bodenpolitischen Anstöße durch *H.-J. Vogel*, NJW 1972, 1544; dazu *Gütter*, Wohnungsnot und Bodenmarkt, 2019, S. 45.

80 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 135, sprechen von einer neuerlichen Umorientierung; *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 77, von einer neuen Phase. Siehe zur Kausalität u.a. *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 61: es folgten „deshalb mieterschutzrechtliche Regelungen“ (Herv. d. Verf.); auch *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 41.

digungsschutzgesetz⁸¹ und dem Mietrechtsverbesserungsgesetz⁸² wurde neben Änderungen an der Härtefallklausel, dem Zweckentfremdungsverbot und Mietwucherparagrafen insbesondere der „Rechtsgedanke, daß Änderungskündigungen zum Zwecke der Mietsteigerung wegen der zentralen Bedeutung des Gutes Wohnen unzulässig sein müssen, [...] – nach anfänglich erheblichen Auseinandersetzungen – in der Bundesrepublik Deutschland zum politischen Konsens.“⁸³ Als Ausgleich für den gestärkten Bestandsschutz wurden Mieterhöhungen im Bestand nach dem sog. Vergleichsmietensystem ermöglicht.⁸⁴

Die zunächst auf drei Jahre befristeten Regelungen aus dem Wohnraumkündigungsschutzgesetz wurden schließlich durch das Zweite Wohnraumkündigungsschutzgesetz⁸⁵ als Dauerrecht in ein neu geschaffenes Miethöhegesetz⁸⁶ überführt.⁸⁷ Das Vergleichsmietensystem wurde dabei weiterentwickelt, insbesondere eine Umlage- bzw. Mieterhöhungsmöglichkeit bei Modernisierung oder gestiegenen Betriebs- und Kapitalkosten sowie eine Kap-

-
- 81 Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum v. 25.II.1971, BGBl. I S. 1839 (Wohnraumkündigungsschutzgesetz – WKSchG).
- 82 Gesetz zur Verbesserung des Mietrechts und zur Begrenzung des Mietanstiegs sowie zur Regelung von Ingenieur- und Architektenleistungen v. 4.II.1971, BGBl. I S. 1745 (Mietrechtsverbesserungsgesetz – MietRVerbG). Das WKSchG und das MietRVerbG wurden durch die Bundesregierung ursprünglich als ein Gesetzentwurf eingebbracht (RegE über Maßnahmen zur Verbesserung des Mietrechts und der Begrenzung des Mietanstiegs [MietRVerbG], BT-Drs. 6/1549), das WKSchG jedoch nach Verhandlungen im Vermittlungsausschuss als Einspruchsgesetz abgetrennt.
- 83 *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 77; weiter *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 148 f.
- 84 *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 135. Den Ausgleich als verfassungsmäßig geboten bezeichnen, mit gegenseitiger Bezugnahme, *Börstinghaus*, in: Schmidt-Futterer, Mietrecht-Großkomm., 16. Aufl. 2024, Vorb. zu § 558 BGB Rn. 2; *Weitemeyer*, NZM 2000, 313 (315). Jedenfalls bestätigte das BVerfG das Verbot der Änderungskündigung und das Vergleichsmietensystem bei Bestandsmietverträgen 1974 als verfassungsgemäß, BVerfG 37, 132 <132, 3. Ls> – *Vergleichsmiete I* [1974]. Ausführlich → § 8 A. I.
- 85 Zweites Gesetz über den Kündigungsschutz für Mietverhältnisse über Wohnraum (Zweites Wohnraumkündigungsschutzgesetz – 2. WKSchG) v. 18.12.1974, BGBl. I S. 3603.
- 86 Gesetz zur Regelung der Miethöhe v. 18.12.1974, BGBl. I S. 3603, 3604 (MHG).
- 87 *Börstinghaus*, in: Börstinghaus (Hrsg.), Miethöhe-Handbuch, 2. Aufl. 2016, Kap. 1 Rn. 43; *Emmerich*, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, Vorb. zu § 535 Rn. 13; *Frerich/M. Frey*, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 3, 2. Aufl. 1996, S. 135; *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (15); *Schuldt*, Mietpreisbremse, 2017, S. 42 f.; *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (620).

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

pungsgrenze eingeführt.⁸⁸ Begleitet wurden diese mietenpolitischen Entwicklungen von Anpassungen beim Wohngeld und bei der Wohnungsbauförderung.⁸⁹ Zudem änderte sich die Ausrichtung des Städtebaurechts: neben Neubau wurde auch auf die Entwicklung des Bestands gesetzt.⁹⁰

Trotz eines statistisch ausgeglichenen Wohnungsmarktes kam es ab Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre in den Ballungsräumen zu einem spürbaren Wohnungsmangel im preisgünstigen Segment.⁹¹ In der Folge wurde 1982 das Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen⁹² beschlossen. Durch eine erneute Veränderung des Vergleichsmietenbegriffs wurden eine allgemeine Anhebung der örtlichen Vergleichsmiete und regelmäßig mögliche Mietsteigerungen im Gesetz angelegt.⁹³ Begrenzt wurde dies durch die ebenfalls modifizierte Kappungsgrenze.⁹⁴ Gleichzeitig setzte sich der staatliche Rückzug aus dem sozialen Wohnungsbau verstärkt fort.⁹⁵ Stattdessen

