

# Inhaltsübersicht

Inhaltsverzeichnis	11
Abkürzungsverzeichnis	21
<b>Einführung</b>	25
§ 1 Wohngesetzgebung zwischen Ökonomie und Recht	27
§ 2 Ökonomische Annahmen der Gesetzgebung	35
A. Begriff und Bedeutung gesetzgeberischer Annahmen	36
B. Annahmen ‚der Gesetzgebung‘	49
C. Methodik der Rekonstruktion	53
§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung	61
A. Wohngesetzgebung als Untersuchungsgegenstand	61
B. Entwicklung der Wohngesetzgebung in Deutschland	64
C. Das wohngesetzgeberische Instrumentarium	82
<b>Erster Teil: Ökonomische Annahmen und gesetzgeberische Argumentationslinien</b>	87
§ 4 Das neoklassische Grundmodell: Die Wohnung als Wirtschaftsgut	91
A. Neoklassische Grundlagen	92
B. Neoklassische Argumentationslinien	102
C. Zusammenfassung	119
§ 5 Ansätze polit-ökonomischer Kritik: Die Wohnung als Sozialgut	121
A. Leerstellen und Kritik der Neoklassik	122
B. Polit-ökonomisches Wissen in der Wohngesetzgebung	136
C. Zusammenfassung	158

<b>§ 6 Die Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft</b>	<b>161</b>
A. Theorie, Konzept und Mythos	163
B. Soziale Marktwirtschaft und Wohngesetzgebung	180
C. Zusammenfassung	198
 <b>Zweiter Teil: Analyse der Wohngesetzgebung</b>	 <b>201</b>
 <b>§ 7 Wohngeld</b>	 <b>203</b>
A. Einordnung: Wohngeld als Instrument der Subjektförderung	204
B. Materialienkorpus: Gesetzgeberische Meilensteine des Wohngelds	210
C. Analyse: Einführung und Durchsetzung der Wohnungsmarktwirtschaft	230
D. Zusammenfassung: Die Bedeutung des Wohngelds für die Soziale Marktwirtschaft	265
 <b>§ 8 Mietpreisbremse</b>	 <b>269</b>
A. Einordnung: Die Mietpreisbremse im Mietpreisrecht	270
B. Materialienkorpus: Einführung und Entwicklung der Mietpreisbremse	275
C. Analyse: Soziale Ziele im marktwirtschaftlichen Rahmen	280
D. Zusammenfassung: Abwägung sozialer Ziele im marktwirtschaftlichen System	340
 <b>§ 9 Grundsteuer</b>	 <b>343</b>
A. Einordnung: Die Grundsteuer als wohnungs- und bodenpolitisches Instrument	344
B. Materialienkorpus: Grundsteuerreform 2019	360
C. Analyse: Ökonomische Wertungsentscheidungen zwischen den Grundsteuermodellen	363
D. Zusammenfassung: Modelldiskussionen und marktwirtschaftliche Impulse	392
 <b>§ 10 Milieuschutzsatzungen</b>	 <b>395</b>
A. Einordnung: Milieuschutz im Städtebaurecht	396
B. Materialienkorpus: Gesetzesmaterialien zum Milieuschutz	404

C. Analyse: Entwicklung des Erhaltungsgedankens zwischen Milieuschutz und Eigentum	410
D. Gegenerzählung des Bundesverwaltungsgerichts: Das Ende des erhaltungsrechtlichen Vorkaufsrechts	434
E. Zusammenfassung: Der Erhaltungsgedanke unter Druck	447
<b>Schluss</b>	449
§ 11 Zusammenfassung und Fazit	451
A. Potenzial des Forschungsansatzes: Rekonstruktion gesetzgeberischer Annahmen	452
B. Annahmen der Wohngesetzgebung: Wirkungsweisen und Argumentationsmuster	454
C. Status quo: Das Recht des Wohnungsmarktes	458
D. Ausblick: Methodische Entfaltung und weitere Bedeutung	461
Verzeichnis der Gesetzesmaterialien	465
Literaturverzeichnis	481