-
- 88 Verbot der Änderungskündigung gem. § 1 Abs. 1, Erhöhungen gem. §§ 2 ff. MHG; *Hügemann*, Mietpreisrecht, 1998, S. 327 f.; *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 70 ff.; *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (620); *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 62.
- 89 Mit dem Zweiten Wohngeldgesetz v. 14.12.1970, BGBl. I S. 1637 (2. WoGG), wurde die Zielsetzung verändert; zwei Wohnungsbauänderungsgesetze führten die Förderung des sozialen Wohnungsbau mit mäßigem Erfolg (*P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 150 f.) fort (Gesetz zur Durchführung des langfristigen Wohnungsbaprogramms [Wohnungsbauänderungsgesetz 1971 – WoBauÄndG 1971] v. 17.12.1971, BGBl. I S. 1993; Gesetz zur Änderung des Wohnungsbindungsgesetzes 1965 und des Zweiten Wohnungsbauge setzes [Wohnungsbauänderungsgesetz 1973 – WoBauÄndG 1973] v. 21.12.1973, BGBl. I S. 1970).
- 90 Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes v. 18.8.1976, BGBl. I S. 2221 (BBauGÄndG); Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden (Städtebauförderungsgesetz) v. 27.7.1971, BGBl. I S. 1125. Vgl. *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (115); *Kiehle*, in: *Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1028 (1032); → § 10.
- 91 *Hinkelmann* (heute *Flatow*), Ortsübliche Miete, 1999, S. 72 f.; vgl. auch *Grüber*, Sozialer Wohnungsbau, 1981, S. 9.
- 92 Gesetz zur Erhöhung des Angebots an Mietwohnungen v. 20.12.1982, BGBl. I S. 1912 (keine amtliche Abkürzung, im Folgenden MWoErhG). Die verschiedenen zugrunde liegenden Gesetzentwürfe bespricht *Dudeck*, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 82 (ff.).
- 93 *Börstinghaus*, WuM 2018, 610 (621). Dazu → § 8 A. I., C. III. 1. b.
- 94 30 % Erhöhung innerhalb von drei Jahren, § 2 Abs. 1 Nr. 3 MHG n.F.
- 95 A. *Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 200 ff.; *Kiehle*, in: *Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1028 (1032); *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 61; *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 151 ff.

wurde auf marktwirtschaftliche Mechanismen gesetzt und die Eigenheimförderung ausgebaut.⁹⁶ Nachdem 1982 Fälle von Vetternwirtschaft und Missmanagement bei der Neuen Heimat bekannt geworden waren, begann zudem eine Diskussion über die Wohngemeinnützigkeit, die mit ihrer Abschaffung 1990 endete.⁹⁷

IV. Wohngesetzgebung seit der Wende

In der Bundesrepublik war die Wohngesetzgebung 1990 also rund um die Wohnung als Wirtschaftsgut konsolidiert, mit den tragenden mietenpolitischen Pfeilern Kündigungsschutz und Vergleichsmietensystem.⁹⁸ Daneben war die Subjektförderung von zunehmendem Gewicht; Wohnungsneubau und der zuvor gemeinnützige Sektor waren auf dem Rückzug. In dieses Regelungsregime wurde auch das ostdeutsche Wohnungswesen nach der Wende überführt. Dieser Prozess dauerte über ein Jahrzehnt an, was auch an der grundlegend verschiedenen Gestalt des Wohnungswesens in der DDR lag.

Die Wohnungspolitik der DDR verfolgte zwei vorrangige Ziele: Erstens sollten mit der Miete keine Profite generiert werden, zweitens sollte die Wohnraumverteilung nicht nach Einkommen, sondern nach Bedarf erfolgen.⁹⁹ Die Wohnpolitik sollte einerseits das sozialistische System legitimie-

96 Dazu *Gerda Hasselfeldt*: „Die einhellige Meinung lautete: Der Markt muss es richten“ zit. nach: *Weißmüller*, Wie der soziale Wohnungsbau vor die Hunde ging, SZ v. 17.12.2021; weiter *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 154 f.

97 Durch das Gesetz zur Überführung der Wohngemeinnützigkeit in den allgemeinen Wohnungsmarkt v. 25.7.1988, BGBl. I S. 1093, II 36, verabschiedet als Art. 21 des Steuerreformgesetz 1990. Zu den Auswirkungen – rund ein Viertel der Mietwohnungen verließen die Mietpreisbindung – *Kiehle*, in: *Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1028 (1032); zu den Hintergründen m.w.N. knapp *Sammet*, Bezahlbare Miete statt Rendite, VerfBlog v 10.6.2024. 2024 wurde eine neue Wohngemeinnützigkeit eingeführt, siehe weiter → § 5 B. II. 4.

98 Zum Wandel von der sozialpolitischen zur marktwirtschaftlichen Ausrichtung siehe *Heinelt*, in: *Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi* (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (40).

99 *Penig*, Komplexer Wohnungsbau, 1973, S. 12; *J. Mayer/Mayeres*, in: *Holm* (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 14 (23). Dabei wird als Bezugspunkt wiederholt *Engels* Aufsatz zur Wohnungsfrage herangezogen, wonach sich die Wohnungsfrage nur im Sozialismus lösen lasse, *Engels*, Zur Wohnungsfrage (1872/1873), zitiert nach MEW 18, 1976, S. 209 (216, 243, 285).

ren,¹⁰⁰ andererseits wurde sie umgekehrt aus dem Charakter des sozialistischen Staates abgeleitet und begründet: Die Bereitstellung von Wohnungen galt als staatliche Sozialleistung,¹⁰¹ die Wohnung selbst als gemeinschaftliches Konsumtionsgut.¹⁰² Diese Grundhaltung spiegelte sich in den Verfassungen,¹⁰³ dem Städtebau¹⁰⁴ sowie der in der DDR vorherrschenden Wohnraumbewirtschaftung¹⁰⁵ wider. Ab den 1970ern sollte zudem der Wohnraumangel mittels einer Staatsaktion innerhalb von 20 Jahren behoben werden.¹⁰⁶ Das entsprechende Wohnungsbauprogramm wurde als „Kernstück der Sozialpolitik“ der DDR bezeichnet.¹⁰⁷ Die Finanzierung von Neubau, Instandhaltung

-
- 100 C. Hannemann, Die Platte, 3. Aufl. 2005, S. 11; Häußermann, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (18).
- 101 Penig, Komplexer Wohnungsbau, 1973, S. 12; Frerich/M. Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 2, 2. Aufl. 1996, S. 455; Schollmeier, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 66.
- 102 Penig, Komplexer Wohnungsbau, 1973, S. 12, 121; vgl. hierzu ausführlicher Tesch, Der Wohnungsbau in der DDR 1971–1990, 2001, S. 50 ff.
- 103 Art. 26 Abs. 2 der Verfassung von 1949, Art. 37 der Verfassung von 1968.
- 104 Am sichtbarsten spiegelt sich das sozialistische Leitbild der Wohnungspolitik im Städtebau, insb. in den Stadtneugründungen (da hier nicht auf kapitalistischem Erbe aufgebaut wurde), wider. Es gab drei Arten von Wohnungsbau: staatlich bzw. volkseigen, genossenschaftlich und Eigenheimbau, siehe hierzu ausführlich Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 673 (683); zuvor schon Penig, Komplexer Wohnungsbau, 1973, S. 124.
- 105 Es galt ein strenges mieterschützendes System. Dabei sollte die Wohnraumbewirtschaftung kein zeitweiliges Notinstrument darstellen, sondern galt als „Instrument zur Verwirklichung einer sozialistischen Wohnungspolitik“, Frerich/M. Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 2, 2. Aufl. 1996, S. 440. Wesentlich waren die Mietpreisfestlegung und die zentralisierte Vergabe von Wohnungen: Zuweisung von Wohnungen, Kontrahierungzwang und Festlegung des Mietpreises entsprechend Rechtsvorschriften. Vermieterkündigungen waren nur unter strengen Voraussetzungen, wie dem Vorhandensein einer Ersatzwohnung, möglich. Zur Zuteilung von Wohnungen existierte eine Wohnraumkartei, bei der frei gewordene Wohnungen zu melden waren. Kriterien für die Zuteilung von Wohnungen waren politisch, volkswirtschaftlich und sozial, was zu einer sozialen Segregation nicht „nach dem Einkommen, sondern nach Alter oder politischer Privilegierung“ führte. Statt ökonomischer gab es also eine sozial-politisch-demographische Segregation. Dazu Frerich/M. Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 2, 2. Aufl. 1996, S. 440 ff.; Schollmeier, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 66; Hügemann, Mietpreisrecht, 1998, S. 296 f.; Häußermann, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (18 ff.).
- 106 Häußermann, in: C. Hannemann (Hrsg.), Die Platte, 3. Aufl. 2005, S. 7.
- 107 Honecker, Bericht des Politbüros an das ZK der SED, 7. Tagung, Berlin 1988, S. 84. Siehe auch Frerich/M. Frey, Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik Bd. 2, 2. Aufl. 1996, S. 451; zur Formulierung auch Tesch, Der Wohnungsbau in der DDR 1971–1990, 2001, S. 11. Ende der 1980er, mit Übergabe der dreimillionsten Wohnung

und Mietpreispolitik erfolgte durch Umverteilung staatlicher Gelder.¹⁰⁸ Dabei führte die Priorisierung des Neubaus zusammen mit fehlenden Baukapazitäten und Materialmangel dazu, dass der Altbaubestand verfiel.¹⁰⁹ Dessen offenkundig schlechter Zustand stand zum Ende der DDR und steht noch heute sinnbildlich für deren politische Probleme nicht nur hinsichtlich der Wohnungsfrage und dient als gängiger Ausgangspunkt von Kritiken der DDR-Wohnungspolitik.¹¹⁰

Die Wiedervereinigung läutete einen Umbruch im Wohnungswesen der neuen Bundesländer ein: auch hier wurde die Wohnungsversorgung nun marktwirtschaftlich organisiert.¹¹¹ Entsprechende Änderungen hinsichtlich Eigentumsstruktur, Mietrecht und Wohnungsvergabe waren bereits im Einigungsvertrag angelegt.¹¹² Zum einen wurde mit dem Ziel, die Eigentumsquote zu erhöhen, die Struktur des Wohnsektors geändert:¹¹³ Während 1990 noch 41 % der Wohnungen dem Staat und 18 % Genossenschaften gehörten, wurde dieses Eigentum bis 1996 auf ca. 1.200 kommunale oder genossenschaftliche Wohnungsunternehmen, die verpflichtet waren, rentabilitätsorientiert zu wirtschaften, aufgeteilt.¹¹⁴ Von den Schulden, die die Wohnungsunternehmen dabei aufnahmen, wurden sie zwar später im Zuge

im Rahmen des Wohnungsbaprogramms, wurde die Lösung der Wohnungsfrage verkündet, Honecker, Bericht des Politbüros an das ZK der SED, 7. Tagung, Berlin 1988, S. 84 f., 87. Dies ist zu kontrastieren mit wissenschaftlichen Beiträgen, wie dem von Tesch, Der Wohnungsbau in der DDR 1971–1990, 2001, S. 47: Zwar wurden wohl die „Mengenziele des Wohnungsbaprogramms [...] im wesentlichen erreicht“. Aber dies bedeutete nicht die Lösung der Wohnungsfrage, denn weiterhin gab es wachsende Wartelisten, regionale Unterschiede, bauliche Mängel, einen schlechten Zustand der Altbausubstanz, unzureichende Ausstattung, unterbelegte Wohnungen und auch keine (gelungene) bauliche Entwicklung der Städte. Weiter Tesch, DDR-Wohnungsbaprogramm, Utopie kreativ Sonderheft 2000, 50 (58).