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
<b>Einführung</b>	25
§ 1 Wohngesetzgebung zwischen Ökonomie und Recht	27
§ 2 Ökonomische Annahmen der Gesetzgebung	35
A. Begriff und Bedeutung gesetzgeberischer Annahmen	36
I. Wissen im Recht	37
II. Gesetzgeberische Wissensstrukturen	40
III. Argumente als Schlüssel	46
IV. Notwendigkeit der Rekonstruktion	47
B. Annahmen ‚der Gesetzgebung‘	49
C. Methodik der Rekonstruktion	53
§ 3 Begriff und Entwicklung der Wohngesetzgebung	61
A. Wohngesetzgebung als Untersuchungsgegenstand	61
B. Entwicklung der Wohngesetzgebung in Deutschland	64
I. Gesetzgeberischer Umgang mit der Wohnungsfrage bis 1945	65
II. Frühe bundesrepublikanische Wohngesetzgebung	69
III. Konsolidierung der bundesrepublikanischen Wohngesetzgebung	72
IV. Wohngesetzgebung seit der Wende	75
V. Zusammenfassung: Konjunkturen der Wohngesetzgebung	81
C. Das wohngesetzgeberische Instrumentarium	82

<b>Erster Teil: Ökonomische Annahmen und gesetzgeberische Argumentationslinien</b>	<b>87</b>
<b>§ 4 Das neoklassische Grundmodell: Die Wohnung als Wirtschaftsgut</b>	<b>91</b>
A. Neoklassische Grundlagen	92
I. Das neoklassische Paradigma	94
II. Ökonomische Effizienz	96
III. Das Modell der vollständigen Konkurrenz	98
IV. Marktversagen als Rechtfertigung für staatliches Handeln	100
B. Neoklassische Argumentationslinien	102
I. Primat des Marktes	103
1. Rechtfertigungsbedürftigkeit rechtlicher Regelungen	103
a) Preismechanismus und Marktversagen	103
b) Maßnahmen vor dem Hintergrund von Mangellagen	105
2. Subjektförderung als marktneutrale Maßnahme	109
3. Rückzug des Staates aus dem Wohnungswesen	110
II. Wohnungswirtschaftliche Effizienz	111
1. Vermeidung von Fehlallokationen	111
2. Trickle-Down durch Filtering-Prozesse	113
III. Angebotsorientierte Policy und Profitanreize	115
IV. Eigentumsförderung	117
C. Zusammenfassung	119
<b>§ 5 Ansätze polit-ökonomischer Kritik: Die Wohnung als Sozialgut</b>	<b>121</b>
A. Leerstellen und Kritik der Neoklassik	122
I. Law and Political Economy	122
1. Kritik am Status quo neoliberalen Rechtsdenkens	124
2. Reorientierungen: Macht, Verteilung und Demokratie	126
II. Politische Ökonomie des Wohnens	128
1. Zirkulation des Kapitals	130
2. Wohnen als soziales Verhältnis	131
3. Wohnen und Ideologie	133
4. Neue Paradigmen: Dekommodifizierung und Demokratisierung	134

III. Potenzial polit-ökonomischer Analysekatoren	135
B. Polit-ökonomisches Wissen in der Wohngesetzgebung	136
I. Soziale Fragen und Ungleichheit	136
1. Die soziale Bedeutung des Wohnens	137
2. Soziale Überformung und Steuerung des Wohnungsmarktes	139
a) Einkommensschwache und diskriminierte Bevölkerungsgruppen	140
b) Segregation und Gentrifizierung	142
3. Fragen der Gerechtigkeit: Nutzen und Kostentragung	143
II. Strukturelle Besonderheiten und rechtspolitische Folgerungen	144
1. Die Besonderheiten von Wohnung und Wohnungsmarkt	144
2. Systemisches Marktversagen	147
3. Strategien rund um Sockereffekte	150
4. Gemeinwohlorientierung jenseits von Markt und Staat	152
III. Mitbestimmung: Demokratische Handlungsmacht	153
1. Markt-Staat-Polarisierung	154
2. Die Bedeutung des Wohneigentums	156
C. Zusammenfassung	158
§ 6 Die Bedeutung der Sozialen Marktwirtschaft	161
A. Theorie, Konzept und Mythos	163
I. Annäherung an die Soziale Marktwirtschaft	164
1. Der theoretische Hintergrund des Ordoliberalismus	165
2. Die Formulierung als Leitbild	167
II. Entfaltung der Sozialen Marktwirtschaft	169
III. Grundelemente der Sozialen Marktwirtschaft	174
1. Wettbewerbsordnung und Marktmechanismus	175
2. Soziale Dimensionen	177
3. Die Soziale Marktwirtschaft als Fahnenwort	179
B. Soziale Marktwirtschaft und Wohngesetzgebung	180
I. Der Ordo-Gedanke eines stabilen wirtschaftlichen Rahmens	181