- 108 Die Wohnnutzung wurde mit bspw. dem Schulbesuch gleichgesetzt und als Sozialleistung verstanden, Penig, Komplexer Wohnungsbau, 1973, S. 107.
- 109 J. Mayer/Mayeres, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 14 (24); P. Lange, Wohnraumvorsorge, 2023, S. 163, 209 f.
- 110 Bspw. Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 673 (686); Rink, Wohnen, BPB 2020.
- 111 Borst, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 107.
- 112 Zu den verschiedenen Bausteinen der Vermarktlichung vgl. Borst, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 107.
- 113 J. Mayer/Mayeres, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 14 (26).
- 114 Art. 22 Abs. 4 S. 4 Einigungsvertrag; Häußermann, in: Häußermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (32 f.).

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

des Altschuldenhilfegesetzes¹¹⁵ teilweise wieder entlastet – im Gegenzug dazu mussten sie aber 15 % ihres Bestands veräußern.¹¹⁶ Daneben wurden auch hunderttausende Altbauwohnungen an ihre Alteigentümerinnen zurückgegeben.¹¹⁷ Beides führte vor allem zu einer Vermögensbildung bei Privateigentümerinnen, Anlegergesellschaften und Unternehmen aus dem Westen und legte den Grundstein für spätere Dynamiken der Privatisierung und Finanzialisierung.¹¹⁸

Zum anderen stellte sich nach der Umstrukturierung des Wohnungswesens die Frage nach sozialer Wohn- und Mietenpolitik. Nachdem die Preisfestschreibungen zunächst verlängert worden waren,¹¹⁹ wurden die Wohnungsbestände schrittweise in das Mietrecht der BRD überführt. Da aufgrund der zuvor bestehenden Preisbindung noch nicht genügend frei vereinbarte (höhere) Vergleichsmieten existierten, wurde zunächst ein Mieterhöhungsanspruch abweichend vom Miethöhegesetz festgelegt.¹²⁰ Be-

115 Gesetz über Altschuldenhilfe für Kommunale Wohnungsunternehmen, Wohnungsgenossenschaften und private Vermieter in dem in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannten Gebiet (Altschuldenhilfe-Gesetz), erlassen als Art. 39 des Gesetzes über Maßnahmen zur Bewältigung der finanziellen Erblasten im Zusammenhang mit der Herstellung der Einheit Deutschlands, zur langfristigen Sicherung des Aufbaus in den neuen Ländern, zur Neuordnung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs und zur Entlastung der öffentlichen Haushalte (Gesetz zur Umsetzung des Föderalen Konsolidierungsprogramms – FKPG) v. 23.6.1993, BGBl. I S. 944, 986.

116 Vgl. bereits Art. 22 Abs. 4 S. 4, 5 Einigungsvertrag; Häufermann, in: Häufermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (32); Kiehle, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1028 (1029). Vgl. allgemein zu den Privatisierungen im Zuge der Wende Borst, in: Häufermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 107.

117 Borst, in: Häufermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 107.

118 Häufermann, in: Häufermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (39). Insbesondere scheiterte die angestrebte Erhöhung der ostdeutschen Wohneigentumsquote.

119 § 2 PreisVO vom 25.6.1990, GBl. DDR I, Nr. 37, S. 472; Anlage I, Kapitel XIV, Abschnitt II, Nr. 7 Einigungsvertrag. Siehe auch Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 79; Häufermann, in: Häufermann/Neef (Hrsg.), Stadtentwicklung in Ostdeutschland, 1996, S. 5 (33).

120 Gesetz zur Überleitung preisgebundenen Wohnraums im Beitrittsgebiet in das allgemeine Miethöherecht (Mietenüberleitungsgesetz) v. 6.6.1995, BGBl. I S. 748 (MÜG); siehe insb. RegE MÜG, BT-Drs. 13/783, 1f.; Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 81; Börstinghaus, WuM 2018, 610 (622).

gleitet wurden diese Maßnahmen von einem speziellen Wohngeld-Ost¹²¹ und massiven stadtentwicklungsrechtlichen Umstrukturierungen (Stadtumbau-Ost).¹²²

Neben den spezifischen Entwicklungen rund um das ostdeutsche Wohnungswesen, müssen für die 1990er Jahre weitere mietrechtliche Änderungen¹²³ und insbesondere die Eigenheimförderung erwähnt werden. Letztere erreichte mit der ab 1996 geltenden Eigenheimzulage¹²⁴ einen finanziellen Höhepunkt und führte zu signifikant weniger Steuereinnahmen.¹²⁵ Prägend waren zudem die Arbeiten einer Expertenkommission zur Wohnungspolitik, deren Abschlussbericht¹²⁶ als Grundlage für weitere Reformen und insbesondere für die Verankerung des Wohnraummietrechts im BGB mit

-
- 121 Gesetz über die Einführung eines Wohngeldsondergesetzes für das in Artikel 3 des Einigungsvertrages genannte Gebiet, die Änderung des Wohngeldgesetzes und anderer wohngeldrechtlicher Vorschriften sowie über die Änderung des Ersten Buches Sozialgesetzbuch v. 20.6.1991, BGBl. I S. 1250.
- 122 Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (16); weiter u.a. Bernt, Urban Geography, 40:2 (2019), 174 (174 ff.).
- 123 Bspw. wurde mit dem Vierten Mietrechtsänderungsgesetz (Viertes Gesetz zu Änderung mietrechtlicher Vorschriften v. 21.7.1993, BGBl. I S. 1257 [4. MRÄndG]) der Vergleichszeitraum zur Berechnung der ortsüblichen Vergleichsmiete auf vier Jahre verlängert und die Kappungsgrenze auf 20 % gesenkt. Äußerungen bezüglich der Zielsetzung und Erwartungen – und abweichende Ansichten der Opposition – finden sich insb. in der Plenarrede zur Verabschließung des Gesetzes, vgl. Sten. Bericht der 163. Sitzung, 17.6.1993, 4. MRÄndG, BT-PlProt. 12/163, 14030 ff.; Börstinghaus, WuM 2018, 610 (621); Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 76.
- 124 Eigenheimzulagegesetz, erlassen als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung der steuerrechtlichen Wohneigentumsförderung v. 15.12.1995, BGBl. I S. 1783.
- 125 Die Eigenheimzulage wird daher zu den teuersten Subventionen der BRD gezählt, Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (17). Sie wurde zum 1.1.2006 mit dem Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage v. 22.12.2005, BGBl. I S. 3680, abgeschafft. Siehe auch GesE CDU/CSU und SPD, Gesetz zur Abschaffung der Eigenheimzulage, BT-Drs. 16/108, 3, wonach die Eigenheimzulage „seit Jahren [...] die steuerliche Einzelsubvention mit dem höchsten Volumen im Bundeshaushalt“ war.
- 126 *Expertenkommission Wohnungspolitik*, Abschlussbericht, BT-Drs. 13/159. Hervorzuheben ist vor dem vorliegenden Hintergrund deren Annahme, dass sich die gravierenden Probleme im Mietrecht nur durch eine Flexibilisierung der Miethöhe lösen ließen, „um die Anreize für Investoren zu verbessern und um einer drohenden Erstarrung der Belegungsstruktur entgegenzuwirken“, ebd., 3. Zudem widmet die Expertenkommission der Eigentumsförderung ein „besonderes Augenmerk“, ebd., 4. Die Hintergründe, wieso Eigentumsbildung überhaupt wünschenswert ist, werden jedoch nicht erläutert; zu verschiedenen Motiven aber Donner, Wohnungspolitiken, 2000, S. 47 f.

§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung

dem Mietrechtsreformgesetz¹²⁷ zu Beginn des neuen Jahrtausends diente.¹²⁸ Daneben begann mit dem Wohnungsbau-reformgesetz¹²⁹ ein weiterer Rückzug des Staates aus dem sozialen Wohnungsbau.¹³⁰ Gleichzeitig wurde auch das Wohngeldgesetz neu gefasst und an das Preisniveau angepasst.¹³¹ Das Wohngeld verlor jedoch mit der Einführung des Arbeitslosengelds II gegenüber den Kosten der Unterkunft an Bedeutung.¹³² Zudem wurden die Privatisierungen auch in den 2000er Jahren fortgesetzt.¹³³ Zwischen 1999 und 2006 wurden rund 1,2 Mio. Wohnungen privatisiert, davon ca. 807.000 allein im Zeitraum zwischen 2004 und 2006.¹³⁴ Hiergegen formierten sich mit der Zeit Protestbewegungen.¹³⁵ Auch wenn sich der Trend zuletzt teilweise sogar umgekehrt hat,¹³⁶ wirken die Folgen der damaligen Privatisierungen bis heute. Denn die en bloc-Verkäufe haben die Finanzialisierung des deutschen Wohnsektors vorangetrieben: Immobilien unterlie-

-
- 127 Gesetz zur Neugliederung, Vereinfachung und Reform des Mietrechts (Mietrechtsreformgesetz – MietRRefG) v. 21.6.2001, BGBl. I S. 1149.
- 128 Als Neuaustrichtung bei Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (17); Schuld, Mietpreisbremse, 2017, S. 44; a.A. Börstinghaus, WuM 2018, 610 (622), der wenig Veränderungen, aber den Versuch der Vereinfachung sieht.
- 129 Gesetz zur Reform des Wohnungsbau-rechts (Wohnungsbau-reformgesetz) v. 13.9.2001, BGBl. I S. 2376 (WoBauRefG).
- 130 Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 37 ff.; weiter → § 7 A. II. Mit der Föderalismusreform 2006 ging die Zuständigkeit schließlich an die Länder über. In manchen Landesteilen kam der soziale Wohnungsbau fast völlig zum Erliegen; entsprechend der politischen Prämissen der Länderrégierungen ging teilweise ein großer Anteil der verfügbaren Gelder in die Eigenheimförderung, Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 95. Eine Verlagerung auf die kommunale Ebene beobachteten Stiel et al., DIW Wochenbericht 18 (2025), 254 (258).
- 131 Bekanntmachung der Neufassung des Wohngeldgesetzes v. 2.1.2001, BGBl. I S. 2; Änderung des Wohngeldgesetzes als Art. 17 des Wohnungsbau-reformgesetzes v. 13.9.2001, BGBl. I S. 2376, 2399. Zu den wesentlichen Änderungen und folgenden Entwicklungen siehe L. Zimmermann, in: L. Zimmermann (Hrsg.), WoGG-HK, 2014, Einleitung Rn. 9 ff.
- 132 Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (18); Rink, in: Eckardt/Meier (Hrsg.), Handbuch Wohnsoziologie, 2021, S. 79 (90).
- 133 Zur zweiten Privatisierungswelle siehe Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 97 ff.; Schendel, wohnbund-Informationen 3–4/2006, 15 (15 ff.).
- 134 Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 97.
- 135 Siehe aus der Berichterstattung insb. Haimann, Wendepunkt am Wohnungsmarkt, Die Welt v. 14.11.2006; Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 15 f., 107 ff.
- 136 Vgl. Bestrebungen zur Rekommunalisierung wie der Volksentscheid „Deutsche Wohnen & Co enteignen“ in Berlin.