## ***Inhaltsverzeichnis***

II.	Konformitätsmerkmale einer Sozialen Wohnungsmarktwirtschaft	182
1.	Wohnungsmarkt und Mietpreisfreigabe	183
2.	Subjektförderung als ideales Instrument	186
III.	Sozialpartnerschaft im Wohnungswesen	188
IV.	Entproletarisierung durch Wohneigentum	190
V.	Soziale Marktwirtschaft als Leitbegriff im Wohnungssektor	192
1.	Soziale Marktwirtschaft als gesetzgeberischer Bezugspunkt	193
2.	Soziales Mietrecht als Ausprägung der Sozialen Marktwirtschaft	195
C.	Zusammenfassung	198
<b>Zweiter Teil: Analyse der Wohngesetzgebung</b>		<b>201</b>
§ 7	Wohngeld	203
A.	Einordnung: Wohngeld als Instrument der Subjektförderung	204
I.	Wohngeld als staatlicher Wohnkostenzuschuss	205
II.	Wohngeld im System der öffentlichen Förderung	208
B.	Materialienkorpus: Gesetzgeberische Meilensteine des Wohngelds	210
I.	Einführungsphase	211
1.	Erstes Bundesmietengesetz (1955)	212
2.	Zweites Wohnungsbaugesetz (1956)	213
3.	Abbaugesetz (1960)	215
4.	Wohnbeihilfegesetz (1963)	216
5.	Wohngeldgesetz (1965)	218
II.	Normalisierungsphase	219
1.	Zweites Wohngeldgesetz (1970)	219
2.	Wohngeldsondergesetz (1991)	220
3.	Gesetz zur Änderung des Wohngeldrechts und anderer Gesetze (1999)	221
4.	Wohngeldnovelle (2008)	222
III.	Neuere Entwicklungen	224
1.	Wohngeldstärkungsgesetz (2019)	225
2.	Wohngeld-CO <sub>2</sub> -Bepreisungsentlastungsgesetz (2020)	226
3.	Wohngeld-Plus-Gesetz (2022)	227

C. Analyse: Einführung und Durchsetzung der Wohnungsmarktwirtschaft	230
I. Gesetzgeberische Annahmen I: Soziale Ziele des Wohngeldes	231
1. Wohnen als existenzielles Bedürfnis	231
2. Wohngeld im Sozialstaat	233
II. Gesetzgeberische Annahmen II: Wohngeld in der Sozialen Marktwirtschaft	236
1. Wohngeld zur Legitimierung der Marktwirtschaft	237
a) Der Abbau der „Zwangswirtschaft“ als Kontext und Bezugspunkt	239
b) Wirtschaftlichkeit des Hausbesitzes	241
c) Beihilfen als zwingendes Junktim	243
2. Soziale Marktwirtschaft als konstanter Denkraum	245
a) Schrittweise Normalisierung des „Netz vor dem Netz“	246
b) Aktualisierung durch Parallelen: Staatliche Zuschüsse als Absicherungsmodus in Krisenzeiten	247
c) Wohngeld trotz Kritik	251
3. Zusammenfassung: Wohngeld zur Absicherung des Wohnungsmarktes	254
III. Gesetzgeberische Annahmen III: Individualistische Ausrichtung des Wohngeldes	255
1. Individualprinzip und Zielgenauigkeit	255
2. Zaghafte strukturelle Entwicklungstrends	258
IV. Gesetzgeberische Annahmen IV: Wohngeld im Bedeutungszusammenhang mit Eigentum und Familie	259
1. Der Lastenzuschuss als Ausdruck sozialmarktwirtschaftlicher Eigentumspolitik	260
2. Verhandlung von Familienvorstellungen im Wohngeld	261
D. Zusammenfassung: Die Bedeutung des Wohngelds für die Soziale Marktwirtschaft	265
§ 8 Mietpreisbremse	269
A. Einordnung: Die Mietpreisbremse im Mietpreisrecht	270
I. Die Bedeutung des Vergleichsmietensystems	271