gen als Finanzanlageobjekte zunehmend finanzwirtschaftlichen Logiken.¹³⁷ Seit ungefähr 2010 lässt sich innerhalb dieser Gemengelage ein neuerlicher Anstieg von Miet- und Kaufpreisen, insbesondere in Großstädten, feststellen.¹³⁸ Hierauf reagiert die Gesetzgebung (bisher) durch Bestands- (Modernisierungsmieterhöhung¹³⁹, Mietpreisbremse¹⁴⁰) und Neubaupolitik (u.a. Baulandmobilisierung).

V. Zusammenfassung: Konjunkturen der Wohngesetzgebung

Die Wohngesetzgebung in Deutschland stand seit jeher in einem engen Zusammenhang mit der wohn- und wirtschaftspolitischen Entwicklung des Landes. Wahrgenommene Probleme sollten mithilfe verschiedener Instrumente – häufig einem Zusammenspiel¹⁴¹ aus Neubau und Mietrecht – bearbeitet und entschärft werden. Zugespitzt zeigt sich dies in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche, wie nach den beiden Weltkriegen sowie der Wende. Nach den Kriegen dominierte die Wohnungsnot, die jeweils kurzfristig mithilfe rechtlicher Instrumente gelindert, langfristig aber marktwirtschaft-

137 Unger, Widerspruch 68 (2016), 91 (95 ff.); Vollmer, Strategien gegen Gentrifizierung, 2018, S. 32; Kiehle, in: Andersen/Bogumil/Marschall/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl. 2021, S. 1028 (1034); zur Entwicklung Heeg, suburban 1 (2013), 75 (77 ff.); Heeg, in: B. Schöning/Kadi/Schipper (Hrsg.), Wohnraum für alle?!, 2017, S. 47 (49 ff.); zusammenfassend zu Ursachen und Auswirkungen Gustorff, Mietpreisbremse und Bestellerprinzip, 2021, S. 78 ff. Weiter → § 5 A. II. 1.

138 Vgl. DIW, Mieten und Wohnungspreise in deutschen Großstädten steigen 2014 weiter, Pressemitteilung v. 5.12.2013; Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 127 f. Zum Zusammenhang des vermehrten Engagements im Immobiliensektor mit „globalen“ finanzpolitischen Entwicklungen und zur Zusammensetzung der Miete bei kapitalmarktorientierten Immobilienunternehmen siehe Unger, Vonovia, 2. Aufl. 2022, S. 18 ff.; → § 5 A. II. 1.

139 Gesetz über die energetische Modernisierung von vermietetem Wohnraum und über die vereinfachte Durchsetzung von Räumungstiteln (Mietrechtsänderungsgesetz – MietRÄndG) v. 11.3.2013, BGBl. I S. 434; Emmerich, in: Staudinger, BGB-Komm., 2024, Vorb. zu § 535 Rn. 18.

140 Gesetz zur Dämpfung des Mietanstiegs auf angespannten Wohnungsmärkten und zur Stärkung des Bestellerprinzips bei der Vermietung (Mietrechtsnovelierungsgesetz – MietNovG) v. 21.4.2015, BGBl. I S. 610.

141 Dieses Zusammenspiel beruht nicht auf einem ganzheitlichen gestalterischen Konzept, sondern ist aus einzelnen Reaktionen entstanden, vgl. Molinari, Interventionen in den Mietwohnungsmarkt, 2021, S. 75 f.; Knabe, in: Kessl/Reutlinger (Hrsg.), Handbuch Sozialraum, 2. Aufl. 2019, S. 635 (646), spricht von einer „flickenteppichartige[n] Herangehensweise“.

lich aufgelöst werden sollte.¹⁴² In diesem Zuge wurde in den 1920er Jahren ein großer Teil der noch heute bekannten wohnpolitischen Instrumente entwickelt.¹⁴³ Umgesetzte und diskutierte Vorhaben haben seitdem regelmäßig historische Vorläufer; häufig werden auch vorerst befristete Regelungen in Dauerrecht überführt.¹⁴⁴ Während in der Weimarer Republik der Wohnungsbau auch aus der Hauszinssteuer finanziert wurde, setzte die Bundesrepublik verstärkt auf Bauanreize für private Investitionen durch den Abbau mietpreisrechtlicher Regeln und auf Subjektförderung. Anknüpfend an Überlegungen der Weimarer Zeit wurde ein Soziales Mietrecht etabliert. Auf dem Gebiet der ehemaligen DDR wurde diese Entwicklung in den 1990er Jahren nachgeholt. Seitdem haben sich qualitativ neue Dynamiken und Problemlagen ergeben: Privatisierung und Finanzialisierung des Wohnungswesens haben vermehrte Mietrechtsetzung und weitere gesetzgeberische Reaktionen hervorgerufen.