II. Regelungsregime der Mietpreisbremse	274
B. Materialienkorpus: Einführung und Entwicklung der Mietpreisbremse	275
I. Mietrechtsnovellierungsgesetz (2015)	276
II. Mietrechtsanpassungsgesetz (2018)	277
III. Gesetz zur Verlängerung und Verbesserung der Regelungen über die zulässige Miethöhe bei Mietbeginn (2020)	279
C. Analyse: Soziale Ziele im marktwirtschaftlichen Rahmen	280
I. Gesetzgeberische Annahmen I: Marktbasierte Problembeschreibung	281
1. Wohnungsknappheit und Nachfrageüberhang in prosperierenden Städten	282
2. Räumliche Begrenzung auf angespannte Wohnungsmärkte	285
3. Eingeschränkte Effizienz: Fehlbelegung bei angespannten Marktlagen	290
II. Gesetzgeberische Annahmen II: Neoklassische Problemlösung abseits der Mietpreisbremse	290
1. Bekämpfung der Ursachen statt nur der Symptome	292
2. Anreize für Neubau statt einer Investitionsbremse	295
III. Gesetzgeberische Annahmen III: Die Mietpreisbremse als Markteingriff	299
1. Milderung und Dynamisierung durch die ortsübliche Vergleichsmiete	300
a) Konstituierung der Vergleichsmiete	301
b) Marktorientierung der Vergleichsmiete	304
2. Bestandsschutz der Vormiete	308
3. Befristung und Ausnahmen: Die Mietpreisbremse als vorübergehende Intervention	310
IV. Gesetzgeberische Annahmen IV: Sozialer Ausgleich mit der Mietpreisbremse	312
1. Soziale Fragen im Wohndualismus	313
2. Soziales Mietrecht in der Sozialen Marktwirtschaft	315
3. Ein neuer Impuls im Sozialen Mietrecht: „Gentrifizierung“ verhindern	318
V. Gesetzgeberische Annahmen V: Sozialbindung und gesetzgeberische Handlungsspielräume	322

VI. Gesetzgeberische Annahmen VI: Individuelle Zugriffe jenseits von Machtverhältnissen	330
1. Mieterschutz als Verbraucherschutz?	333
2. Durchsetzung der Mietpreisbremse: privatrechtlich und individuell	334
3. Informationshierarchien: Auskunft und Rüge	336
D. Zusammenfassung: Abwägung sozialer Ziele im marktwirtschaftlichen System	340
§ 9 Grundsteuer	343
A. Einordnung: Die Grundsteuer als wohnungs- und bodenpolitisches Instrument	344
I. Bodenpolitische Grundlagen	345
II. Die Grundsteuer im System der indirekten Förderung	349
III. Entwicklung der Grundsteuer	351
IV. Die Grundsteuer im föderalen Zusammenspiel	356
1. Kompetenzen und Modelle	356
2. Verfahren und Erhebung der Bundesgrundsteuer	359
B. Materialienkorpus: Grundsteuerreform 2019	360
C. Analyse: Ökonomische Wertungsentscheidungen zwischen den Grundsteuermodellen	363
I. Gesetzgeberische Spielräume für ökonomische Annahmen	365
II. Gesetzgeberische Annahmen I: Diskussionen über Belastungsgründe und Modelle	368
1. Potenzielle Leistungsfähigkeit der Eigentümerinnen	369
2. Pauschalierte Werteinschätzung nach dem Grundstücksmarkt	372
3. Die Grundsteuer als Ausgleich für kommunale Leistungen	376
III. Gesetzgeberische Annahmen II: Belastungswirkung zulasten der Mieterinnen	379
1. „Mietenturbo“ und Aufkommensneutralität	380
2. Umlage auf Mieterinnen als Fortführung des Äquivalenzansatzes	382
3. (Wert-)Vorteile, Schutzbedürftigkeit und Marktwirtschaft	384