C. Das wohngesetzgeberische Instrumentarium

Wie die Darstellung der Entwicklungslinien gezeigt hat, ist das Wohnen in Deutschland rechtlich auf vielfältige Art geregelt. Eine Systematisierung der verschiedenen Instrumente ist anhand verschiedener Kriterien möglich und wird nicht einheitlich vorgenommen: nach der Zielgruppe, dem Wirkungsmechanismus (rechtlich oder finanziell), der Aktivität staatlicher Akteurinnen, Ansetzen auf Angebots- oder Nachfrageseite, der administrativen Zuständigkeit, der Intensität oder Eingriffslogik.¹⁴⁵ In rechtswissenschaftlichen Arbeiten wird teilweise auch anhand von Rechtsgebieten differenziert.¹⁴⁶ Typischerweise werden verschiedene *Säulen der Wohnungswirtschaft* unterschieden:

142 Vgl. Hinkelmann (heute Flatow), Ortsübliche Miete, 1999, S. 63.

143 Sonnenschein, Wohnraummiete, 1995, S. 12; Klus, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 93.

144 Sonnenschein, Wohnraummiete, 1995, S. 12; Schollmeier, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 73, 492.

145 Vgl. u.a. die Übersichten bei Donner, Wohnungspolitiken, 2000, S. 55 ff.; Heinelt, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (39); Gluns, in: Freise/Zimmer (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel, 2019, S. 257 (268); Schollmeier, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 45; Landmesser/Metzkow, in: Holm (Hrsg.), Wohnen, 2021, S. 172 (174).

146 Vgl. Krumme, Die Wohnung im Recht, 2004. Zu beachten ist ebenso das Vorgehen („Zoomen“) bei Weigelt, Wachsende Stadt, 2016, der vom verfassungsrechtlichen Rahmen ausgehend auf Bauplanungs- und Ordnungsrecht als Rahmen der Woh-

politik konstruiert.¹⁴⁷ Deren Gestalt und Anzahl hängt von den übergeordneten Grundlogiken ab: Maßgebliche Unterscheidungen ergeben sich zwischen direkter und indirekter Förderung,¹⁴⁸ zwischen einer leistungs- und einer ordnungspolitischen Dimension¹⁴⁹ oder zwischen verschiedenen staatlichen Aktivitäten wie Finanzierung, Regulierung und Information¹⁵⁰. Die verschiedenen Systematisierungen unterscheiden sich zwar in der Bezeichnung der jeweiligen Säulen. Die inhaltlichen Unterschiede halten sich jedoch in Grenzen.¹⁵¹ Da die Differenzierung zwischen leistungs- und ordnungspolitischen Instrumenten im Recht gängig ist, folgt die vorliegende Arbeit dieser Unterscheidung.¹⁵²

Innerhalb der leistungspolitischen Dimension lässt sich zwischen direkter und indirekter Förderung unterscheiden. Die direkte Förderung umfasst dabei alle unmittelbaren öffentlichen Ausgaben, sowohl als Objektförde-

nungen schaut, anschließend die zivilrechtlichen Regelungen zur Wohnnutzung analysiert und schließlich die Regelungen im Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafrecht untersucht. Aufgrund des Fokus auf Wohnraumvorsorge wiederum anders *P. Lange*, Staatliche Wohnraumvorsorge, 2023, S. 321 ff.

- 147 Vgl. die verschiedenen Ansätze bei *Jenkis*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (88 ff.); ähnlich *A. Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 220 ff.; *Egner*, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (13 ff.); dem teilweise folgend *Schollmeier*, Wohnraum als Verfassungsfrage, 2020, S. 60; oder *Häufermann*, in: *Allmendinger/Ludwig-Mayerhofer* (Hrsg.), Soziologie des Sozialstaats, 2000, S. 167 (177 ff., insb. 179).
- 148 Grundlegend wohl *Leutner*, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 4 (ff.); folgend *Jenkis*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (88 f.); *von Beyme*, in: *Flagge* (Hrsg.), Geschichte des Wohnens, Bd. 5, 1999, S. 81 (97 ff.); *Klus*, Europäische Stadt unter Privatisierungsdruck, 2013, S. 93 f. Vgl. auch die Darstellung von *Kühne-Büning*, in: *Kühne-Büning/Nordalm/Steveling* (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 259 (270 ff., 279).
- 149 *Jaedicke*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 184 (189 f.); *A. Mayer*, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 221 ff.; auch *Kühne-Büning*, in: *Kühne-Büning/Nordalm/Steveling* (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 250 (260 ff.); weiter differenziert bei *Heinelt*, in: *Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi* (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (37 f.).
- 150 So *Gluns*, in: *Freise/Zimmer* (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel, 2019, S. 257 (268 ff.).
- 151 Bspw. sind die Säulen direkter und indirekter Förderung bei *Jenkis*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (89), der Differenzierung nach Leistungs- und Ordnungspolitik bei *Jaedicke*, in: *Jenkis* (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 184 (190), nicht unähnlich.
- 152 Somit wird den Systematisierungen bei → § 3 Fn. 149 gefolgt. Ebenso *L. Winkler*, Regulierung von Bestandsbauten, 2023, S. 177.

rung, das heißt auf das geförderte Objekt der Wohnung bezogen,¹⁵³ als auch als Subjektförderung der Bewohnerinnen.¹⁵⁴ Sowohl Subjekt- als auch Objektförderung blicken auf eine lange Entwicklungsgeschichte zurück. Während die Objektförderung in den Nachkriegsjahren dominant war, hat die Subjektförderung seit ihrer Einführung an finanziellem Volumen sowie politischer Bedeutung gewonnen und die Objektförderung in weiten Teilen ersetzt.¹⁵⁵ Die indirekte Förderung wiederum funktioniert als Einnahmeverzicht durch Steuervergünstigungen¹⁵⁶ und ist eng mit der Eigentumsförderung verbunden.¹⁵⁷

Die Ordnungsdimension wird hierzulande durch das Mietrecht geprägt, das aufgrund der vergleichsweise geringen Wohneigentumsquote in Deutschland eine besondere Breitenwirkung besitzt.¹⁵⁸ Das Wohnraummietrecht des BGB sieht insbesondere Regelungen zum Kündigungsschutz und zur Miethöhe vor.¹⁵⁹ Neben dem Mietrecht existieren verschiedene städtebauliche Vorgaben, die auf das Wohnen ausgerichtet sind. Wenn gleich das Städtebaurecht in vielen gängigen Modellen kaum beachtet

-
- 153 Heutzutage wird mit der Objektförderung vor allem der soziale Wohnungsbau bzw. seit 2001 die soziale Wohnraumförderung verbunden, vgl. die Systematisierung bei Egner, APuZ 64:20/21 (2014), 13 (13 ff.); weiter Leutner, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 8 ff.; Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 9 f.
- 154 Kühne-Büning, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 250 (268); Kofner, Wohnungsmarkt und Wohnungswirtschaft, 2010, S. 131; Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 9, II.
- 155 So auch Jenkis, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 65 (93); Gebhardt, in: Herlitz/Saxinger (Hrsg.), Hdb. soz. Wohnungsbau und MietR, 2019, Kap. 3 Rn. 13: „starkes Ungleichgewicht zugunsten der Subjektförderung“; weiter → § 7 A. II.
- 156 Kühne-Büning, in: Kühne-Büning/Nordalm/Steveling (Hrsg.), Grundlagen der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft, 4. Aufl. 2005, S. 250 (268).
- 157 Donner, Wohnungspolitiken, 2000, S. 101. Zwar erfolgt Eigentumsförderung auch im Zuge der Subjektförderung mittels Wohngeld oder durch vergünstigte Kredite und Zuschüsse. Maßgeblich ist jedoch das Steuerrecht.
- 158 Eller, in: Croon-Gestefeld et al. (Hrsg.), Das Private im Privatrecht, 2022, S. 75 (76); Beil, Entwicklungslinien Wohnraummietrecht, 2021, S. 1 ff.; Dudeck, Die soziale Frage unserer Zeit, 2025, S. 118 ff.
- 159 Tatsächlich lassen sich über die Zeit hinweg Mietpreisrecht und Kündigungsschutz als wesentliche mietrechtliche Gehalte ausmachen. Zu deren engem Zusammenhang vgl., noch für den Kontext des WKSchG, Derleder, WuM 2013, 383 (386). Zusammengefasst „Mieterschutz“, Leutner, Wohnungspolitik nach dem 2. Weltkrieg, 1990, S. 14.

wird,¹⁶⁰ gewinnt es in jüngerer Zeit an Bedeutung und wird daher vorliegend in die Untersuchung einbezogen.¹⁶¹

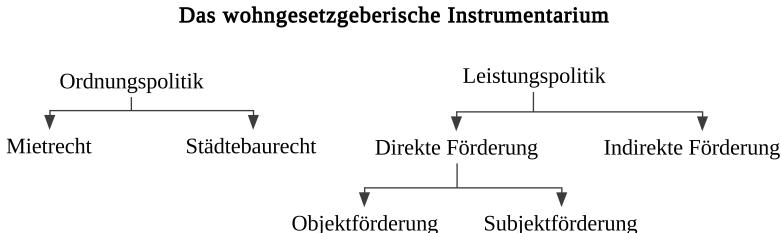


Abbildung 1: Das wohngesetzgeberische Instrumentarium (eigene Systematisierung und Darstellung).

Das vorgestellte Instrumentarium leitet die Auswahl der Untersuchungsgegenstände für den zweiten Teil der Untersuchung an. Die verschiedenen Säulen der Wohngesetzgebung werden durch jeweils ein Instrument vertreten: die direkte Förderung durch das Wohngeld (→ § 7), das Mietrecht durch die Mietpreisbremse (→ § 8), die indirekte Förderung durch die Grundsteuer (→ § 9) und das Städtebaurecht durch die Erhaltungssatzungen (→ § 10). Die untersuchten Instrumente decken somit die Breite des Instrumentariums sowie verschiedene Zeiträume in der Entwicklungsgeschichte ab. Sie fokussieren unterschiedliche Wirkungslogiken und eignen sich dazu, Gemeinsamkeiten und Unterschiede der ihnen zugrunde liegenden ökonomischen Annahmen herauszuarbeiten.

160 Bspw. bei A. Mayer, Theorie und Politik des Wohnungsmarktes, 1998, S. 273. Mit einer Begründung: Heinelt, in: Egner/Georgakis/Heinelt/Bartholomäi (Hrsg.), Wohnungspolitik in Deutschland, 2004, S. 35 (39 ff.), demzufolge sich das „Politikfeld Wohnen jenseits des Städtebaus bzw. der Städtebaupolitik institutionalisiert“ habe.

161 Dies entspricht auch der Forderung der Ausweitung des Blickes auf das wohnungspolitische Portfolio des Staates, wie bei Weigelt, Wachsende Stadt, 2016, S. 52. Ähnlich die Zielsetzung von Altrock/Kienast, in: Egner/Grohs/Robischon (Hrsg.), Die Rückkehr der Wohnungsfrage, 2021, S. 15 (15 ff.); berücksichtigt bei Jaedicke, in: Jenkis (Hrsg.), Kompendium, 4. Aufl. 2001, S. 184 (189 f.). Ausdrückliche Beispiele für die Verbindung der Stadtentwicklung mit dem Wohnen sind Programme wie die ‚Soziale Stadt‘ oder die Stadtumbau-Programme Ost und West, siehe Gluns, in: Freise/Zimmer (Hrsg.), Zivilgesellschaft und Wohlfahrtsstaat im Wandel, 2019, S. 257 (273).