IV. Gesetzgeberische Annahmen III: Sozialer Anspruch unter marktwirtschaftlichem Mantel	387
1. Grundsteuerreduzierungen aus sozialen Gründen	387
2. Baulandmobilisierung: Anreize zum Wohnungsbau	389
D. Zusammenfassung: Modelldiskussionen und marktwirtschaftliche Impulse	392
§ 10 Milieuschuttsatzungen	395
A. Einordnung: Milieuschutz im Städtebaurecht	396
I. Begriff und Entwicklung des Milieuschutzrechts	398
II. Erhaltungssatzungen und kommunales Vorkaufsrecht	401
B. Materialienkorpus: Gesetzesmaterialien zum Milieuschutz	404
I. Gesetz zur Änderung des Bundesbaugesetzes (1976)	404
II. Gesetz über das Baugesetzbuch (1986)	406
III. Bau- und Raumordnungsgesetz (1998)	407
IV. Aktuelle Entwicklungen	408
C. Analyse: Entwicklung des Erhaltungsgedankens zwischen Milieuschutz und Eigentum	410
I. Gesetzgeberische Annahmen I: Variationen des Erhaltungsgedankens	411
1. Mittelbarer Milieuschutz: Modernisieren, um zu erhalten	413
a) Modernisierungen als Voraussetzung für Milieuschutz	413
b) Kontinuität des Gedankens in den Debatten um Substandards	414
2. Milieuschutz als Erhaltungsziel: Erhalt der Bevölkerungsstruktur	416
a) Der milieuschutzrechtliche Erhaltungszweck im Bundesbaugesetz	416
b) Sicherstellung des Erhaltungszwecks im Baugesetzbuch	419
3. Milieuschutz als Mieterschutz: ein Verständnis in Entwicklung	422
a) Schutz von Mieterinnen	423
b) Aufwertung und Ablehnung des Mieterschutzgedankens	425

II. Gesetzgeberische Annahmen II: Eigentum als Argument	427
1. Eigentumsbildung als gesetzgeberische Leitvorstellung	428
2. Bedeutung des Eigentums in der gesetzgeberischen Abwägung	429
3. Marktwirtschaftlich begründete Skepsis als aktuelle Entwicklung	431
III. Zusammenfassung: Die Entwicklung des Erhaltungszwecks in Abwägung mit Eigentum und Marktwirtschaft	433
D. Gegenerzählung des Bundesverwaltungsgerichts: Das Ende des erhaltungsrechtlichen Vorkaufsrechts	434
I. Rekonstruktionserzählung des Bundesverwaltungsgerichts	436
II. Gesetzgeberische Reaktion: Diskussion um Aufwertung des Erhaltungszwecks	441
III. Deutungen der Gesetzgebungsgeschichte	446
E. Zusammenfassung: Der Erhaltungsgedanke unter Druck	447
<b>Schluss</b>	449
§ 11 Zusammenfassung und Fazit	451
A. Potenzial des Forschungsansatzes: Rekonstruktion gesetzgeberischer Annahmen	452
B. Annahmen der Wohngesetzgebung: Wirkungsweisen und Argumentationsmuster	454
C. Status quo: Das Recht des Wohnungsmarktes	458
D. Ausblick: Methodische Entfaltung und weitere Bedeutung	461
Verzeichnis der Gesetzesmaterialien	465
Literaturverzeichnis	481